



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

OFÍCIO SEI Nº 360/2022/ME

Brasília, 08 de dezembro de 2022.

A Sua Excelência o Senhor

Senador IRAJÁ

Primeiro-Secretário do Senador Federal

Assunto: **Requerimento de Informação.**

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 1015, de 11.11.2022, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento nº 393/2022, de autoria da Senhora Senadora MARA GABRILLI, que solicita “informações sobre a implantação da remuneração variável meritocrática, conforme prevista na Lei nº 13.464/2017”.

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação da parlamentar, o Ofício 299164 (29813235), da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, e o Despacho (29814293), da Secretaria Especial de Desburocratização Gestão e Governo Digital.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

PAULO GUEDES

Ministro de Estado da Economia



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Nunes Guedes**, **Ministro(a) de Estado da Economia**, em 15/12/2022, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29931460** e o código CRC **29CDB39C**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 5º andar - Plano Piloto
CEP 70.048-900 - Brasília/DF
+55 (61) 3412-2524 - e-mail gabinete.ministro@fazenda.gov.br

Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o processo nº 12100.102270/2022-29.

SEI nº 29931460



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

Nota Informativa SEI nº 41970/2022/ME

Assunto: Requerimento de Informação nº 393, de 2022 - Requer informações sobre implantação de remuneração variável meritocrática.

Referência: **Processo nº 12100.102270/2022-29**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Cuidam os autos do Requerimento de Informação - RQS nº 393, de 2022 (SEI 25171888), no qual a Senhora Senadora MARA GABRILLI, requer que sejam prestadas informações sobre a implantação da remuneração variável meritocrática, prevista na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
2. Desta forma, requisita-se:
 - 1 - todos os pareceres formulados por qualquer órgão do Ministério e que estejam relacionados à implementação da remuneração variável por mérito para os servidores da Receita Federal;
 - 2 - estudos que apontem o impacto econômico da implementação da medida supracitada;
 - 3 - evolução do quadro de pessoal ativo da Receita Federal nos últimos dez anos, ano a ano;
 - 4 - fatos que justifiquem o descumprimento da lei.
3. Após verificação das informações requeridas, constantes do RQS 393/2022, apresentam-se as considerações gerais desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP relativas à sua área de competência.
4. Assim, prestadas as informações solicitadas no contexto da presente Nota, sugere-se o encaminhamento deste documento à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital – SEDGG (DIRVM) para ciência e demais providências.

INFORMAÇÕES

5. Cumpre esclarecer que o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira foi instituído pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com o objetivo de aperfeiçoamento das atividades da instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira, sendo que a referida bonificação consiste em retribuição pecuniária variável, cuja concessão está condicionada ao atingimento de metas específicas, diretamente relacionadas às atividades da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).
6. Nos termos § 2º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas, estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da RFB.
7. Nesse sentido, destaca-se que não existem na composição do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira metas e avaliações individuais a serem consideradas. Assim, as propostas de regulamentação do Programa permanecem restritas, em essência, ao âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, tendo em vista que a matéria trata de indicadores e metas de desempenho institucional.
8. Cabe mencionar que, embora ainda não tenha sido editado o ato do Comitê Gestor do Programa, previsto no § 3º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, com o objetivo de estabelecer a forma de gestão do Programa e a metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, cuja previsão é modelar a base de cálculo para o pagamento do bônus variável, a referida Lei já definiu valores das parcelas do referido Bônus, enquanto a regulamentação não for editada, a saber:

Lei nº 13.464, de 2017

(...)

Art. 11. Para os meses de dezembro de 2016 e de janeiro de 2017, será devida aos ocupantes dos cargos da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil parcela do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira nos valores de:

I - R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), para os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil;

II - R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), para os ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Os valores constantes dos incisos do caput deste artigo serão concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas para o período previsto no caput deste artigo, fixadas pelo Secretário da Receita Federal do Brasil, e estarão sujeitos a ajustes no período subsequente.

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

§ 3º Os valores previstos nos incisos do caput e no § 2º deste artigo observarão os limites constantes dos Anexos III e IV desta Lei.

§ 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional, de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei.

9. Em relação ao eventual impacto econômico da implementação da medida, esclarece-se que a Lei nº 13.464, de 2017, alterou o Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, para incluir o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira como um dos itens a serem custeados pelo Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF). Além disso, o § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, definiu que "o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional". Qualquer impacto orçamentário, portanto, dependerá da base de cálculo a ser considerada na regulamentação.

10. Quanto à solicitação relacionada à "evolução do quadro de pessoal ativo da Receita Federal nos últimos dez anos, ano a ano", apresentam-se as informações a seguir:

QUANTITATIVO DE SERVIDORES ATIVOS DA CARREIRA TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL												
CARGO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	Total Geral
Analista Tributário Receita Federal do Brasil	7.203	7.516	7.621	7.230	7.005	6.779	6.595	6.260	6.109	5.968	6.030	74.316
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil	11.334	11.019	10.711	10.384	10.045	9.515	9.096	8.434	8.108	7.860	7.669	104.175
Total Geral	18.537	18.535	18.332	17.614	17.050	16.294	15.691	14.694	14.217	13.828	13.699	178.491

*out/22.

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal - PEP, nov/22.

11. A redução gradual no quantitativo geral de servidores ativos, observada no quadro acima, não é exclusiva da Receita Federal do Brasil e pode ser observada, por motivos diversos, no conjunto dos servidores públicos federais, conforme dados disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal - PEP (<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>).

12. Adicionalmente, cabe esclarecer que a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira constitui medida complexa, que envolve atores diversos e que está condicionada a fatores jurídicos e orçamentários. A regulamentação, nesse sentido, desde o momento de criação do Bônus, foi impactada por fatores externos diversos. Há que se considerar, inicialmente, uma ampla discussão realizada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TC 021.009/2017-1, TC 005.283/2019-1), que levantou questionamentos inclusive sobre qual o ato normativo adequado para regulamentação da matéria.

16. Em termos orçamentários e em virtude da pandemia do vírus Sars-Cov2 (COVID-19), foi promulgada a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que proibiu, até 31 de dezembro de 2021, a edição de qualquer ato que implicasse aumento de despesa de pessoal.

18. No presente exercício de 2022, não foi concretizada nenhuma medida de reajuste ou recomposição salarial de agentes públicos federais, em função da necessidade de se evitar aumento de gasto público no cenário de crise fiscal que o país tem enfrentado nos últimos anos, agravado pela já referida pandemia do vírus Sars-Cov2 (COVID-19), bem como de limitação legal existente no contexto atual, devido às restrições impostas pelo período eleitoral, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral). Veja-se:

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

20. Nesse sentido, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, publicada para regulamentar as condutas vedadas no chamado período de defeso eleitoral, discorre sobre ações que não podem ser realizadas por agentes públicos antes e durante os pleitos eleitorais. O objetivo do defeso eleitoral é evitar que agentes públicos e/ou instituições públicas cometam práticas em desacordo com as normas administrativas e eleitorais, passíveis de questionamentos e sanções durante o período que antecede as eleições. Assim, há que se asseverar tais proibições, dentre as quais se insere a matéria em comento.

22. Percebe-se, portanto, em resumo, que a regulamentação da matéria implica questões orçamentárias e jurídicas sensíveis, ainda em discussão no âmbito do Poder Executivo federal.

23. Diante das informações apresentadas, sugere-se o encaminhamento do Processo, instruído com esta Nota Informativa, à SEDGG-DIRVM para conhecimento e encaminhamentos subsequentes.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

THAÍS ROBERTA DOS SANTOS

Profissional de Serviços Aeroportuários

Documento assinado eletronicamente

LUCIANA SANTOS FERREIRA

Técnico em Informações Educacionais

Documento assinado eletronicamente

SUELI ARAÚJO DE AMORIM LOPES

Assessora Técnica

De acordo. À consideração dos Diretores.

Documento assinado eletronicamente

**FERNANDA SANTAMARIA DE
GODOY**

Coordenadora-Geral de Remuneração e
Benefício

Documento assinado eletronicamente

**MIRIAN LUCIA BITTENCOURT
GUIMARÃES**

Coordenadora-Geral de Informações
Gerenciais

Documento assinado eletronicamente

DELCIENE APARECIDA OLIVEIRA PEREIRA

Coordenadora-Geral de Arquitetura de Carreiras

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, para aprovação.

Documento assinado eletronicamente

ALICE LIMA SILVA MOTTA

Diretora de Remuneração, Atenção à Saúde e
Segurança do Trabalho

Documento assinado eletronicamente

ANTONIO FIUZA DE SOUSA LANDIM

Diretor do Departamento de Soluções
Digitais e Informações Gerenciais

Documento assinado eletronicamente

DOUGLAS ANDRADE DA SILVA

Diretor do Departamento de Carreiras e
Desenvolvimento de Pessoas

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Bergamaschi Felizola, Secretário(a)**, em 25/11/2022, às 21:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Santamaria de Godoy, Coordenador(a)-Geral**, em 28/11/2022, às 08:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thais Roberta dos Santos, Agente Administrativo**, em 28/11/2022, às 09:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Andrade da Silva, Diretor(a)**, em 28/11/2022, às 09:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mirian Lucia Bittencourt Guimaraes, Coordenador(a)-Geral**, em 28/11/2022, às 09:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sueli Araujo de Amorim Lopes, Assessor(a) Técnico(a)**, em 28/11/2022, às 09:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Delciene Aparecida Oliveira Pereira, Coordenador(a)-Geral**, em 28/11/2022, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alice Lima Silva Motta, Diretor(a)**, em 28/11/2022, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Fiuza de Sousa Landim, Diretor(a)**, em 28/11/2022, às 10:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Santos Ferreira, Técnico(a) em Assuntos Educacionais**, em 28/11/2022, às 10:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29641106** e o código CRC **C26DAA9F**.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 368 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR

Interessado: Consultoria-Geral da União

Assunto: Subsídios para a ADI n. 6.562 proposta em face dos artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017, os quais instituem e disciplinam o pagamento do bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, e do bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho, aos titulares do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

Processo : 00692.003078/2020-97

Senhor Subchefe,

I - RELATÓRIO

1. A Consultoria-Geral da União, por meio do OFÍCIO n. 00495/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, solicita subsídios para a elaboração de informações, a serem prestadas pelo Senhor Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.562, proposta pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, em face dos artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017, os quais instituem e disciplinam o pagamento do bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira, aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, e do bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho, aos titulares do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

2. O autor alega, em síntese, que os dispositivos impugnados violam o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, que prevê o regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única, e argumenta o seguinte:

(i) "somente se legitima perante o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio, a percepção de parcelas adicionais que tenham fundamento em

acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades, ou tenham nítido caráter indenizatório, entendidas assim as verbas que se destinem a compensar o beneficiário por despesas efetuadas no exercício do cargo", aduzindo que "o regime unitário que caracteriza o modelo constitucional do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de servidor";

(ii) "o fato gerador das parcelas pecuniárias instituídas pelos arts. 6º a 25 da Lei 13.464/2017 constitui o regular desempenho das funções conferidas por lei aos agentes da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho", tratando-se "de parcelas com nítida natureza remuneratória" e "de verdadeira espécie de vencimento adicional vinculado ao mero desempenho das atribuições regulares do cargo"; e

(iii) "a partir da promulgação da Lei 11.890, de 24.12.2008, promoveu-se a reestruturação da política remuneratória de diversas carreiras da administração pública federal, que passaram a ser remuneradas por meio de subsídio, fixado em parcela única. Entre tais carreiras, foram incluídas a da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho, regidas pela Lei 10.910, de 15.7.2004".

3. Requer, assim, a concessão de medida cautelar, "para a suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999". E, no mérito, postula que "se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 6º a 25 da Lei federal 13.464/2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento de 'bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira' e 'bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho', a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho".

II - ANÁLISE JURÍDICA

4. A Emenda Constitucional n. 19, de 1998, instituiu o subsídio como espécie remuneratória a ser paga **obrigatoriamente** ao membro de Poder, ao detentor de mandato eletivo, aos Ministros de Estado e aos Secretários Estaduais e Municipais.

5. Trata-se de remuneração em parcela única, não admitindo, em regra, o acréscimo de gratificação, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

6. Conforme o art. 135 da Constituição, o subsídio deve ser aplicado obrigatoriamente aos servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III do Capítulo IV Das Funções Essenciais à Justiça, ou seja, as Carreiras dos membros do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União e da Defensoria Pública. Já o art. 144, caput e 9º, determinam que também devem ser remunerados por meio de subsídio as carreiras policiais.

7. Ademais, a **Constituição permite que a lei estenda aos servidores públicos organizados em carreira o regime remuneratório dos subsídios, destacando-se que esse comando é facultativo**, conforme leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto^[1], confira-se:

O subsídio é o estipêndio estatutário, fixado por lei em parcela única, com os estritos acréscimos constitucionalmente admitidos, a ser pago, obrigatoriamente, aos detentores de cargos de natureza política assim definidos na Constituição e, facultativamente, aos titulares de cargos em carreiras especificamente definidas em lei.

8. No mesmo sentido é o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes^[2]:

A Emenda Constitucional n. 19/98 determinou, ainda, de forma obrigatória, para o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais e, **de forma facultativa**, para os servidores públicos organizados em carreira, que suas remunerações serão exclusivamente por subsídio fixado em parcela única (...).

9. As carreiras de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e Auditor-Fiscal do Trabalho, a partir da edição da Lei n. 11.890, de 2008, passaram a ser remuneradas por meio de **subsídio** fixado em parcela única, o que se manteve **até** a edição da Lei n. 13.464, de 2017, que previu expressamente que a remuneração dos referidos cargos passaria a ser por **vencimento básico**, e **não mais por subsídio**, confira-se:

Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no [inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal](#).

Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

10. Ou seja, **a partir da Lei n. 13.464, de 2017, as carreiras de que tratam o ato normativo ora impugnado são remuneradas por vencimento básico, o que afasta as regras previstas para o sistema remuneratório do subsídio.**

11. A opção consagrada na Lei n. 13.464, de 2017, previu que parte da remuneração dos titulares dos cargos em questão é definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

12. Ainda que o regime remuneratório fosse o de subsídio, a Suprema Corte, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

13. Ademais, o recebimento de verbas estruturadas em um modelo por performance tem por escopo a eficiência do serviço público, o que já foi validado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais (ADI 6053, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-189 DIVULG 29-07-2020 PUBLIC 30-07-2020).

14. Vale transcrever trecho do voto do relator para acórdão, Ministro Alexandre de Moraes:

A possibilidade de aplicação do dispositivo legal que prevê como direito dos advogados os honorários de sucumbência também à advocacia pública está intimamente relacionada ao princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente no artigo 37, pois dependente da natureza e qualidade dos serviços efetivamente prestados. No modelo de remuneração por performance, em que se baseia a sistemática dos honorários advocatícios (modelo este inclusive reconhecido como uma boa prática pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), quanto mais exitosa a atuação dos advogados públicos, mais se beneficia a Fazenda Pública e, por consequência, toda a coletividade.

III - DA CONCLUSÃO

15. Isso posto, verifica-se que não há plausibilidade jurídica na pretensão autoral, não estando presentes, tampouco, os requisitos legais indispensáveis à concessão da medida de urgência na forma

pretendida.

16. São estas as considerações que submetemos ao conhecimento da Consultoria-Geral da União, a título de subsídio, em resposta ao OFÍCIO n. 00495/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU.

NICOLE ROMEIRO TAVEIROS

Coordenadora

APROVO.

RENATO DE LIMA FRANÇA

Subchefe Adjunto de Assuntos Institucionais

APROVO.

JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO

Subchefe Interino da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República

[1] - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16ª ed. Forense. Rio de Janeiro, 2014, p. 351.

[2] - MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33ª ed. Atlas. São Paulo, 2017, p. 400.



Documento assinado eletronicamente por **Nicole Romeiro Taveiros, Coordenador(a)-Geral**, em 29/09/2020, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato de Lima França, Subchefe Adjunto**, em 29/09/2020, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Antonio de Oliveira Francisco, Subchefe**, em 01/10/2020, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **2132271** e o código CRC **CAD9A08A** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
[PGACPNP] COORDENAÇÃO-GERAL DE INFORMAÇÕES JUDICIAIS DE PESSOAL E PATRIMÔNIO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 9º ANDAR - SALA 928 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

NOTA n. 02353/2020/PGFN/AGU

NUP: 00692.003078/2020-97 (REF. 0103498-28.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: Procurador-Geral da Republica.

ASSUNTOS: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.562.

1. Por meio do OFÍCIO n. 00496/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, a Consultoria-Geral da União solicita subsídios para a elaboração das informações, a serem prestadas pelo Sr. Presidente da República ao Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.562, proposta pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, em face dos **artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017**, os quais instituem e disciplinam o pagamento tanto do "bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira", aos ocupantes dos cargos de *Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil* e de *Analista Tributário da Receita Federal do Brasil*, quanto do "bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho", aos titulares do cargo de *Auditor-Fiscal do Trabalho*.

2. De acordo com o resumo da demanda elaborada pela Consultoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral da República afirma que os dispositivos impugnados violam o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, pelas seguintes razões:

(i) "somente se legitima perante o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio, a percepção de parcelas adicionais que tenham fundamento em acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades, ou tenham nítido caráter indenizatório, entendidas assim as verbas que se destinem a compensar o beneficiário por despesas efetuadas no exercício do cargo", aduzindo que "o regime unitário que caracteriza o modelo constitucional do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de servidor";

(ii) "o fato gerador das parcelas pecuniárias instituídas pelos arts. 6º a 25 da Lei 13.464/2017 constitui o regular desempenho das funções conferidas por lei aos agentes da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho", tratando-se "de parcelas com nítida natureza remuneratória" e "de verdadeira espécie de vencimento adicional vinculado ao mero desempenho das atribuições regulares do cargo"; e

(iii) "a partir da promulgação da Lei 11.890, de 24.12.2008, promoveu-se a reestruturação da política remuneratória de diversas carreiras da administração pública federal, que passaram a ser remuneradas por meio de subsídio, fixado em parcela única. Entre tais carreiras, foram incluídas a da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho, regidas pela Lei 10.910, de 15.7.2004".

3. Os autos foram encaminhados à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), para manifestação. Em resposta, a SGP elaborou a Nota Informativa SEI nº 25652/2020/ME.

4. É o breve relatório.

5. A Procuradoria-Geral da República sustenta a inconstitucionalidade dos dispositivos que instituem o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária

e Aduaneira, bem como o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

6. O ponto central do argumento desenvolvido pela PGR é que a percepção do chamado bônus de eficiência é incompatível com a remuneração por subsídio, previsto no art. 39, § 4º, da Constituição, e que fora instituído para as carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho por meio da Lei n. 11.890, de 2008.

7. Contudo, o pressuposto adotado pela PGR de que essas carreiras ainda recebem remuneração por subsídio é manifestamente equivocado. De fato, a Lei n. 11.890, de 2008, instituiu a remuneração dessas carreiras por subsídio. Mas a própria Lei nº 13.464/2017, em seu art. 27, modificou esse regime, prescrevendo que tais carreiras passariam a ser remuneradas pelo regime de vencimentos:

Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, **passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei.**

§ 1º Não são devidos aos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo:

I - a Gratificação de Estímulo à Fiscalização e à Arrecadação dos Tributos Federais (Gefa), de que tratam o Decreto-Lei nº 2.357, de 28 de agosto de 1987, e o Decreto-Lei nº 2.371, de 18 de novembro de 1987;

II - o subsídio de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004;

III - a Gratificação de Atividade Tributária (GAT), de que trata o art. 3º da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004;

IV - a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação (Gifa), de que trata o art. 4º da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004;

V - a Vantagem Pecuniária Individual (VPI), de que trata a Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003;

VI - a Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária (Gdat), de que trata o art. 15 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002;

VII - a retribuição adicional variável, de que trata o art. 5º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988;

VIII - a Gratificação de Atividade (GAE), de que trata a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992;

IX - vantagens pessoais e Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas (VPNI), de qualquer origem e natureza;

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

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

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

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

XIV - vantagens incorporadas aos proventos ou às 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.

§ 2º Os cargos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho são organizados em classes e padrões, na forma do Anexo V desta Lei.

§ 3º Os titulares dos cargos de provimento efetivo das carreiras de que trata o caput deste artigo são reenquadrados na forma do Anexo VI desta Lei.

8. A Lei nº 13.464/2017 promoveu a completa reestruturação remuneratória, de classes e de padrões das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho, o que levou, inclusive, ao reenquadramento desses servidores, nos termos do Anexo VI da mesma Lei.

9. Então, o pressuposto fundamental de que os servidores das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho recebem por subsídio é falso, o que leva à improcedência da ação.

10. Apesar de esta questão não ter sido levantada pela PGR, cumpre esclarecer que a Constituição não impõe o regime de subsídios às carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho, razão

pela qual não há inconstitucionalidade na modificação do regime remuneratório realizado pelo art. 27 da Lei nº 13.464/2017. As únicas categorias de agentes públicos obrigatoriamente remuneradas por subsídio são os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais (art. 39, § 4º), os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c), os membros da Advocacia Pública (art. 135) e os servidores policiais integrantes dos órgãos mencionados no art. 144 da Constituição.

11. Além do mais, é importante assentar que as gratificações e bônus de desempenho corroboram o princípio da eficiência na administração pública. Essas parcelas remuneratórias objetivam premiar a produtividade do servidor público e sua criação é estimulada pela Constituição, *ex vi* do art. 39, §7º, transcrito abaixo:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIN nº 2.135-4)

(...)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

12. Perceba-se que a Constituição expressamente menciona os prêmios e adicionais de produtividade como instrumentos de estímulo da produtividade e eficiência no serviço público. Para concretizar o comando constitucional, a Lei nº 13.464/2017 instituiu o programa de produtividade e o bônus de eficiência para as carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho:

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

Art. 16. São instituídos o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico do Ministério do Trabalho.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, o qual 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 e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho a ser distribuído aos beneficiários do programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

13. Assim, a previsão de remuneração variável, alcançada no presente caso pelo tratamento conferido pela Lei nº 13.464/2017 à nova estrutura remuneratória das carreiras em debate, atende ao princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição.

14. Note-se que o pagamento do bônus de eficiência depende da realização de avaliações de desempenho institucional, por meio de Comitê Gestor do Programa de Produtividade. A necessária definição do índice de eficiência institucional é o que demarca a natureza *pro labore faciendo* do bônus.

15. Com essas considerações, sugere-se o envio dos autos à Consultoria-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 29 de setembro de 2020.

ÁLVARO GONÇALVES DUARTE
Advogado da União

Documento assinado eletronicamente por ALVARO GONCALVES DUARTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 503870563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALVARO GONCALVES DUARTE. Data e Hora: 29-09-2020 20:04. Número de Série: 69955577395353916411591328304. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Nota/Assessoria Especial nº 41, de 2020.

Interessada: Advocacia-Geral da União.

Assunto: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.562 – Prestação de informações à AGU pela Receita Federal.

e-Processo RFB nº 10265.260673/2020-11.

1. Veio à Assessoria Especial (Asesp) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), cópia da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.562, requerida pelo Procurador-Geral da República, com a finalidade de reunir subsídios que propiciem à Advocacia-Geral da União(AGU) preparar as informações a serem prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República na referida Ação.
2. Com a Ação em pauta o autor pretende que seja declarada a inconstitucionalidade dos “arts. 6º a 25 da Lei federal 13.464/2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento de ‘bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira’ e ‘bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho’, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho”, alegando violação ao disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal.
3. Pede medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas.

REUNIÃO DE SUBSÍDIOS

4. Aqui serão reunidos subsídios no que tange apenas aos integrantes da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.
5. Resumidamente, a ADI se assenta na premissa de que o bônus de eficiência e produtividade, atribuído por lei aos integrantes da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, não se compatibiliza com o regime de remuneração por subsídio em parcela única, previsto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal.

6. O desate da questão jurídica em pauta passa pela resposta a duas indagações, a saber:

- A Constituição Federal obriga a que a remuneração dos cargos da carreira Tributária e Aduaneira se dê exclusivamente pelo regime de remuneração por subsídio fixado em parcela única?

- Caso a resposta seja negativa, há lei que atribua remuneração por subsídio em parcela única aos cargos da carreira Tributária e Aduaneira, com base no permissivo do § 8º do art. 39 da Constituição Federal?

7. À primeira indagação, a resposta é **não**. Isto porque, constitucionalmente, **as únicas** categorias de agentes públicos **obrigatoriamente** remuneradas **por subsídio fixado em parcela única** são: os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais (§ 4º do art. 39 da Constituição Federal – CF), os membros do Ministério Público (alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da CF), os servidores integrantes das carreiras da Advocacia Pública (art. 135 da CF) e os servidores policiais integrantes dos órgãos mencionados no art. 144 da CF (§ 9º do art. 144 da CF).

8. Verifica-se, portanto, que os integrantes da carreira Tributária e Aduaneira estão excluídos da imposição do § 4º do art. 39 da Constituição Federal, bem como das demais disposições constitucionais que determinam a remuneração por subsídio em parcela única.

9. À segunda indagação, a resposta também é **não**, porque inexistente lei que estabeleça a remuneração dos cargos da carreira Tributária e Aduaneira pelo regime de remuneração por subsídio.

10. É certo que os cargos da carreira Tributária e Aduaneira tiveram sua remuneração por subsídio em parcela única até 2016, por força da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, isto com base na **faculdade** estabelecida no § 8º do art. 39 da Constituição Federal, que assim dispõe:

“§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.”

11. Mas a Lei nº 11.890, de 2008, **foi tacitamente revogada**, no ponto em questão, pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017. Esta Lei de 2017 estabeleceu a remuneração por **“vencimento básico”** (em vez de subsídio), acrescido da parcela do bônus de eficiência e

produtividade, e, eventualmente, de outras parcelas a que os servidores fazem jus, como fica patente nas disposições dos arts. 13, 14 e 27, que se reproduzem:

“Art. 13. O somatório do **vencimento básico** da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.”

“Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o **vencimento básico**, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.”

“Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, **passam a receber vencimento básico** e demais parcelas previstas em lei.

§ 1º Não são devidos aos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo:

.....

II - o **subsídio** de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004;

.....”

12. Consta-se, portanto, que a Lei nº 13.464, de 2017, regulou por inteiro a matéria, além de o sistema de remuneração por vencimento base excluir o regime de remuneração por subsídio, ao estabelecer que os cargos da carreira Tributária e Aduaneira são remunerados por **vencimento básico** e que aos titulares dos citados cargos **não é devido o subsídio** de que trata a Lei nº 10.910, de 2004.

13. Não é demais recordar que de acordo com a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, veiculada pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a revogação de lei anterior não só ocorre por declaração expressa de lei nova, mas também se opera quando a lei nova seja incompatível com a lei anterior ou quando regule inteiramente a matéria de que cuidava a lei anterior, *verbis*:

“Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

.....”

14. Em suma, no tocante ao regime de remuneração por subsídio em parcela única, para os cargos da carreira Tributária e Aduaneira, está revogada a legislação que previa essa forma de remuneração.

15. A realidade fática e as normas pertinentes andam juntas. A documentação anexa, composta por fichas financeiras e Declaração da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, não deixa dúvida: o regime de remuneração por **vencimento básico** voltou a vigorar para os cargos da carreira Tributária e Aduaneira em 30 de dezembro de 2016 e está implantado em folha de pagamento desde janeiro de 2017, por força da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2016, e da Lei nº 13.464, de 2017.

CONCLUSÃO

16. Pelo exposto, conclui-se que não há ofensa ao disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, uma vez que os integrantes da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil têm regime remuneratório definido por lei, composto por vencimento básico, mais a parcela do bônus de eficiência e produtividade e demais parcelas a que fazem jus, e não por subsídio em parcela única, razão pela qual não deve merecer acolhida a pretensão do autor, diante do que se espera seja julgada improcedente a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade.

17. Sendo estes os elementos de fato e de direito, submeto-os à apreciação superior, sugerindo sejam encaminhados à Advocacia-Geral da União (AGU).

Brasília, 23 de setembro de 2020.

Assinatura digital
Aylton Dutra Leal
Chefe da Assessoria Especial



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por FABIO ALEXANDRE DE JESUS DIAS em 23/09/2020 13:05:00.

Documento autenticado digitalmente por FABIO ALEXANDRE DE JESUS DIAS em 23/09/2020.

Documento assinado digitalmente por: AYLTON DUTRA LEAL em 23/09/2020.

Esta cópia / impressão foi realizada por LUCIA MIKIE FUJIKAWA em 24/09/2020.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP24.0920.13361.O8XK

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

**Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:
25ECA79B2265C6A28428553DF967A66836EC6A2D62F8EEFD931C2C44D5EE1D0F**



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



Declaração Cogep/Sucor/RFB.

Declaro, para fins de elucidação do objeto da Ação Direta Inconstitucionalidade nº 6562, que a estrutura remuneratória da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, atualmente denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil - composta pelos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil - nos termos do art. 4º da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2016, e art. 5º de sua conversão em Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 - foi alterada da forma de subsídio, fixado em parcela única, para vencimento básico e demais parcelas previstas em lei, por força do disposto no art. 26 da Medida Provisória nº 765, de 2016, e art. 27 de sua conversão em Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, desde a data de publicação da Medida Provisória nº 765, de 2016, com implementação em folha de pagamento a partir de janeiro de 2017.

Assinatura digital

DENIZE CANEDO DA CRUZ

Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

A Secretaria da Receita Federal do Brasil garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001

Histórico de atividades sobre o documento:

Documento assinado digitalmente por:
DENIZE CANEDO DA CRUZ em 22/09/2020.

Confira o documento original pelo Smartphone conectado à Internet:



Dúvida? Acesse

<http://sadd.receita.fazenda.gov.br/sadd-internet/pages/qrcode.xhtml>

Confira o documento original pela Internet:

a) Acesse o endereço:

<http://sadd.receita.fazenda.gov.br/sadd-internet/pages/validadocumento.xhtml>

b) Digite o código abaixo:

AP22.0920.12271.5284

Código Hash obtido através do algoritmo SHA-256:

rlarNiZmgZZNUTmF6x2BCAAJz1IEiNwnSBubfFNf6eI=

Brasília, 15 de Dezembro de 2016

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência proposta de Medida Provisória que trata de revisão remuneratória e de outros aspectos atinentes à política de gestão de pessoas no âmbito do Poder Executivo federal e dá outras providências.
2. No tocante à revisão remuneratória, a Medida Provisória ora proposta prevê a reestruturação da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, de que tratam a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998; da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, de que trata a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e da instituição do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil; da Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a mesma Lei nº 10.593, de 2002, e da instituição do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho; da Carreira de Policial Civil dos Extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, de que trata a Lei nº 12.775, de 28 de dezembro de 2012; e da Carreira de Analista de Infraestrutura e do cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, de que trata a Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007.
3. Em relação a outros mecanismos da política de gestão de pessoas, a medida propõe instituir opção por nova forma de incorporação das gratificações de desempenho aos proventos da aposentadoria e das pensões relativamente às carreiras constantes da presente proposta de Medida Provisória; prorrogar o prazo de manutenção das Gratificações de Representação de Gabinete (GR) e das Gratificações Temporárias (GT) destinadas aos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do caput do art. 7º da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002; estabelecer que a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança da Secretaria da Receita Federal do Brasil é privativa de servidores lotados no órgão; estabelecer novas hipóteses de cessão de servidores e empregados públicos; reorganizar a distribuição das GSISTEs hoje existentes; e efetuar correções de erros materiais na Lei nº 13.324, de 29 de julho de 2016, e na Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016.
4. Essas medidas buscam suprir as demandas da Administração Pública Federal por pessoal especializado e proporcionar a valorização dos servidores. O objetivo é atrair e reter profissionais com nível de qualificação compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras objeto da proposta.
5. Com referência às Carreiras de Perito Médico Previdenciário, Supervisor

Médico-Pericial, de Policial Civil dos Extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, de Diplomata, de Oficial e de Assistente de Chancelaria, de Analista de Infraestrutura e do cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, a proposta refere-se à revisão dos valores das parcelas que compõem a estrutura remuneratória de cada cargo.

6. Além disso, com relação à Carreira de Analista de Infraestrutura, a proposta prevê alteração na Lei nº 11.539, de 08 de novembro de 2007, para estabelecer que a referida carreira passará a integrar as carreiras de gestão governamental, mantidas a estrutura e a composição remuneratória do cargo.

7. No que diz respeito à Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, cabe salientar que, para o adequado desempenho da missão da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), faz-se necessária a adoção de medidas para sanar lacunas hoje observadas na gestão da Carreira.

8. Preliminarmente, propõe-se a mudança na nomenclatura da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil para Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, a alteração da estrutura remuneratória desses cargos para vencimento básico, além de adequações referentes à estrutura de classes e padrões, e institui o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

9. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira objetiva o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

10. A fonte de recursos para o pagamento do referido Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – Fundaf, que foi instituído por meio do Decreto-lei nº 1.437, de 1975, com a finalidade de "*fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais*".

11. Excepcionalmente, nos meses iniciais de vigência da norma, o Bônus de Eficiência será pago em valores fixos e, a partir de março de 2017, por intermédio da utilização das receitas auferidas com a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, taxas e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil e com recursos advindos da alienação de bens apreendidos, que compõem o Fundaf.

12. Ainda, para a adequada qualificação técnica dos membros da carreira específica do órgão, prevê-se o restabelecimento do curso de formação como segunda etapa do concurso público que, além de fazer parte da história da Instituição, justifica-se pelo fato de que os cargos que integram a Carreira têm atribuições específicas, cujo exercício requer

repertório curricular não suprido nos cursos superiores em nível de graduação, condição que torna necessário aporte inicial de conhecimentos pelas escolas de governo.

13. As propostas concernentes aos servidores da atual Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil emergiram de acordo celebrado entre o Governo Federal e os Sindicatos da categoria, cujos termos serviram de insumo para a elaboração do Projeto de Lei nº 5.864, de 2016, encaminhado pelo Poder Executivo. Ocorre que a lenta tramitação do citado PL no Congresso coloca em perspectiva o risco do acordo em referência não produzir efeitos ainda no corrente exercício, o que, naturalmente, vem impactando negativamente o funcionamento da Receita Federal.

14. Por fim, resta a necessidade de regular a forma de pagamento da remuneração dos conselheiros representantes dos contribuintes no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, que percebem por participação nas sessões de julgamento. Ocorre que, quando as sessões são canceladas ou suspensas, os representantes dos contribuintes são prejudicados em suas remunerações. Neste sentido, o texto proposto traz, de forma expressa, a possibilidade de pagamento da remuneração nas hipóteses de cancelamento ou suspensão das sessões ou quando o impedimento da participação do conselheiro se der por razão de caso fortuito ou de força maior devidamente comprovado.

15. Quanto à Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho e a instituição de seu Programa de Remuneração Variável, as medidas propostas resultaram de acordo firmado em mesa de negociação coordenada pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT), da qual tomou parte o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

16. Fruto desse acordo, estão sendo instituídos o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho, com o objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

17. A composição remuneratória do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho será alterada a partir da data de publicação da proposta em comento, deixando de ser paga por subsídio para ser composta por vencimento básico e pelo Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

18. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será custeado com recursos provenientes de cem por cento das receitas decorrentes de multas pelo descumprimento da legislação trabalhista, inclusive pelos valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União.

19. O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será definido pelo Índice de Eficiência Institucional, mensurado por meio de metas e indicadores de desempenho, estabelecidos com base nos objetivos ou no planejamento estratégicos do Ministério do Trabalho.

20. Do mesmo modo que para a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, é restabelecido o curso de formação como segunda etapa do concurso público. Ademais, a proposta estabelece novos critérios e procedimentos para o desenvolvimento na Carreira, prevendo a participação em cursos de aperfeiçoamento e de especialização entre os requisitos para promoção, de forma a potencializar o desempenho no cargo.

21. Por fim no tocante à Lei nº 11.457, de 2007, propõe-se incluir dispositivo prevendo que as funções de confiança também são privativas de servidores ocupantes de cargos efetivos da Secretaria da Receita Federal do Brasil. As atividades circunscritas ao

órgão são de caráter muito específico e requerem quadro devidamente capacitado e com atribuições decorrentes de seus cargos efetivos voltadas a essas funções.

22. A proposta de Medida Provisória prevê ainda nova fórmula de cálculo de incorporação das gratificações de desempenho devida à Carreira de Perito Médico Previdenciário, à Carreira de Supervisor Médico-Pericial e à Carreira de Analista de Infraestrutura e ao cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, aos proventos da aposentadoria e das pensões, conforme acordo firmado com todas as categorias que percebem gratificação de desempenho. Propõe-se, assim, facultar aos servidores, no momento do requerimento da aposentadoria, bem como àqueles que já se encontram aposentados e aos pensionistas alcançados pelo disposto nos arts. 3º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que fazem jus à incorporação de diferentes percentuais da respectiva gratificação, optar, de forma irretratável, por nova forma de incorporação da parcela, a ser concedida de maneira escalonada, com implementação nos meses de janeiro de 2017, 2018 e 2019, alcançando, ao final, a média dos pontos da gratificação recebidos nos últimos 60 (sessenta) meses antes da aposentadoria ou da instituição da pensão.

23. Quanto à necessidade de prorrogação da concessão das Gratificações de Representação de Gabinete (GR) e das Gratificações Temporárias (GT) da AGU, decorre esta do fato de que o órgão ainda não possui servidores técnicos-administrativos próprios em quantitativo suficiente para atender sua necessidade de pessoal, nem um plano especial de cargos a estimular novos ingressos, sendo, assim, imperioso manter, em seus quadros, servidores e empregados públicos requisitados. De fato, cerca de 64% (sessenta e quatro por cento) da força de trabalho da AGU é constituída por servidores requisitados e cedidos de outros órgãos ou entidades públicas, para os quais as gratificações aqui tratadas são essenciais. Nesse contexto, a proposta objetiva garantir o cumprimento do princípio da continuidade do serviço público, considerando que uma brusca redução de pessoal técnico-administrativo geraria elevado risco de prejuízos à qualidade da Advocacia Pública federal. Considerando-se que a medida ora proposta implica continuidade de despesa hoje realizada, não haverá aumento de despesa em decorrência de sua aprovação.

24. Propõe-se, ainda, a alteração do Anexo VII da Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, que fixou o quantitativo de Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE) em órgãos que, à época, eram tidos como “cabeças de sistema”. Nesse sentido, resta prevista a alteração da penúltima linha da Tabela contida no Anexo em referência, de forma a contemplar os “órgãos centrais no texto que descreve a distribuição das 4.800 GSISTE existentes. Entende-se que a legislação poderia ter deixado a distribuição dos quantitativos para regulamento, permitindo maior flexibilidade na redefinição do quantitativo atribuído a cada sistema. Assim sendo, propõe-se nova tabela que aglutina as GSISTE disponíveis cuja distribuição será oportunamente disciplinada mediante Decreto.

25. Por fim, propõe-se que, no âmbito da presente proposta de Medida Provisória, procedam-se correções em dispositivos e Anexos das Leis nº 13.324 e nº 13.328, ambas publicadas em 2016 e que têm por objeto ajustes na política de gestão de pessoas e na remuneração de cargos e carreiras do Poder Executivo federal. Em relação aos Anexos, são propostas correções nas tabelas de valor máximo da GSISTE e valor máximo da soma da GSISTE com a remuneração do servidor, tabelas de valor da Gratificação de Qualificação - GQ para os cargos de Técnico e Assistente em Ciência e Tecnologia, bem como para os cargos de Auxiliar em Ciência e Tecnologia, tabela de valor da Gratificação de Apoio à Execução da Política Indigenista - GAPIN; tabelas de vencimento básico e valor do ponto da

Gratificação de Desempenho dos cargos de Médico do Plano Especial de Cargos da SUFRAMA, com jornadas de 40 horas semanais e 20 horas semanais, com vistas a sanar erros materiais.

26. Quanto aos ajustes textuais que se fazem necessários das Leis em referência, propõe-se a correção de dispositivos que regulamentam a incorporação da GDTAF; complementação de outros servidores que fazem jus à GACEN para fins de incorporação nos proventos de aposentadoria e pensões; correção da opção da incorporação da GIAPU nos proventos de aposentadoria e pensões; correção do órgão supervisor da Carreira de Finanças e Controle; ajustes nas atribuições do cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle, e inclusão do Denasus como órgão setorial de controle interno.

27. Por fim, propõe-se alteração no art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1.990, relativa à cessão de servidores para Serviço Social Autônomo, bem como dispositivo independente prevendo a cessão de empregados de empresa pública e sociedade de economia mista para a administração pública federal, direta, autárquica e fundacional e para serviço social autônomo instituído pela União que exerça atividades de cooperação com a administração pública federal. A medida visa permitir a cooperação entre órgãos e entidades do Poder Público e entidades do Sistema S, haja vista lacuna legal existente acerca da possibilidade de aplicação do instituto da cessão aos empregados de empresas estatais federais a entes da Administração Pública, bem como da possibilidade de servidores públicos federais serem cedidos para ter exercício em entidades do Sistema S.

28. Em decorrência da extinção do Ministério da Previdência Social - MPS e da assunção de suas competências pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDS e pelo Ministério da Fazenda - MF os servidores da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, lotados no antigo MPS foram remanejados para esses órgãos. Com o objetivo de regularizar a situação funcional desses servidores, propõe-se prever que o MF e o MDS passem a ser órgão de lotação da carreira e que os servidores lá em exercício façam jus à gratificação de desempenho específica, adotando-se os critérios e procedimentos aplicados no novo órgão de lotação.

29. Tendo em vista garantir a continuidade das atividades exercidas pela Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, a medida faculta a requisição de servidores até a contratação de pessoal permanente por meio de concurso público. As requisições poderão ser mantidas pelo prazo de até dois anos, contado da data da primeira contratação de pessoal concursado.

30. A medida busca ainda dar tratamento isonômico aos servidores dos ex-territórios dos cargos de Engenheiro, Arquiteto, Economista, Estatístico e Geólogo que optaram pela estrutura remuneratória de cargos específicos quanto a possibilidade da percepção da gratificação de desempenho específica quando cedidos. Os demais servidores da União percebem a gratificação quando cedidos para outros órgãos e entidades da administração pública federal. Propõe-se estender para os servidores dos ex-territórios o direito à percepção da gratificação quando cedidos para qualquer órgão ou entidade do Estado ou do Município do ex-Território ao qual esteja vinculado.³¹ A proposta amplia para os servidores dos ex-Territórios do Amapá, de Rondônia e de Roraima, cedidos aos Estados do Amapá, de Rondônia e de Roraima nos termos do art. 31, § 3º da Emenda Constitucional nº 79, de 2014 e os que fizeram opção pela estrutura de carreira e gratificação prevista na Lei nº 12.277, de 30 de junho de 2010, a possibilidade de exercício em qualquer órgão ou entidade do Estado ou do Município do ex-Território ao qual estejam vinculados, sem prejuízo do recebimento de gratificações, e possibilita a todos, incluindo os servidores integrantes do PCC-Ext, a cessão sem ônus para o órgão cessionário de ressarcimento pela remuneração do cargo efetivo do servidor, até que sejam aproveitados em órgãos ou

entidades da administração pública federal direta ou indireta.

32. Do ponto de vista orçamentário, tem-se que a recomposição remuneratória proposta alcança um total de 29.394 servidores ativos, 38.755 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo 68.149 beneficiários, com estimativa de impacto total da ordem de R\$ 223 milhões, em 2016; R\$ 3,7 bilhão, em 2017; de R\$ 3,42 bilhões, em 2018; e de R\$ 3,57 bilhões, em 2019, conforme especificado a seguir:

I - Carreira de Perito Médico Previdenciário e Carreira de Supervisor Médico-Pericial: Alcança 4.503 servidores ativos e 4.152 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 8.655 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 178 milhões, em 2017; de R\$ 104 milhões, em 2018; e de R\$ 105 milhões, em 2019.

II - Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil: Alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 27 milhões, em 2016; R\$ 605 milhões, em 2017; de R\$ 603 milhões, em 2018; e de R\$ 599 milhões, em 2019. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira terá um custo da ordem de R\$ 163 milhões, em 2016; R\$ 2,1 bilhões, em 2017; R\$ 2 bilhões, em 2018; e R\$ 2,2 bilhões, em 2019.

III - Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho: Alcança 2.671 servidores ativos e 4.011 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 6.682 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 5 milhões, em 2016; R\$ 104 milhões, em 2017; de R\$ 104 milhões, em 2018; e de R\$ 104 milhões, em 2019. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho será custeado com recursos provenientes de cem por cento das receitas decorrentes de multas pelo descumprimento da legislação trabalhista, inclusive os valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União, na ordem de R\$ 29 milhões, em 2016; de R\$ 490 milhões, em 2017; R\$ 492 milhões, em 2018; e R\$ 528 milhões, em 2019.

IV - Carreira de Policial Civil dos Extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima: Alcança 319 servidores ativos e 2.093 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 2.412 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 118 milhões, em 2017; de R\$ 29 milhões, em 2018; e de R\$ 28 milhões, em 2019.

V - Carreira de Diplomata e Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria: Alcança 2.987 servidores ativos e 1.490 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 4.477 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 66 milhões, em 2017; de R\$ 38 milhões, em 2018; e de R\$ 39 milhões, em 2019.

VI - Carreira de Analista de Infraestrutura e cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior: Alcança 824 servidores ativos e 6 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 830 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 20 milhões, em 2017; de R\$ 11 milhões, em 2018; e de R\$ 12 milhões, em 2019.

33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as

despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta.

35. Por fim, quanto aos requisitos de urgência e relevância para adoção de Medida Provisória, considera-se que se encontram atendidos, frente à necessidade de dar resposta efetiva aos acordos firmados na Mesa Nacional de Negociação Permanente com as entidades representativas dos cargos e carreiras alcançados pela proposta, que estabeleciam a entrada em vigor de medidas ajustadas entre as partes ainda no exercício de 2016.

36. São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência, a anexa proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

Dyogo Henrique de Oliveira

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela **Procuradoria-Geral da República - PGR**, com pedido de medida cautelar, em face dos arts. 6º a 25 da Lei 13.464, de 10/07/2017.

Os dispositivos cuja constitucionalidade se infirma instituem e disciplinam o pagamento de parcelas pecuniárias denominadas “ *bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira* ” e “ *bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho* ” a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

A despeito da extensão textual dos dispositivos questionados, convém transcrevê-los, a fim de possibilitar uma visão transversal e exauriente da matéria, *verbis*:

“Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).

Art. 7º Os servidores terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

I - 1 (um inteiro), para os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - 0,6 (seis décimos), para os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício receberão o Bônus proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "a" do Anexo III desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "a" do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, o valor do Bônus será pago observado o disposto na tabela "a" do Anexo III desta Lei, aplicando-se o disposto na tabela "a" do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na tabela "a" do Anexo IV desta Lei.

Art. 8º Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

Art. 10. Os servidores ativos somente perceberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira quando em efetivo exercício no cargo durante, pelo menos, metade do período de apuração.

§ 1º Para fins de apuração do tempo mínimo de que trata o caput deste artigo, não será considerado o tempo de afastamento ou de licença:

- I - para atividade política;
- II - para exercício de mandato eletivo;
- III - não remunerada.

§ 2º Na hipótese de mudança de nível de percentual nas tabelas dos Anexos III e IV desta Lei durante o período de apuração, o valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago com base no percentual correspondente ao nível em que tenha permanecido a maior parte do período ou, em caso de empate, ao nível de maior percentual.

Art. 11. Para os meses de dezembro de 2016 e de janeiro de 2017, será devida aos ocupantes dos cargos da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil parcela do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira nos valores de:

I - R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), para os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil;

II - R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), para os ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Os valores constantes dos incisos do caput deste artigo serão concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas para o período previsto no caput deste artigo, fixadas pelo Secretário da Receita Federal do Brasil, e estarão sujeitos a ajustes no período subsequente.

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

§ 3º Os valores previstos nos incisos do caput e no § 2º deste artigo observarão os limites constantes dos Anexos III e IV desta Lei.

§ 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional, de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei.

Art. 12. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não será devido aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil cedidos a outros órgãos.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica aos servidores em exercício nos órgãos com competência sobre Previdência e Previdência Complementar nos termos do parágrafo único do art. 19 da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016 , aos servidores nas situações mencionadas no inciso I e nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008 , e aos servidores em exercício nos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal .

Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

Art. 15. O Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º

Parágrafo único.

c) o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.” (NR)

“ Art. 6º -A. A gratificação de presença a que se refere a alínea “a” do parágrafo único do art. 6º desta Lei também será devida aos conselheiros representantes dos contribuintes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) nas seguintes hipóteses:

I - impedimento, em razão de caso fortuito ou de força maior, de comparecer à reunião de julgamento, devidamente comprovado e homologado pelo Carf;

II - cancelamento ou suspensão de sessão de julgamento por iniciativa do Carf.”

Art. 16. São instituídos o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico do Ministério do Trabalho.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, o qual 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 e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho a ser distribuído aos beneficiários do programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

Art. 17. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho por servidor, na proporção de 1 (um inteiro)

§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela “b” do Anexo III desta Lei , aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela “b” do Anexo IV desta Lei , aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, o valor do Bônus será pago observado o

disposto na tabela “b” do Anexo III desta Lei , aplicando-se o disposto na tabela “b” do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída

II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na tabela “b” do Anexo IV desta Lei.

Art. 18. Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 19. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

Art. 20. Os servidores ativos somente perceberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho quando em efetivo exercício no cargo durante, pelo menos, metade do período de apuração.

§ 1º Para fins de apuração do tempo mínimo de que trata o caput deste artigo, não será considerado o tempo de afastamento ou de licença:

I - para atividade política

II - para exercício de mandato eletivo

III - não remunerada.

§ 2º Na hipótese de mudança de nível de percentual nas tabelas dos Anexos III e IV desta Lei durante o período de apuração, o valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago com base no percentual correspondente ao nível em que tenha permanecido a maior parte do período ou, em caso de empate, ao nível de maior percentual.

Art. 21. Para os meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017, será devida aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho parcela do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais).

§ 1º O valor constante do caput deste artigo será concedido a título de antecipação de cumprimento de metas para o período previsto no caput deste artigo, fixadas pelo Secretário de Inspeção do Trabalho, e estará sujeito a ajustes no período subsequente.

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 16 desta Lei, será pago, mensalmente, o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do

cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, concedido a título de antecipação de cumprimento de metas e sujeito a ajustes no período subsequente.

§ 3º Os valores a que se referem o caput e o § 2º deste artigo observarão as limitações constantes dos Anexos III e IV desta Lei.

§ 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional de que trata o § 2º do art. 16 desta Lei.

Art. 22. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho não será devido aos Auditores Fiscais do Trabalho cedidos a outros órgãos.

Art. 23. O somatório do vencimento básico da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, incluído o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, não poderá exceder o limite máximo estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal .

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 e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

Art. 25. A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 1º

XXII - a Gratificação de Raio X;

XXIII - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, recebida pelos servidores da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil;

XXIV - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebida pelos servidores da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

.....”
(NR)”

A **Procuradoria-Geral da República** aduziu, originalmente, que a disciplina normativa acima transcrita estaria a ofender o regime remuneratório previsto no Art. 39, § 4º da Constituição Federal de 1988, disciplinadora da remuneração por subsídio . Em apertada síntese, defende a PGR a incompatibilidade da previsão de vantagens pecuniárias extras, de natureza remuneratória (e.g.: gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de idêntico caráter), com a sistemática remuneratória do subsídio.

Pleiteia, ao final, a declaração da inconstitucionalidade dos arts. 6º a 25 da Lei 13.464/2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento de “ *bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira* ” e de “ *bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho* ”, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Considerando a relevância da matéria em discussão, adotei o rito previsto no Artigo 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações da Presidência da República e das Casas do Congresso Nacional. Em acréscimo, foram solicitadas manifestações do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

O **Senado Federal** apresentou informações em que defende a conformidade constitucional das normas questionadas. Aduz que a premissa de suporte da petição inicial da ADI – *de que a remuneração das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho se daria por subsídio* - não se sustentaria, haja vista a alteração expressa promovida pelo artigo 27 da mesma Lei 13.464/2017. Isso porque, a novel disciplina estaria a estipular o sistema remuneratório de vencimentos , e não mais *subsídio* , para referidas carreiras de servidores públicos.

A seu turno, o **Presidente da República** aporta argumentos semelhantes para pugnar pela improcedência do pedido formulado na inicial. Afirma que a solução da controvérsia não demandaria a análise da compatibilidade do *bônus de eficiência e produtividade* com o regime constitucional de subsídio, haja vista que o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, ao determinar a utilização do regime remuneratório em parcela única aos casos nele previstos, não teria abrangido os Auditores-Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, bem como os Auditores- Fiscais do Trabalho.

Sua Excelência enuncia a compreensão de que tais carreiras se enquadram na previsão constante do § 8º do artigo 39 do texto constitucional. Essa previsão normativa, assevera, atribui caráter facultativo à possibilidade de aplicação do regime de subsídio a servidores públicos organizados em carreira. O **Presidente da República** historia ainda a evolução da forma remuneratória das carreiras em tela para situar que, com a edição da Lei 13.464/2017, decorrente da conversão da Medida Provisória 765/2016, retornou-se ao modelo de *vencimentos* , não mais de *subsídio* (eDOC. 54- fl. 05).

Destaca, em acréscimo, que a previsão legal de que o somatório do vencimento básico com as demais parcelas devidas, incluídos os bônus de eficiência e produtividade, “ *não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal* ”, constitui-se em fator de reforço à constitucionalidade da norma.

Por fim, digno de destaque, as informações presidenciais buscam aproximar o *bônus de eficiência e produtividade* ao princípio constitucional da eficiência, bem como ao permissivo constitucional previsto no Art. 39. § 7º da CF/88, que prevê a instituição de programas de qualidade e produtividade no serviço público, a ser viabilizado sob a forma de *adicional* ou *prêmio de produtividade*.

Deferi a participação processual, na condição de *amici curiae*, das seguintes entidades: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – SINDIFISCO NACIONAL, Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – FENAFISCO.

Em sua manifestação, a **Procuradoria-Geral da República** (eDOC 71) evoluiu na compreensão e superou seu entendimento inicial, de possível ofensa ao regime remuneratório do *subsídio*.

Nada obstante, renovou o pedido de inconstitucionalidade, desta feita, mais restrito (Arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 13.464/2017), na compreensão de que a norma impugnada ofende a reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e a vedação de vinculação de espécies remuneratórias (Art. 37, X e XIII da CF/88, respectivamente).

É o relatório.

Decido.

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Consoante fiz notar no relatório, o questionamento da **Procuradoria-Geral da República** relativamente à higidez constitucional da disciplina legal do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho* centrou-se, originalmente, na alegada ofensa ao artigo 39, § 4º da Constituição Federal.

A PGR evoluiu, então, seu argumento, após constatar o retorno das carreiras de auditoria da Receita Federal do Brasil e da auditoria-fiscal do trabalho à forma de retribuição por *vencimentos*, passando a sustentar, em substituição, possível ofensa ao Art. 37, X e XIII da Constituição Federal.

Em outras palavras, a autora passou a sustentar suposta ofensa à reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e, adicionalmente, possível transgressão à vedação de vinculação de espécies remuneratórias.

A mim parece que a *abertura da causa de pedir* em sede de controle concentrado da constitucionalidade das normas, aliada à *primazia do julgamento do mérito* possibilitam ou, antes, recomendam o conhecimento da presente ADI.

Em nome de desejável objetividade e clareza na prestação jurisdicional, passo brevemente à análise do ponto originalmente suscitado e avançarei, na sequência, às considerações quanto aos questionamentos subsistentes.

I – O *Bônus de Eficiência e Produtividade* e a remuneração por subsídio

O dispositivo constitucional originalmente tido por ofendido disciplina a forma de remuneração de determinados agentes públicos nos diversos níveis federativos, *verbis*:

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

[...]

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

Há que se notar, de início, que o comando constitucional para uma obrigatória adoção de remuneração por *subsídio* alcança apenas alguns servidores, e.g.: membro de Poder, detentor de cargo eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (Art. 39, § 4º, da CF/88); membro do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “c”, da CF/88); membro da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se aqui as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (Art. 135 c/c arts. 131 e 133 da CF/88); servidores policiais integrantes das polícias (Art. 144 c/c Art. 144, § 9º da CF/88).

Para estes, portanto, a adoção da forma remuneratório do *subsídio* é inarredável.

Nada obstante, a Emenda Constitucional 19/1998, veiculou a possibilidade de que outros servidores pudessem experimentar a remuneração por *subsídio* quando organizados em carreira e, adicionalmente, quando assim previsto na respectiva legislação de regência.

No que interessa à questão de fundo, mencione-se que as carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cuja estrutura remuneratória encontra guarida na Lei 10.910/2004, abraçaram inicialmente a possibilidade veiculada pela EC 19/1998.

Isso porque, a Lei 11.890/2008 promoveu alterações na Lei 10.910/2004, passando a prever:

“Art. 2º-A. A partir de 1º de julho de 2008, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei 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 no Anexo IV desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.”

Destaquei

Tal panorama remuneratório (via *subsídio*) prevaleceu, a mim parece, até o advento da Lei 13.464, de 2017, ora questionada. De maneira mais precisa, o seu artigo 27 retomou a forma remuneratória anterior, qual seja: *vencimento básico* acrescido de *parcelas previstas em lei*, senão vejamos:

Lei 13.464, de 2017

“Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, **passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei.**” **Destaquei**

Com efeito, o Anexo VII da Lei 13.464, de 2017, veicula tabelas de vencimentos básicos das respectivas classes e padrões de cada um dos cargos das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho.

A bem da verdade, a nova disciplina não primou pela melhor técnica legislativa à luz do comando veiculado pelo Art. 9º da Lei Complementar 95, de 1998, que exige a enumeração expressa de leis e dispositivos revogados.

O Art. 59 da lei objeto da presente ADI, com efeito, veicula especificamente a sua cláusula de revogação e nele, posso constatar, não se encontram as desejáveis revogações expressas, na Lei 10.910/2004, quanto à anterior disciplina remuneratória via *subsídios*.

A mim parece extreme de dúvidas, por outro lado, que os arts. 27 e 28 da Lei 13.464/2017 disciplinaram às inteiras a nova forma remuneratória das mencionadas carreiras.

Assim sendo, houve inequívoca revogação tácita da disciplina legal anterior - *de remuneração por subsídio das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho* -, haja vista

que lei posterior *regulou inteiramente matéria de que tratava lei anterior*, consoante preconiza o § 1º do Art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Vale rememorar que a adoção da forma remuneratória de *subsídio* constitui **opção** legislativa para os servidores organizados em carreira:

“Art. 39. [...]”

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira **poderá** ser fixada nos termos do § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” **Destaquei**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro , após historiar com propriedade o sistema remuneratório dos servidores públicos no direito brasileiro destaca, *verbis* :

“Abandonada a expressão subsídio na Constituição de 1988, volta a ser prevista na Emenda Constitucional nº 19, porém apenas para algumas categorias de agentes públicos. Com isso, passaram a coexistir dois sistemas remuneratórios para os servidores: o tradicional, em que a remuneração compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza, e o novo, em que a retribuição corresponde ao subsídio, constituído por **parcela única** , que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis. O primeiro sistema é chamado, pela Emenda, de **remuneração ou vencimento** e, o segundo, de **subsídio** .” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. ps. 1.957) **Destaques no original**.

A respeitada administrativista da Universidade de São Paulo menciona ainda os diversos agentes públicos obrigados pelo texto constitucional à adoção da remuneração por *subsídio* para, a seguir, explicitar:

“Além desses, **poderão, facultativamente**, ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira, conforme previsto no artigo 39, § 8º, o que constituirá opção para o legislador de cada uma das esferas de governo.” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. ps. 1.970) **Destaquei**

A facultatividade na adoção da sistemática remuneratória – por *vencimentos* ou por *subsídios* - para os servidores organizados em carreira, como no caso sob análise, afasta, a meu juízo, qualquer ofensa ao Art. 39, § 4º da Constituição Federal de 1988.

Vale apenas lembrar que discussões recentes nesta Corte sufragaram a compatibilidade (e, portanto, a constitucionalidade) de *remuneração sob performance* mesmo com a forma remuneratória por *subsídio* (por todas, ADI 6159; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 24/08/2020; Publicação: 25/11/2020).

Abandonada, como visto, a remuneração por *subsídios* e retomada a forma remuneratória de *vencimentos* pelas carreiras de auditoria da Receita Federal do Brasil e da auditoria-fiscal do trabalho, exerceu-se negativamente a faculdade deferida pelo Art. 39, § 8º do texto constitucional.

Em definitiva, não identifico qualquer inconstitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho* ao regramento constitucional do subsídio.

Avanço, a seguir, na análise dos questionamentos adicionais trazidos pela **Procuradoria-Geral da República** em sua manifestação (eDOC. 71).

II – O Bônus de Eficiência e Produtividade, a reserva legal absoluta para a fixação de remuneração e a vedação à vinculação de espécies remuneratórias.

Consoante adiantei, a **Procuradoria-Geral da República** (eDOC. 71) evoluiu em sua compreensão original e, superando seu entendimento veiculado na petição inicial - *de inconstitucionalidade por ofensa ao regime remuneratório do subsídio* - renovou os argumentos de inconstitucionalidade da Lei 13.464/2017.

Desta feita, argumenta que alguns dispositivos da norma (Arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, anteriormente transcritos) ofenderiam a reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e a vedação de vinculação de espécies remuneratórias (Art. 37, X e XIII da CF/88, respectivamente).

Transcrevo os dispositivos constitucionais tidos por violados:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com as vênias de estilo aos eventuais entendimentos dissonantes, penso que melhor sorte não encontra a autora desta ADI quanto às inconstitucionalidades alegadas.

Compreendo que o legislador ordinário conferiu às carreiras sob análise uma margem, um intervalo, enfim, uma **baliza legal de variação remuneratória**, o que afasta, a mim parece, a pretendida inconstitucionalidade por exigência de lei formal na fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos (Art. 37, X da CF/88).

Em uma breve digressão, rememore-se que a lei se dirige a servidores do alto escalão funcional do Poder Executivo, cujas atribuições, por sua importância, encontram especial alusão e deferência no texto constitucional (Art. 37, XVIII e XXII da CF/88).

O registro é importante. Os valores remuneratórios atualmente percebidos, desconsiderando-se momentaneamente o *bônus de eficiência* sob escrutínio, reverberam a relevância das atribuições desenvolvidas, a notória qualificação dos quadros e a respeitabilidade das instituições envolvidas.

Isso afirmo para afastar ilações açodadas, maniqueístas e demagógicas de que a manutenção do *bônus de eficiência* privilegiaria uma *já abonada classe de servidores públicos*.

Se a espécie remuneratória sob escrutínio deve ser mantida, ela o será por estrita observância a um processo legislativo conduzido às claras e por uma escolha político-legislativa que encontra amparo em texto constitucional expresso, como aqui me proponho a demonstrar.

Dito isto, ao contrário do que defende a **Procuradoria-Geral da República**, penso haver sim uma efetiva estipulação legal dos limites remuneratórios.

Obviamente a remuneração por *performance* exige quebras de paradigmas anteriores, sem que isso signifique, com as vênias de estilo, qualquer malferimento a normas constitucionais.

Perceba-se que a própria Lei 13.464/2017 prevê como banda maior, ou seja, como limite superior, o teto remuneratório do serviço público estipulado pela CF/88 (Art. 37, XI), *verbis*:

Lei 13.464/2017

“Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, **incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo** disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.” **Destaquei**

A obediência ao teto remuneratório do serviço público, portanto, é imperiosa.

É de se questionar, retórica e exemplificativamente: se a lei tão somente viesse a fixar a remuneração daquelas carreiras no teto do funcionalismo público, seria ela inconstitucional? Parece-se que, observados todos os ditames orçamentários e do processo legislativo, a resposta inexoravelmente seria negativa.

Busco com isso demonstrar que o estabelecimento de um valor remuneratório variável (possivelmente *menor* que o teto do funcionalismo) não ofende a Constituição quando a própria estipulação de remuneração no patamar máximo (portanto, *no teto*), igualmente não ofenderia o texto constitucional.

Em última análise, a mim parece, existe um intervalo remuneratório nítido em que o *bônus de eficiência* opera. Tal intervalo encontra balizas legais claras: como piso (ou banda menor), o vencimento do cargo, como teto (ou banda maior), a mais alta remuneração do serviço público.

O direito tributário oferece generosos exemplos em que a legislação confere ao Poder Executivo balizas em que pode atuar, seja na definição de alíquotas, seja no direcionamento da regulamentação infralegal. Menciono,

a esse propósito, recentes julgados deste Supremo Tribunal Federal chancelando complementação normativa desse jaez (*vide* RE 1043313 – Tema 939 de RG e ADI 4397 , julgada conjuntamente com o RE 677725).

Assim, com reiteradas vênias, a fixação legal prévia dessa novel parcela remuneratória, de maneira global ou individual, como advoga a PGR, desnaturaria por completo o estímulo proposto pela norma de regência.

A instituição de adicional remuneratório em função de resultados laborais positivos e proveitosos à Administração Pública, a um só tempo, não apresenta qualquer ofensa aos comandos constitucionais já enunciados, como também caminha ao encontro de dispositivo constitucional com vocação a concretizar o *princípio da eficiência* no serviço público.

Refiro-me à previsão do § 7º do Art. 39 da Constituição Federal, preceito este incluído pela Emenda Constitucional 19/1998, *verbis*:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, **inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Destaquei

Em que pese o dispositivo transcrito correlacionar a aplicação de recursos originários apenas *da economia com despesas* à retribuição dos servidores, por meio de *adicional* ou *prêmio de produtividade* , parece-me extreme de dúvidas que o *ganho de eficiência na gestão* se insere perfeitamente na vontade do legislador, mormente quando facilmente quantificável financeiramente. Afinal de contas, *eficiência na gestão* é face da mesma moeda que estampa a *economia de despesa* no outro *front* .

No ponto, não me furto a constatar e enunciar exemplo de inovação legislativa que, a princípio e sem qualquer prejulgamento do tema, parece-me caminhar na mesma direção da franquia constitucional estipulada pelo Art. 37, § 7º da Constituição Federal de 1988.

Reporto-me à estipulação de adicionais remuneratórios a *agentes de contratação* ou *pregoeiros*, a incidir sobre os valores **efetivamente economizados** no contexto de licitações e contratações públicas.

A este propósito, transcrevo a previsão do Art. 9º, § 5º da Lei Complementar 695, de 18 de janeiro de 2022, do Estado do Rio Grande do Norte, *verbis*:

“Art. 9º Fica instituído o adicional de produtividade de contratação incidente sobre os valores resultantes por compra, obra, serviço contratado ou registro de preços, a ser rateado entre os agentes designados para as atividades constantes do art. 2º desta Lei Complementar e que tenham atuado no procedimento de contratação ou licitação, seguindo os seguintes parâmetros:

[...]

§ 5º Após a apresentação das propostas pelos licitantes e adjudicadas pelo agente público competente, valores negociados e revertidos em benefício da administração pública geram adicional de 2% (dois por cento) sobre o valor economizado, em benefício do agente de contratação ou pregoeiro.” Destaquei

A previsão, parece-me, encerra fórmula criativa no incentivo à economia de recursos públicos no contexto licitatório, além de prestigiar servidores que se proponham a atuar em semelhante temática.

Constato, em acréscimo, que os precedentes mencionados pela PGR em sua manifestação, no intuito de demonstrar a alegada ofensa à legalidade estrita na fixação da remuneração de servidores públicos (ADI-MC 492/DF; ADI 2.075-MC/RJ), não se aplicam à discussão destes autos.

Tais precedentes se reportam a situações concretas em que atos infralegais limitavam a remuneração de servidores, legalmente estipulada, seja mediante imposição de tetos remuneratório não previstos em lei, seja impondo decesos remuneratórios (reduzibilidade).

Na presente ADI, disso não se cuida! A lei questionada sinaliza, ao contrário, possibilidade de **acrécimo** remuneratório, isso dentro de patamares legal e constitucionalmente previstos ou, como dito anteriormente, entre os atuais *vencimentos* e o *teto constitucional* de remuneração do serviço público.

Vale ainda destacar, ao contrário do que preconiza a douta **Procuradoria-Geral da República** relativamente à suposta delegação a ato infralegal da definição da base de cálculo do bônus, que a sua fonte de custeio encontra assento legal no art. 15 da Lei 13.464/2017.

Com efeito, mediante alteração legislativa promovida no art. 6º do Decreto Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, consignou-se que recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF custearão o incremento remuneratório sob *performance*.

Também neste ponto, não vislumbro qualquer ofensa ao comando constitucional que veda a *vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público* (Art. 37, XIII da CF/88).

O comando constitucional tido por ofendido tem propósito muito específico. Como bem relembra **Celso Antonio Bandeira de Mello**, a proibição de vinculação de vencimentos dos servidores se presta a *evitar aumentos em cadeia* (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 283).

A previsão normativa do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho* não conduz, penso eu, a qualquer repercussão em cadeia, haja vista limitar-se à disciplina de carreiras estatais específicas (auditoria da RFB e auditoria do trabalho).

Por derradeiro, vale destacar: o pagamento do bônus pressupõe o atendimento a critérios de *eficiência na gestão*, estipuladas em normativos multinstitucionais que definirão *indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico* dos órgãos a que vinculados os servidores.

Tal conformação, penso eu, supera e se diferencia da mera participação em incremento arrecadatário tributário.

Uma eventual vinculação de acréscimo remuneratório ao correspondente incremento na arrecadação tributária de determinado tributo faria com que fatores outros – como, por exemplo, o aquecimento da economia – repercutisse na remuneração do servidor sem que este tivesse contribuído efetivamente para o resultado positivo.

Não ignoro, inclusive, que tal expediente de vinculação entre remuneração e arrecadação tributária já fora anteriormente rechaçado por esta Corte, senão vejamos:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI COMPLEMENTAR N. 101/93, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS VINCULADO À ARRECADAÇÃO DO ICMS E A ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina. Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, **vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS** e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos artigos 37, XIII; 96, II, "b", e 167, IV, da Constituição do Brasil. Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina.”

(RE 218874, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2007) **Destaquei**

Nada obstante, a leitura do inteiro teor do julgado revela situações de todo diferentes da disciplina normativa sob investida na presente ADI. Ou seja, aquilo que já rechaçado anteriormente por este Supremo Tribunal quanto à vinculação remuneratória ao incremento de receita tributária aqui não se repete.

Com efeito, a norma, reputada inconstitucional no julgado cuja ementa acima transcrevi (RE 218874), instituiu verdadeiro gatilho salarial aos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, determinando que “ *o vencimento do pessoal do Poder Judiciário do Estado terá seu valor corrigido em índice de 80% (oitenta por cento) do incremento da Receita Corrente Líquida do Estado no mês anterior, repassada ao Poder Judiciário [...]*” .

A conformação legal da Lei 13.464/2017, note-se, é de remuneração variável consoante *metas de resultado* e não gatilho salarial em função de incremento da arrecadação de determinado tributo.

Exercitando a disciplina legal, a título exemplificativo, seria plenamente factível a percepção incremental do bônus, mesmo em um cenário de diminuição da arrecadação tributária. De maneira oposta, igualmente

possível a inobservância das metas de resultado, com consequente percepção a menor do bônus de eficiência, mesmo em cenário de crescimento econômico e aumento da arrecadação tributária.

Um paralelo é possível no assunto. Em finanças públicas, costuma-se falar em *elasticidade da receita em relação ao PIB* para referir-se às variações percentuais da receita pública em resposta à uma variação de um ponto percentual do PIB. Dito de outra maneira, a *elasticidade* traça a repercussão do crescimento ou da retração econômica nas receitas orçamentárias.

Transportando o conceito para a temática sob análise, penso que a conformação legal do *Bônus de Eficiência e Produtividade* não induz qualquer *elasticidade* do bônus em relação à arrecadação tributária. Sendo o bônus vinculado a resultados estratégicos dos órgãos envolvidos, superam, portanto, o mero caráter arrecadatório.

Os mesmos argumentos se prestam a afastar as conclusões da ADI 650-MC (Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/1992). Não há aqui, repita-se, *tout court*, a partilha de tributos e acessórios, como no precedente de 1992. Tampouco reputo possível associar o presente julgamento a manifestações mais antigas deste Tribunal, a exemplo da RP 904/SP (Rel. Min. Cordeiro Guerra). Com efeito, inexistente, na Constituição Federal de 1988, semelhante parâmetro constitucional em que se fundou aquele julgado (refiro-me especificamente ao Art. 196 da Constituição de 1969).

Relembro, em acréscimo, que a fonte de custeio do bônus é o FUNDAF, cuja composição de seus recursos é, diferentemente dos precedentes suscitados pela PGR, deveras mais abrangente que as pontuais receitas de espécies tributárias específicas e seus acessórios (art. 8º do Decreto-lei 1.437, de 1975):

Decreto-lei 1.437, de 1975

“Art. 8º Constituirão, também, recursos do FUNDAF: (Vide Decreto-lei nº 1.754, de 1981)

I - Dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

II - (Revogado pela Lei nº 7.711, de 1988)

III - receitas diversas, decorrentes de atividades próprias da Secretaria da Receita Federal; e (Redação dada pela Lei nº 7.711, de 1988)

IV - Outras receitas que lhe forem atribuídas por Lei.”

No ponto, vale recordar que eventuais vinculações legais ao custeio de despesas específicas - em razão, e.g., da natureza do tributo em que o recurso se origina - não foram objeto de qualquer questionamento nesta ADI e suas previsões legais permanecerão plenamente válidas. Assim, existindo legislação específica a prever, portanto, o trânsito de recursos ao FUNDAF, porém “carimbados” em sua destinação, decerto não poderão compor a remuneração do *bônus* ora sob deliberação.

Caminhando para o fecho de meu voto, reputo apropriado mencionar, que inovações como *bônus de eficiência* (caso dos autos), *honorários advocatícios* (de constitucionalidade já reconhecida por esta Corte – ADI 6053 e outras), *gratificação a membros de comissão licitações e contratos* (exemplificada acima), todas elas, são novos mecanismos com que o direito administrativo, na temática remuneratória dos servidores públicos, tem buscado responder aos clamores atuais por dinamismo, eficiência e engajamento de pessoas na gestão pública. Buscam contornar, simultânea e adicionalmente, limitações orçamentárias que as formas remuneratórias tradicionais experimentam.

Se a mudança de cultura na gestão pública pode causar certas perplexidades - incertezas entre o ocaso daquilo que *já não é mais* e as dúvidas quanto aquilo que, *sendo novo, ainda não resta totalmente consolidado*, parafraseando os conceitos filosóficos do interregno, na *modernidade líquida* de **Zygmunt Bauman** - temos que estar atentos para não frustrarmos o avanço jurídico de institutos e instituições.

A mim parece causar maior inquietação ao cidadão-contribuinte o pagamento de certas rubricas tradicionais - como a *venda de férias não gozadas*, *auxílios os mais diversos*, custeio de *passagens em primeira classe* com dinheiro público, *pagamentos dobrados de remuneração* por ocasião de remoção de local de exercício, etc, **muitas vezes, pagamentos estes que superam significativamente o teto remuneratório constitucional** – do que um adicional remuneratório a contribuir, imediatamente, no efetivo incremento gerencial ao Estado e, mediatamente, no incremento de receitas públicas.

Por fim, vale acrescentar algumas derradeiras considerações sobre o tema.

A prevalecer o entendimento por mim proposto neste voto, destaco que o reconhecimento da constitucionalidade do instituto não diminui, de

forma alguma, a necessidade de uma atenta disciplina infralegal do assunto, sob pena de se frustrarem os nobres propósitos constitucionais e legais do instituto.

Uma diligente regulamentação do instituto, a ressaltar seu intento primordial de incremento de eficiência nas atividades de auditoria da União, insere-se, a meu ver, em contexto mais amplo, por mim já abordado em sede acadêmica nos seguintes termos:

“O exercício da Administração federal exige preocupações qualitativas quanto ao seu bom desempenho. Nesse sentido, o Decreto n. 9.203, de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com efeito, tal disciplina normativa busca conformar o *direito fundamental à boa governança*, decorrente da principiologia veiculada no art. 37 da Constituição Federal de 1988. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021).

Neste sentido, em busca de uma *boa governança* no assunto em análise, relevante mencionar estudo conduzido pela **Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE** entre seus países -membros na temática da *remuneração por performance* de agentes públicos (na sigla inglesa, PRP).

A análise de experiências comparadas, com seus insucessos e êxitos, decerto aportará contribuições de importante valia para a disciplina infralegal do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria do Trabalho* (OECD-2005 , **Performance-related Pay Policies for Government Employees**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>).

Some-se ao Relatório da OCDE o estudo conduzido por **James Perry, Trent Engbers e So Yun Jun** , que analisou a eficácia e a efetividade de programas de PRP indicados em 57 estudos publicados entre 1977 e 2008, dissertando sobre a implantação de sistemas de remuneração variável no setor público em diversos países (PERRY, James L.; ENGBERS, Trent A. & JUN, So Yun. **Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence** . Public Administration Review, v. 69, n.1, p. 1-31, Washington, January/February, 2009).

Em trabalho seminal sobre a aplicação do sistema de remuneração variável à administração pública de Minas Gerais, **Mário Teixeira Reis Neto**

e **Luiz Otávio Milagres de Assis** , a partir das conclusões enunciadas tanto pelo Relatório de 2005 da OCDE como pelo estudo de Perry, Engbers e Jun, alertam:

“1. A PRP tem, geralmente, falhado em induzir mudanças na percepção dos empregados, necessárias para alterar a motivação, ou seja, a parcela variável não consegue, em geral, promover motivação adicional dos empregados. Entretanto, foram identificados bons resultados quando as metas eram claras, e a recompensa e o suporte à implantação do programa de remuneração variável eram adequados. Alguns pesquisadores encontraram realidades em que os empregados percebiam baixa relação entre desempenho e recompensa, enquanto outros verificaram descrença em relação à possibilidade real de receber pagamento superior. Outros empregados entendiam que o incentivo financeiro era pouco representativo para ser valorizado. Contudo, quando se foca em 14 estudos de alta qualidade sobre PRP (com experimentos e amostras aleatórios, além de análises de séries temporais), os resultados são contraditórios. Quatro são claramente negativos, outros quatro não permitem tirar qualquer conclusão e cinco são favoráveis à PRP, no sentido de que ela contribuiu para a melhoria nos resultados. Esses cinco estudos bem-sucedidos foram realizados em organizações da área de saúde e utilizaram sistemas de pagamento por unidade produzida (*piece-rate compensation programs*).

2. Uma variedade de fatores contextuais, como o nível de confiança e um consistente sistema de avaliação, influencia na efetividade dos programas de PRP. Um fator, entretanto, se destaca: o tipo de política pública envolvida. Experiências de PRP na área de saúde são altamente positivas; entretanto, na área de regulação e no setor financeiro, são negativas. Ficam no meio termo os resultados nas áreas de educação e segurança pública.

3. Os programas de remuneração variável parecem ter maior efeito nos níveis operacionais da organização em que as tarefas são menos ambíguas e os resultados, mais concretos e mensuráveis, contradizendo a premissa de que seriam mais efetivos nos níveis gerenciais. É necessário ressaltar que muitos empregados consideram a PRP injusta. O que está por trás dessa percepção, em geral, é o baixo nível de confiança no ambiente de trabalho, a falta de transparência na avaliação e a falta de credibilidade da liderança.

4. As falhas na implementação não constituem a única razão do insucesso de programas de PRP. Três aspectos institucionais são determinantes: **transparência** – o sucesso (ou o fracasso) dos programas depende da percepção, por parte dos empregados, de que o sistema é justo, transparente e não político; em segundo lugar, a **questão orçamentária** , já que o montante monetário necessário é

significativo e fica condicionado às nuances do comportamento da receita; em terceiro lugar, a **visão externa sobre o pagamento da premiação**, porque parte da sociedade pode considerar ilegítima uma recompensa além do salário, em troca de resultados superiores.

5. Sistemas de remuneração variável com relações diretas entre produção (resultados) e desempenho são mais bem-sucedidos do que aqueles baseados no julgamento das chefias.

6. Não é recomendável adotar um sistema de remuneração variável simplesmente porque todos o estão fazendo. É necessário considerar as contingências e os fatores específicos, adaptando o sistema de maneira que ele faça sentido e seja efetivo na organização.

7. Há muito espaço para novas pesquisas. Quatro campos se destacam: (a) Quais as influências específicas do salário-base e da parcela variável no desempenho? Como avaliar o peso de cada componente? (b) De que forma e por que os incentivos vinculados a objetivos coletivos são mais bem-sucedidos? (c) Quais características de design na modelagem dos programas são mais efetivas? (d) Como avaliar e quão efetivos são os benefícios indiretos advindos da implementação de programas de PRP?"

(REIS NETO, Mário Teixeira; ASSIS, Luiz Otávio Milagres de. **Principais características do sistema de remuneração variável no choque de gestão em minas gerais: o acordo de resultados e o prêmio por produtividade.** Gestão e Regionalidade – vol. 26 nº 76. Janeiro /Abril de 2010.)

Todas as dificuldades experimentadas na implementação da *remuneração por performance* no serviço público no direito comparado apresentam-se como alertas para que, na pormenorização normativa interna, não frustemos a potencialidade do instituto, reduzindo-o a mera rubrica salarial adicional.

Em outras e últimas palavras, a regulamentação do *bônus de eficiência* não pode reduzir um instrumento com auspiciosas possibilidades a um mero aumento remuneratório.

III - Dispositivo

Por todo o exposto, conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido**, para reconhecer a constitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade*

Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho, respeitando-se, em todo caso, o teto remuneratório estabelecido pelo Art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 25/02/2022 00:00

09/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.562 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: UNAFISCO NACIONAL - ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCELO BAYEH
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO SINAIT
ADV.(A/S)	: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: TALITA FERREIRA BASTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTARIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES
AM. CURIAE.	: ANFIP ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: LUIS FERNANDO SILVA
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL - FENAFISCO
ADV.(A/S)	: CAROLINE DE SENA VIEIRA ROSA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA E DA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO. LEI FEDERAL 13.464, DE 2017. SISTEMA REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL DE SUBSÍDIO. RESERVA LEGAL ABSOLUTA NA FIXAÇÃO E ALTERAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. VEDAÇÃO À

ADI 6562 / DF

VINCULAÇÃO E À EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS.

1. A instituição do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho* não ofende o regime constitucional de remuneração por *subsídio*. As carreiras a que se destinam exerceram opção constitucional por remuneração sob a sistemática de *vencimentos* (Art. 39, § 8º da CF/88).

2. O *Bônus de Eficiência* não macula a exigência constitucional de lei específica a fixar e alterar a remuneração dos servidores públicos (Art. 37, X da CF/88). Legislação própria fixa o limite mínimo (*vencimentos*), enquanto a Lei 13.464/2017 ressalta a observância do teto remuneratório do funcionalismo. A remuneração por desempenho encontra suas balizas, seu intervalo, satisfatoriamente previstas em lei formal e se amolda ao respaldo constitucional do *princípio da eficiência* (Art. 37, *caput* c/c Art. 39, § 7º da CF/88).

3. Não ofende a regra constitucional de vedação à vinculação ou à equiparação de remuneração de servidores públicos (Art. 37, XIII da CF/88) o incremento salarial condicionado à satisfação de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico dos órgãos a que vinculados os servidores. Precedentes da Corte. Distinções.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer da Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgar improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho*, respeitando-se, em todo caso, o teto remuneratório estabelecido pelo Art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de fevereiro a 8 de março de 2022.

ADI 6562 / DF

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

09/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.562 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: UNAFISCO NACIONAL - ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCELO BAYEH
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO SINAIT
ADV.(A/S)	: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: TALITA FERREIRA BASTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTARIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES
AM. CURIAE.	: ANFIP ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: LUIS FERNANDO SILVA
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL - FENAFISCO
ADV.(A/S)	: CAROLINE DE SENA VIEIRA ROSA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela **Procuradoria-Geral da República - PGR**, com pedido de medida cautelar, em face dos arts. 6º a

ADI 6562 / DF

25 da Lei 13.464, de 10/07/2017.

Os dispositivos cuja constitucionalidade se infirma instituem e disciplinam o pagamento de parcelas pecuniárias denominadas “*bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira*” e “*bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho*” a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

A despeito da extensão textual dos dispositivos questionados, convém transcrevê-los, a fim de possibilitar uma visão transversal e exauriente da matéria, *verbis*:

“Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

ADI 6562 / DF

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).

Art. 7º Os servidores terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

I - 1 (um inteiro), para os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - 0,6 (seis décimos), para os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício receberão o Bônus proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "a" do Anexo III desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "a" do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, o valor do Bônus será pago observado o disposto na tabela "a" do Anexo III desta Lei, aplicando-se o disposto na tabela "a" do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo, observado o tempo de

ADI 6562 / DF

aposentadoria, conforme o disposto na tabela “a” do Anexo IV desta Lei.

Art. 8º Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

Art. 10. Os servidores ativos somente perceberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira quando em efetivo exercício no cargo durante, pelo menos, metade do período de apuração.

§ 1º Para fins de apuração do tempo mínimo de que trata o caput deste artigo, não será considerado o tempo de afastamento ou de licença:

- I - para atividade política;
- II - para exercício de mandato eletivo;
- III - não remunerada.

§ 2º Na hipótese de mudança de nível de percentual nas tabelas dos Anexos III e IV desta Lei durante o período de apuração, o valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago com base no percentual correspondente ao nível em que tenha permanecido a maior parte do período ou, em caso de empate, ao nível de maior percentual.

Art. 11. Para os meses de dezembro de 2016 e de janeiro de 2017, será devida aos ocupantes dos cargos da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil parcela do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira nos valores de:

I - R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), para os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil;

ADI 6562 / DF

II - R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), para os ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Os valores constantes dos incisos do caput deste artigo serão concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas para o período previsto no caput deste artigo, fixadas pelo Secretário da Receita Federal do Brasil, e estarão sujeitos a ajustes no período subsequente.

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

§ 3º Os valores previstos nos incisos do caput e no § 2º deste artigo observarão os limites constantes dos Anexos III e IV desta Lei.

§ 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional, de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei.

Art. 12. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não será devido aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil cedidos a outros órgãos.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica aos servidores em exercício nos órgãos com competência sobre Previdência e Previdência Complementar nos termos do parágrafo único do art. 19 da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, aos servidores nas situações mencionadas no inciso I e nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "e" do inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e aos servidores em exercício nos órgãos de assistência direta e imediata ao

ADI 6562 / DF

Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal .

Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

Art. 15. O Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º

Parágrafo único.

c) o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.” (NR)

“ Art. 6º -A. A gratificação de presença a que se refere a alínea “a” do parágrafo único do art. 6º desta Lei também será devida aos conselheiros representantes dos contribuintes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) nas seguintes hipóteses:

I - impedimento, em razão de caso fortuito ou de força maior, de comparecer à reunião de julgamento, devidamente comprovado e homologado pelo Carf;

II - cancelamento ou suspensão de sessão de julgamento por iniciativa do Carf.”

Art. 16. São instituídos o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de 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

ADI 6562 / DF

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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico do Ministério do Trabalho.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, o qual 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 e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho a ser distribuído aos beneficiários do programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

Art. 17. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho por servidor, na proporção de 1 (um inteiro)

§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela “b” do Anexo III desta Lei , aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho correspondente ao período em inatividade, de acordo com os

ADI 6562 / DF

percentuais de bonificação definidos na tabela “b” do Anexo IV desta Lei , aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, o valor do Bônus será pago observado o disposto na tabela “b” do Anexo III desta Lei , aplicando-se o disposto na tabela “b” do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na tabela “b” do Anexo IV desta Lei.

Art. 18. Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 19. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

Art. 20. Os servidores ativos somente perceberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho quando em efetivo exercício no cargo durante, pelo menos, metade do período de apuração.

§ 1º Para fins de apuração do tempo mínimo de que trata o caput deste artigo, não será considerado o tempo de afastamento ou de licença:

I - para atividade política;

II - para exercício de mandato eletivo;

ADI 6562 / DF

III - não remunerada.

§ 2º Na hipótese de mudança de nível de percentual nas tabelas dos Anexos III e IV desta Lei durante o período de apuração, o valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago com base no percentual correspondente ao nível em que tenha permanecido a maior parte do período ou, em caso de empate, ao nível de maior percentual.

Art. 21. Para os meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017, será devida aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho parcela do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais).

§ 1º O valor constante do caput deste artigo será concedido a título de antecipação de cumprimento de metas para o período previsto no caput deste artigo, fixadas pelo Secretário de Inspeção do Trabalho, e estará sujeito a ajustes no período subsequente.

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 16 desta Lei, será pago, mensalmente, o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, concedido a título de antecipação de cumprimento de metas e sujeito a ajustes no período subsequente.

§ 3º Os valores a que se referem o caput e o § 2º deste artigo observarão as limitações constantes dos Anexos III e IV desta Lei.

§ 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional de que trata o § 2º do art. 16 desta Lei.

Art. 22. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho não será devido aos Auditores Fiscais do Trabalho cedidos a outros órgãos.

Art. 23. O somatório do vencimento básico da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, incluído o

ADI 6562 / DF

Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, não poderá exceder o limite máximo estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal .

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 e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

Art. 25. A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 1º

XXII - a Gratificação de Raio X;

XXIII - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, recebida pelos servidores da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil;

XXIV - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebida pelos servidores da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.
.....” (NR)”

A **Procuradoria-Geral da República** aduziu, originalmente, que a disciplina normativa acima transcrita estaria a ofender o regime remuneratório previsto no Art. 39, § 4º da Constituição Federal de 1988, disciplinadora da remuneração por subsídio. Em apertada síntese, defende a PGR a incompatibilidade da previsão de vantagens pecuniárias extras, de natureza remuneratória (e.g.: gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de idêntico caráter), com a sistemática remuneratória do subsídio.

Pleiteia, ao final, a declaração da inconstitucionalidade dos arts. 6º a

ADI 6562 / DF

25 da Lei 13.464/2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento de “*bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira*” e de “*bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho*”, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Considerando a relevância da matéria em discussão, adotei o rito previsto no Artigo 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações da Presidência da República e das Casas do Congresso Nacional. Em acréscimo, foram solicitadas manifestações do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

O **Senado Federal** apresentou informações em que defende a conformidade constitucional das normas questionadas. Aduz que a premissa de suporte da petição inicial da ADI – *de que a remuneração das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho se daria por subsídio* - não se sustentaria, haja vista a alteração expressa promovida pelo artigo 27 da mesma Lei 13.464/2017. Isso porque, a novel disciplina estaria a estipular o sistema remuneratório de vencimentos, e não mais *subsídio*, para referidas carreiras de servidores públicos.

A seu turno, o **Presidente da República** aporta argumentos semelhantes para pugnar pela improcedência do pedido formulado na inicial. Afirma que a solução da controvérsia não demandaria a análise da compatibilidade do *bônus de eficiência e produtividade* com o regime constitucional de subsídio, haja vista que o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, ao determinar a utilização do regime remuneratório em parcela única aos casos nele previstos, não teria abrangido os Auditores-Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, bem como os Auditores- Fiscais do Trabalho.

Sua Excelência enuncia a compreensão de que tais carreiras se enquadram na previsão constante do § 8º do artigo 39 do texto constitucional. Essa previsão normativa, assevera, atribui caráter facultativo à possibilidade de aplicação do regime de subsídio a servidores públicos organizados em carreira. O **Presidente da República**

ADI 6562 / DF

historia ainda a evolução da forma remuneratória das carreiras em tela para situar que, com a edição da Lei 13.464/2017, decorrente da conversão da Medida Provisória 765/2016, retornou-se ao modelo de *vencimentos*, não mais de *subsídio* (eDOC. 54- fl. 05).

Destaca, em acréscimo, que a previsão legal de que o somatório do vencimento básico com as demais parcelas devidas, incluídos os bônus de eficiência e produtividade, “*não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal*”, constitui-se em fator de reforço à constitucionalidade da norma.

Por fim, digno de destaque, as informações presidenciais buscam aproximar o *bônus de eficiência e produtividade* ao princípio constitucional da eficiência, bem como ao permissivo constitucional previsto no Art. 39. § 7º da CF/88, que prevê a instituição de programas de qualidade e produtividade no serviço público, a ser viabilizado sob a forma de *adicional* ou *prêmio de produtividade*.

Deferi a participação processual, na condição de *amici curiae*, das seguintes entidades: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – SINDIFISCO NACIONAL, Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – FENAFISCO.

Em sua manifestação, a **Procuradoria-Geral da República** (eDOC 71) evoluiu na compreensão e superou seu entendimento inicial, de possível ofensa ao regime remuneratório do *subsídio*.

Nada obstante, renovou o pedido de inconstitucionalidade, desta feita, mais restrito (Arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 13.464/2017), na compreensão de que a norma impugnada ofende a reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e a vedação de vinculação de espécies remuneratórias (Art. 37, X e XIII da CF/88, respectivamente).

ADI 6562 / DF

É o relatório.

Decido.

09/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.562 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Consoante fiz notar no relatório, o questionamento da **Procuradoria-Geral da República** relativamente à higidez constitucional da disciplina legal do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho* centrou-se, originalmente, na alegada ofensa ao artigo 39, § 4º da Constituição Federal.

A PGR evoluiu, então, seu argumento, após constatar o retorno das carreiras de auditoria da Receita Federal do Brasil e da auditoria-fiscal do trabalho à forma de retribuição por *vencimentos*, passando a sustentar, em substituição, possível ofensa ao Art. 37, X e XIII da Constituição Federal.

Em outras palavras, a autora passou a sustentar suposta ofensa à reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e, adicionalmente, possível transgressão à vedação de vinculação de espécies remuneratórias.

A mim parece que a *abertura da causa de pedir* em sede de controle concentrado da constitucionalidade das normas, aliada à *primazia do julgamento do mérito* possibilitam ou, antes, recomendam o conhecimento da presente ADI.

Em nome de desejável objetividade e clareza na prestação jurisdicional, passo brevemente à análise do ponto originalmente suscitado e avançarei, na sequência, às considerações quanto aos questionamentos subsistentes.

I – O Bônus de Eficiência e Produtividade e a remuneração por subsídio

ADI 6562 / DF

O dispositivo constitucional originalmente tido por ofendido disciplina a forma de remuneração de determinados agentes públicos nos diversos níveis federativos, *verbis*:

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

[...]

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

Há que se notar, de início, que o comando constitucional para uma obrigatória adoção de remuneração por *subsídio* alcança apenas alguns servidores, *e.g.*: membro de Poder, detentor de cargo eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (Art. 39, § 4º, da CF/88); membro do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “c”, da CF/88); membro da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se aqui as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (Art. 135 c/c arts. 131 e 133 da CF/88); servidores policiais integrantes das polícias (Art. 144 c/c Art. 144, § 9º da CF/88).

Para estes, portanto, a adoção da forma remuneratório do *subsídio* é inarredável.

Nada obstante, a Emenda Constitucional 19/1998, veiculou a possibilidade de que outros servidores pudessem experimentar a remuneração por *subsídio* quando organizados em carreira e, adicionalmente, quando assim previsto na respectiva legislação de regência.

No que interessa à questão de fundo, mencione-se que as carreiras

ADI 6562 / DF

de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cuja estrutura remuneratória encontra guarida na Lei 10.910/2004, abraçaram inicialmente a possibilidade veiculada pela EC 19/1998.

Isso porque, a Lei 11.890/2008 promoveu alterações na Lei 10.910/2004, passando a prever:

“Art. 2º-A. A partir de 1º de julho de 2008, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei **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 no Anexo IV desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.” **Destaquei**

Tal panorama remuneratório (via *subsídio*) prevaleceu, a mim parece, até o advento da Lei 13.464, de 2017, ora questionada. De maneira mais precisa, o seu artigo 27 retomou a forma remuneratória anterior, qual seja: *vencimento básico* acrescido de *parcelas previstas em lei*, senão vejamos:

Lei 13.464, de 2017

“Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004 , **passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei.**” **Destaquei**

Com efeito, o Anexo VII da Lei 13.464, de 2017, veicula tabelas de vencimentos básicos das respectivas classes e padrões de cada um dos cargos das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho.

A bem da verdade, a nova disciplina não primou pela melhor técnica

ADI 6562 / DF

legislativa à luz do comando veiculado pelo Art. 9º da Lei Complementar 95, de 1998, que exige a enumeração expressa de leis e dispositivos revogados.

O Art. 59 da lei objeto da presente ADI, com efeito, veicula especificamente a sua cláusula de revogação e nele, posso constatar, não se encontram as desejáveis revogações expressas, na Lei 10.910/2004, quanto à anterior disciplina remuneratória via *subsídios*.

A mim parece extenuante de dúvidas, por outro lado, que os arts. 27 e 28 da Lei 13.464/2017 disciplinaram às inteiras a nova forma remuneratória das mencionadas carreiras.

Assim sendo, houve inequívoca revogação tácita da disciplina legal anterior - *de remuneração por subsídio das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho* -, haja vista que lei posterior *regulou inteiramente matéria de que tratava lei anterior*, consoante preconiza o § 1º do Art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Vale rememorar que a adoção da forma remuneratória de *subsídio* constitui **opção** legislativa para os servidores organizados em carreira:

“Art. 39. [...]”

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira **poderá** ser fixada nos termos do § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” **Destaquei**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, após historiar com propriedade o sistema remuneratório dos servidores públicos no direito brasileiro destaca, *verbis*:

“Abandonada a expressão subsídio na Constituição de 1988, volta a ser prevista na Emenda Constitucional nº 19, porém apenas para algumas categorias de agentes públicos. Com isso, passaram a coexistir dois sistemas remuneratórios para os servidores: o tradicional, em que a remuneração compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza, e o novo, em que a

ADI 6562 / DF

retribuição corresponde ao subsídio, constituído por **parcela única**, que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis. O primeiro sistema é chamado, pela Emenda, de **remuneração ou vencimento** e, o segundo, de **subsídio.**” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 33ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. ps. 1.957) **Destaques no original.**

A respeitada administrativista da Universidade de São Paulo menciona ainda os diversos agentes públicos obrigados pelo texto constitucional à adoção da remuneração por *subsídio* para, a seguir, explicitar:

“Além desses, **poderão, facultativamente,** ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira, conforme previsto no artigo 39, § 8º, o que constituirá opção para o legislador de cada uma das esferas de governo.” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 33ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. ps. 1.970) **Destaquei**

A facultatividade na adoção da sistemática remuneratória – por *vencimentos* ou por *subsídios* - para os servidores organizados em carreira, como no caso sob análise, afasta, a meu juízo, qualquer ofensa ao Art. 39, § 4º da Constituição Federal de 1988.

Vale apenas rememorar que discussões recentes nesta Corte sufragaram a compatibilidade (e, portanto, a constitucionalidade) de *remuneração sob performance* mesmo com a forma remuneratória por *subsídio* (por todas, ADI 6159; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 24/08/2020; Publicação: 25/11/2020).

Abandonada, como visto, a remuneração por *subsídios* e retomada a forma remuneratória de *vencimentos* pelas carreiras de auditoria da Receita Federal do Brasil e da auditoria-fiscal do trabalho, exerceu-se negativamente a faculdade deferida pelo Art. 39, § 8º do texto constitucional.

ADI 6562 / DF

Em definitiva, não identifico qualquer inconstitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho* ao regramento constitucional do subsídio.

Avanço, a seguir, na análise dos questionamentos adicionais trazidos pela **Procuradoria-Geral da República** em sua manifestação (eDOC. 71).

II – O Bônus de Eficiência e Produtividade, a reserva legal absoluta para a fixação de remuneração e a vedação à vinculação de espécies remuneratórias.

Consoante adiantei, a **Procuradoria-Geral da República** (eDOC. 71) evoluiu em sua compreensão original e, superando seu entendimento veiculado na petição inicial - *de inconstitucionalidade por ofensa ao regime remuneratório do subsídio* – renovou os argumento de inconstitucionalidade da Lei 13.464/2017.

Desta feita, argumenta que alguns dispositivos da norma (Arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, anteriormente transcritos) ofenderiam a reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e a vedação de vinculação de espécies remuneratórias (Art. 37, X e XIII da CF/88, respectivamente).

Transcrevo os dispositivos constitucionais tidos por violados:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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

ADI 6562 / DF

Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com as vênias de estilo aos eventuais entendimentos dissonantes, penso que melhor sorte não encontra a autora desta ADI quanto às inconstitucionalidades alegadas.

Compreendo que o legislador ordinário conferiu às carreiras sob análise uma margem, um intervalo, enfim, uma *baliza legal de variação remuneratória*, o que afasta, a mim parece, a pretendida inconstitucionalidade por exigência de lei formal na fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos (Art. 37, X da CF/88).

Em uma breve digressão, rememore-se que a lei se dirige a servidores do alto escalão funcional do Poder Executivo, cujas atribuições, por sua importância, encontram especial alusão e deferência no texto constitucional (Art. 37, XVIII e XXII da CF/88).

O registro é importante. Os valores remuneratórios atualmente percebidos, desconsiderando-se momentaneamente o *bônus de eficiência* sob escrutínio, reverberam a relevância das atribuições desenvolvidas, a notória qualificação dos quadros e a respeitabilidade das instituições envolvidas.

Isso afirmo para afastar ilações açodadas, maniqueístas e demagógicas de que a manutenção do *bônus de eficiência* privilegiaria uma *já abonada classe de servidores públicos*.

Se a espécie remuneratória sob escrutínio deve ser mantida, ela o será por estrita observância a um processo legislativo conduzido às claras e por uma escolha político-legislativa que encontra amparo em texto constitucional expresso, como aqui me proponho a demonstrar.

Dito isto, ao contrário do que defende a **Procuradoria-Geral da República**, penso haver sim uma efetiva estipulação legal dos limites remuneratórios.

ADI 6562 / DF

Obviamente a remuneração por *performance* exige quebras de paradigmas anteriores, sem que isso signifique, com as vênias de estilo, qualquer malferimento a normas constitucionais.

Perceba-se que a própria Lei 13.464/2017 prevê como banda maior, ou seja, como limite superior, o teto remuneratório do serviço público estipulado pela CF/88 (Art. 37, XI), *verbis*:

Lei 13.464/2017

“Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, **incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo** disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.” **Destaquei**

A obediência ao teto remuneratório do serviço público, portanto, é imperiosa.

É de se questionar, retórica e exemplificativamente: se a lei tão somente viesse a fixar a remuneração daquelas carreiras no teto do funcionalismo público, seria ela inconstitucional? Parece-se que, observados todos os ditames orçamentários e do processo legislativo, a resposta inexoravelmente seria negativa.

Busco com isso demonstrar que o estabelecimento de um valor remuneratório variável (possivelmente *menor* que o teto do funcionalismo) não ofende a Constituição quando a própria estipulação de remuneração no patamar máximo (portanto, *no teto*), igualmente não ofenderia o texto constitucional.

Em última análise, a mim parece, existe um intervalo remuneratório nítido em que o *bônus de eficiência* opera. Tal intervalo encontra balizas legais claras: como piso (ou banda menor), o vencimento do cargo, como teto (ou banda maior), a mais alta remuneração do serviço público.

O direito tributário oferece generosos exemplos em que a legislação confere ao Poder Executivo balizas em que pode atuar, seja na definição de alíquotas, seja no direcionamento da regulamentação infralegal. Menciono, a esse propósito, recentes julgados deste Supremo Tribunal

ADI 6562 / DF

Federal chancelando complementação normativa desse jaez (*vide* RE 1043313 – Tema 939 de RG e ADI 4397, julgada conjuntamente com o RE 677725).

Assim, com reiteradas vênias, a fixação legal prévia dessa novel parcela remuneratória, de maneira global ou individual, como advoga a PGR, desnaturaria por completo o estímulo proposto pela norma de regência.

A instituição de adicional remuneratório em função de resultados laborais positivos e proveitosos à Administração Pública, a um só tempo, não apresenta qualquer ofensa aos comandos constitucionais já enunciados, como também caminha ao encontro de dispositivo constitucional com vocação a concretizar o *princípio da eficiência* no serviço público.

Refiro-me à previsão do § 7º do Art. 39 da Constituição Federal, preceito este incluído pela Emenda Constitucional 19/1998, *verbis*:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, **inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Destaquei

Em que pese o dispositivo transcrito correlacionar a aplicação de recursos originários apenas *da economia com despesas* à retribuição dos servidores, por meio de *adicional* ou *prêmio de produtividade*, parece-me

ADI 6562 / DF

extreme de dúvidas que o *ganho de eficiência na gestão* se insere perfeitamente na vontade do legislador, mormente quando facilmente quantificável financeiramente. Afinal de contas, *eficiência na gestão* é face da mesma moeda que estampa a *economia de despesa* no outro *front*.

No ponto, não me furto a constatar e enunciar exemplo de inovação legislativa que, a princípio e sem qualquer prejulgamento do tema, parece-me caminhar na mesma direção da franquia constitucional estipulada pelo Art. 37, § 7º da Constituição Federal de 1988.

Reporto-me à estipulação de adicionais remuneratórios a *agentes de contratação* ou *pregoeiros*, a incidir sobre os valores **efetivamente economizados** no contexto de licitações e contratações públicas.

A este propósito, transcrevo a previsão do Art. 9º, § 5º da Lei Complementar 695, de 18 de janeiro de 2022, do Estado do Rio Grande do Norte, *verbis*:

“Art. 9º Fica instituído o adicional de produtividade de contratação incidente sobre os valores resultantes por compra, obra, serviço contratado ou registro de preços, a ser rateado entre os agentes designados para as atividades constantes do art. 2º desta Lei Complementar e que tenham atuado no procedimento de contratação ou licitação, seguindo os seguintes parâmetros:

[...]

§ 5º Após a apresentação das propostas pelos licitantes e adjudicadas pelo agente público competente, valores negociados e revertidos em benefício da administração pública geram adicional de 2% (dois por cento) sobre o valor economizado, em benefício do agente de contratação ou pregoeiro.” Destaquei

A previsão, parece-me, encerra fórmula criativa no incentivo à economia de recursos públicos no contexto licitatório, além de prestigiar servidores que se proponham a atuar em semelhante temática.

Constato, em acréscimo, que os precedentes mencionados pela PGR em sua manifestação, no intuito de demonstrar a alegada ofensa à

ADI 6562 / DF

legalidade estrita na fixação da remuneração de servidores públicos (ADI-MC 492/DF; ADI 2.075-MC/RJ), não se aplicam à discussão destes autos.

Tais precedentes se reportam a situações concretas em que atos infralegais limitavam a remuneração de servidores, legalmente estipulada, seja mediante imposição de tetos remuneratório não previstos em lei, seja impondo decessos remuneratórios (reduzibilidade).

Na presente ADI, disso não se cuida! A lei questionada sinaliza, ao contrário, possibilidade de **acréscimo** remuneratório, isso dentro de patamares legal e constitucionalmente previstos ou, como dito anteriormente, entre os atuais *vencimentos* e o *teto constitucional* de remuneração do serviço público.

Vale ainda destacar, ao contrário do que preconiza a douta **Procuradoria-Geral da República** relativamente à suposta delegação a ato infralegal da definição da base de cálculo do bônus, que a sua fonte de custeio encontra assento legal no art. 15 da Lei 13.464/2017.

Com efeito, mediante alteração legislativa promovida no art. 6º do Decreto Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, consignou-se que recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF custearão o incremento remuneratório sob *performance*.

Também neste ponto, não vislumbro qualquer ofensa ao comando constitucional que veda a *vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público* (Art. 37, XIII da CF/88).

O comando constitucional tido por ofendido tem propósito muito específico. Como bem relembra **Celso Antonio Bandeira de Mello**, a proibição de vinculação de vencimentos dos servidores se presta a *evitar aumentos em cadeia* (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 283).

A previsão normativa do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho* não conduz, penso eu, a qualquer repercussão em cadeia, haja vista limitar-se à

ADI 6562 / DF

disciplina de carreiras estatais específicas (auditoria da RFB e auditoria do trabalho).

Por derradeiro, vale destacar: o pagamento do bônus pressupõe o atendimento a critérios de *eficiência na gestão*, estipuladas em normativos mult institucionais que definirão *indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico* dos órgãos a que vinculados os servidores.

Tal conformação, penso eu, supera e se diferencia da mera participação em incremento arrecadatório tributário.

Uma eventual vinculação de acréscimo remuneratório ao correspondente incremento na arrecadação tributária de determinado tributo faria com que fatores outros – como, por exemplo, o aquecimento da economia – repercutisse na remuneração do servidor sem que este tivesse contribuído efetivamente para o resultado positivo.

Não ignoro, inclusive, que tal expediente de vinculação entre remuneração e arrecadação tributária já fora anteriormente rechaçado por esta Corte, senão vejamos:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI COMPLEMENTAR N. 101/93, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS VINCULADO À ARRECADAÇÃO DO ICMS E A ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina. Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, **vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS** e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos artigos 37, XIII; 96, II, "b", e 167, IV, da Constituição do Brasil. Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina.”

(RE 218874, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2007) **Destaquei**

Nada obstante, a leitura do inteiro teor do julgado revela situações

ADI 6562 / DF

de todo diferentes da disciplina normativa sob invectiva na presente ADI. Ou seja, aquilo que já rechaçado anteriormente por este Supremo Tribunal quanto à vinculação remuneratória ao incremento de receita tributária aqui não se repete.

Com efeito, a norma, reputada inconstitucional no julgado cuja ementa acima transcrevi (RE 218874), instituía verdadeiro gatilho salarial aos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, determinando que “*o vencimento do pessoal do Poder Judiciário do Estado terá seu valor corrigido em índice de 80% (oitenta por cento) do incremento da Receita Corrente Líquida do Estado no mês anterior, repassada ao Poder Judiciário [...]*”.

A conformação legal da Lei 13.464/2017, note-se, é de remuneração variável consoante *metas de resultado* e não gatilho salarial em função de incremento da arrecadação de determinado tributo.

Exercitando a disciplina legal, a título exemplificativo, seria plenamente factível a percepção incremental do bônus, mesmo em um cenário de diminuição da arrecadação tributária. De maneira oposta, igualmente possível a inobservância das metas de resultado, com conseqüente percepção a menor do bônus de eficiência, mesmo em cenário de crescimento econômico e aumento da arrecadação tributária.

Um paralelo é possível no assunto. Em finanças públicas, costuma-se falar em *elasticidade da receita em relação ao PIB* para referir-se às variações percentuais da receita pública em resposta à uma variação de um ponto percentual do PIB. Dito de outra maneira, a *elasticidade* traça a repercussão do crescimento ou da retração econômica nas receitas orçamentárias.

Transportando o conceito para a temática sob análise, penso que a conformação legal do *Bônus de Eficiência e Produtividade* não induz qualquer *elasticidade* do bônus em relação à arrecadação tributária. Sendo o bônus vinculado a resultados estratégicos dos órgãos envolvidos, superam, portanto, o mero caráter arrecadatário.

Os mesmos argumentos se prestam a afastar as conclusões da ADI 650-MC (Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em

ADI 6562 / DF

08/04/1992). Não há aqui, repita-se, *tout court*, a partilha de tributos e acessórios, como no precedente de 1992. Tampouco reputo possível associar o presente julgamento a manifestações mais antigas deste Tribunal, a exemplo da RP 904/SP (Rel. Min. Cordeiro Guerra). Com efeito, inexistente, na Constituição Federal de 1988, semelhante parâmetro constitucional em que se fundou aquele julgado (refiro-me especificamente ao Art. 196 da Constituição de 1969).

Relembro, em acréscimo, que a fonte de custeio do bônus é o FUNDAF, cuja composição de seus recursos é, diferentemente dos precedentes suscitados pela PGR, deveras mais abrangente que as pontuais receitas de espécies tributárias específicas e seus acessórios (art. 8º do Decreto-lei 1.437, de 1975):

Decreto-lei 1.437, de 1975

“Art. 8º Constituirão, também, recursos do FUNDAF:
(Vide Decreto-lei nº 1.754, de 1981)

I - Dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

II - (Revogado pela Lei nº 7.711, de 1988)

III - receitas diversas, decorrentes de atividades próprias da Secretaria da Receita Federal; e (Redação dada pela Lei nº 7.711, de 1988)

IV - Outras receitas que lhe forem atribuídas por Lei.”

No ponto, vale recordar que eventuais vinculações legais ao custeio de despesas específicas - em razão, *e.g.*, da natureza do tributo em que o recurso se origina - não foram objeto de qualquer questionamento nesta ADI e suas previsões legais permanecerão plenamente válidas. Assim, existindo legislação específica a prever, portanto, o trânsito de recursos ao FUNDAF, porém “carimbados” em sua destinação, decerto não poderão compor a remuneração do *bônus* ora sob deliberação.

Caminhando para o fecho de meu voto, reputo apropriado mencionar, que inovações como *bônus de eficiência* (caso dos autos), *honorários advocatícios* (de constitucionalidade já reconhecida por esta

ADI 6562 / DF

Corte – ADI 6053 e outras), *gratificação a membros de comissão licitações e contratos* (exemplificada acima), todas elas, são novos mecanismos com que o direito administrativo, na temática remuneratória dos servidores públicos, tem buscado responder aos clamores atuais por dinamismo, eficiência e engajamento de pessoas na gestão pública. Buscam contornar, simultânea e adicionalmente, limitações orçamentárias que as formas remuneratórias tradicionais experimentam.

Se a mudança de cultura na gestão pública pode causar certas perplexidades - incertezas entre o ocaso daquilo que *já não é mais* e as dúvidas quanto aquilo que, *sendo novo, ainda não resta totalmente consolidado*, parafraseando os conceitos filosóficos do interregno, na *modernidade líquida* de **Zygmunt Bauman** - temos que estar atentos para não frustrarmos o avanço jurídico de institutos e instituições.

A mim parece causar maior inquietação ao cidadão-contribuinte o pagamento de certas rubricas tradicionais - como a *venda de férias não gozadas, auxílios os mais diversos, custeio de passagens em primeira classe com dinheiro público, pagamentos dobrados de remuneração* por ocasião de remoção de local de exercício, etc, **muitas vezes, pagamentos estes que superam significativamente o teto remuneratório constitucional** – do que um adicional remuneratório a contribuir, imediatamente, no efetivo incremento gerencial ao Estado e, mediadamente, no incremento de receitas públicas.

Por fim, vale acrescentar algumas derradeiras considerações sobre o tema.

A prevalecer o entendimento por mim proposto neste voto, destaco que o reconhecimento da constitucionalidade do instituto não diminui, de forma alguma, a necessidade de uma atenta disciplina infralegal do assunto, sob pena de se frustrarem os nobres propósitos constitucionais e legais do instituto.

Uma diligente regulamentação do instituto, a ressaltar seu intento primordial de incremento de eficiência nas atividades de auditoria da União, insere-se, a meu ver, em contexto mais amplo, por mim já abordado em sede acadêmica nos seguintes termos:

ADI 6562 / DF

“O exercício da Administração federal exige preocupações qualitativas quanto ao seu bom desempenho. Nesse sentido, o Decreto n. 9.203, de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com efeito, tal disciplina normativa busca conformar o *direito fundamental à boa governança*, decorrente da principiologia veiculada no art. 37 da Constituição Federal de 1988. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021).

Neste sentido, em busca de uma *boa governança* no assunto em análise, relevante mencionar estudo conduzido pela **Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE** entre seus países -membros na temática da *remuneração por performance* de agentes públicos (na sigla inglesa, PRP).

A análise de experiências comparadas, com seus insucessos e êxitos, decerto aportará contribuições de importante valia para a disciplina infralegal do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria do Trabalho* (OECD-2005 , **Performance-related Pay Policies for Government Employees**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>).

Some-se ao Relatório da OCDE o estudo conduzido por **James Perry, Trent Engbers e So Yun Jun**, que analisou a eficácia e a efetividade de programas de PRP indicados em 57 estudos publicados entre 1977 e 2008, dissertando sobre a implantação de sistemas de remuneração variável no setor público em diversos países (PERRY, James L.; ENGBERS, Trent A. & JUN, So Yun. **Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence**. *Public Administration Review*, v. 69, n.1, p. 1-31, Washington, January/February, 2009).

Em trabalho seminal sobre a aplicação do sistema de remuneração variável à administração pública de Minas Gerais, **Mário Teixeira Reis Neto e Luiz Otávio Milagres de Assis**, a partir das conclusões enunciadas tanto pelo Relatório de 2005 da OCDE como pelo estudo de

ADI 6562 / DF

Perry, Engbers e Jun, alertam:

“1. A PRP tem, geralmente, falhado em induzir mudanças na percepção dos empregados, necessárias para alterar a motivação, ou seja, a parcela variável não consegue, em geral, promover motivação adicional dos empregados. Entretanto, foram identificados bons resultados quando as metas eram claras, e a recompensa e o suporte à implantação do programa de remuneração variável eram adequados. Alguns pesquisadores encontraram realidades em que os empregados percebiam baixa relação entre desempenho e recompensa, enquanto outros verificaram descrença em relação à possibilidade real de receber pagamento superior. Outros empregados entendiam que o incentivo financeiro era pouco representativo para ser valorizado. Contudo, quando se foca em 14 estudos de alta qualidade sobre PRP (com experimentos e amostras aleatórios, além de análises de séries temporais), os resultados são contraditórios. Quatro são claramente negativos, outros quatro não permitem tirar qualquer conclusão e cinco são favoráveis à PRP, no sentido de que ela contribuiu para a melhoria nos resultados. Esses cinco estudos bem-sucedidos foram realizados em organizações da área de saúde e utilizaram sistemas de pagamento por unidade produzida (*piece-rate compensation programs*).

2. Uma variedade de fatores contextuais, como o nível de confiança e um consistente sistema de avaliação, influencia na efetividade dos programas de PRP. Um fator, entretanto, se destaca: o tipo de política pública envolvida. Experiências de PRP na área de saúde são altamente positivas; entretanto, na área de regulação e no setor financeiro, são negativas. Ficam no meio termo os resultados nas áreas de educação e segurança pública.

3. Os programas de remuneração variável parecem ter maior efeito nos níveis operacionais da organização em que as tarefas são menos ambíguas e os resultados, mais concretos e mensuráveis, contradizendo a premissa de que seriam mais

ADI 6562 / DF

efetivos nos níveis gerenciais. É necessário ressaltar que muitos empregados consideram a PRP injusta. O que está por trás dessa percepção, em geral, é o baixo nível de confiança no ambiente de trabalho, a falta de transparência na avaliação e a falta de credibilidade da liderança.

4. As falhas na implementação não constituem a única razão do insucesso de programas de PRP. Três aspectos institucionais são determinantes: **transparência** – o sucesso (ou o fracasso) dos programas depende da percepção, por parte dos empregados, de que o sistema é justo, transparente e não político; em segundo lugar, a **questão orçamentária**, já que o montante monetário necessário é significativo e fica condicionado às nuances do comportamento da receita; em terceiro lugar, a **visão externa sobre o pagamento da premiação**, porque parte da sociedade pode considerar ilegítima uma recompensa além do salário, em troca de resultados superiores.

5. Sistemas de remuneração variável com relações diretas entre produção (resultados) e desempenho são mais bem-sucedidos do que aqueles baseados no julgamento das chefias.

6. Não é recomendável adotar um sistema de remuneração variável simplesmente porque todos o estão fazendo. É necessário considerar as contingências e os fatores específicos, adaptando o sistema de maneira que ele faça sentido e seja efetivo na organização.

7. Há muito espaço para novas pesquisas. Quatro campos se destacam: (a) Quais as influências específicas do salário-base e da parcela variável no desempenho? Como avaliar o peso de cada componente? (b) De que forma e por que os incentivos vinculados a objetivos coletivos são mais bem-sucedidos? (c) Quais características de design na modelagem dos programas são mais efetivas? (d) Como avaliar e quão efetivos são os benefícios indiretos advindos da implementação de programas de PRP?"

(REIS NETO, Mário Teixeira; ASSIS, Luiz Otávio Milagres de. **Principais características do sistema de remuneração**

ADI 6562 / DF

variável no choque de gestão em minas gerais: o acordo de resultados e o prêmio por produtividade. Gestão e Regionalidade – vol. 26 nº 76. Janeiro/Abril de 2010.)

Todas as dificuldades experimentadas na implementação da *remuneração por performance* no serviço público no direito comparado apresentam-se como alertas para que, na pormenorização normativa interna, não frustemos a potencialidade do instituto, reduzindo-o a mera rubrica salarial adicional.

Em outras e últimas palavras, a regulamentação do *bônus de eficiência* não pode reduzir um instrumento com auspiciosas possibilidades a um mero aumento remuneratório.

III - Dispositivo

Por todo o exposto, conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido**, para reconhecer a constitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho*, respeitando-se, em todo caso, o teto remuneratório estabelecido pelo Art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

É como voto.

09/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.562 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: UNAFISCO NACIONAL - ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCELO BAYEH
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO SINAIT
ADV.(A/S)	: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: TALITA FERREIRA BASTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTARIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES
AM. CURIAE.	: ANFIP ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: LUIS FERNANDO SILVA
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL - FENAFISCO
ADV.(A/S)	: CAROLINE DE SENA VIEIRA ROSA

V O T O

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Saúdo o bem lançado relatório proferido pelo i. Ministro Gilmar Mendes. Rememoro que se trata de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Procuradoria-Geral da República, contra os arts. 6 a 25 da Lei 13.464, de 10.7.2017, na parte em que instituem e disciplinam o

ADI 6562 / DF

pagamento das parcelas pecuniárias denominadas “*bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira*” e “*bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho*”, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Em sessão de julgamento levada a efeito no Plenário Virtual de 02.04.2021 a 13.04.2021, o Supremo Tribunal Federal apreciou os MS's 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Os casos tratavam da possibilidade de exercício de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, e a decisão da Corte de Contas impugnada fazia referência a artigos da lei por ora impugnada, quanto a não incorporação do bônus de produtividade aos servidores inativos. Naquela oportunidade fiquei vencido e prevaleceu o entendimento do Min. Alexandre de Moraes, que de modo que se assentou a impossibilidade de exercício de controle do constitucionalidade com efeitos *erga omnes* pelo Tribunal de Contas da União. Reproduzo a ementa respectiva:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei

ADI 6562 / DF

13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (MS 35410, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13.04.2021,)

Na oportunidade, aderi à tese da possibilidade de o Tribunal de Contas da União afastar a aplicação de lei na análise de casos concretos e apreciei o mérito da constitucionalidade dos dispositivos por esta enfrentados. Peço vênua para registrar o posicionamento vencido na oportunidade, em que declarei a inconstitucionalidade do artigo 7º, §§ 2º e 3º, e do artigo 17, §§ 2º e 3º da Lei nº 13.464/2017, também questionados na presente ADI, em posição que restou vencida e entendi assistir razão à Corte de Contas, sendo inconstitucional o pagamento de verbas de natureza remuneratória a servidores inativos, sem o devido desconto da contribuição previdenciária:

“Assim, analisados os pontos trazidos nos mandados de segurança ora em análise, voto pela denegação da segurança, com o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do artigo 7º, §§ 2º e 3º, e do artigo 17, §§ 2º e 3º da Lei nº 13.464/2017.”

Como o mérito do julgamento mencionado não se confunde com as

ADI 6562 / DF

alegações da presente ADI, me curvo ao entendimento do plenário e acompanho o E. Relator com ressalvas.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.562

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : UNAFISCO NACIONAL - ASSOCIACAO NACIONAL DOS

AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : MARCELO BAYEH (270889/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO
SINAIT

ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG (14005/DF, 389410/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA
FEDERAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : TALITA FERREIRA BASTOS (30358/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTARIOS DA
RECEITA FEDERAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES (1109/AL, 01465/A/DF,
102152/PR, 2251-A/RJ)

AM. CURIAE. : ANFIP ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA
RECEITA FEDERAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : LUIS FERNANDO SILVA (9582/SC)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL -
FENAFISCO

ADV.(A/S) : CAROLINE DE SENA VIEIRA ROSA (23301/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho, respeitando-se, em todo caso, o teto remuneratório estabelecido pelo Art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Falaram: pelo interessado Presidente da República, a Dra. Natália de Rosalmeida, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, o Dr. Eumar Roberto Novacki; pelo *amicus curiae* ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, o Dr. Luís Fernando Silva; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT, o Dr. Hugo Mendes Plutarco; e, pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil, o Dr. Nabor Bulhões. Plenário, Sessão Virtual de 25.2.2022 a 8.3.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

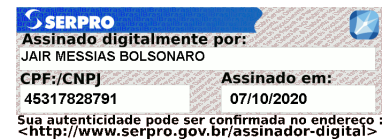
Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Mensagem nº 575

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.562, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 7 de outubro de 2020.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

INFORMAÇÕES n. 00230/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.003078/2020-97.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.562.

REQUERENTE: Procurador-Geral da República.

REQUERIDOS: Presidente da República e Congresso Nacional.

RELATOR: Ministro Gilmar Mendes.

Sr. Consultor-Geral da União,

I – RELATÓRIO:

01. Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.562**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República em face dos **artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017**, os quais dispõem acerca do pagamento do “bônus de eficiência e produtividade” aos ocupantes dos cargos públicos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Auditor-Fiscal do Trabalho e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

02. Para isso, o Autor argumentou que os dispositivos impugnados, relativos ao “bônus de eficiência e produtividade”, ofenderiam o **art. 39, § 4º, da Constituição Federal**, ocasião em que explicitou, em síntese, que *“a partir da promulgação da Lei 11.890, de 24.12.2008, promoveu-se a reestruturação da política remuneratória de diversas carreiras da administração pública federal, que passaram a ser remuneradas por meio de subsídio, fixado em parcela única”*.

03. Dessa forma, solicitou-se a concessão de medida cautelar, *“para a suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999”*.

04. Ao final, no mérito, requereu-se que *“se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 6º a 25 da Lei federal 13.464/2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento de ‘bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira’ e ‘bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho’, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho”*.

05. Depois, o Relator do caso, o Exmo. Sr. Ministro GILMAR MENDES, adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitando, no prazo de 10 dias, por meio do Ofício nº 2984/2020, recebido em 25/09/2020, informações ao Sr. Presidente da República sobre o alegado na inicial.

II – MÉRITO:

06. Conforme externado, o Autor, em síntese, aduziu que os artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017, os quais disciplinam o “bônus de eficiência e produtividade” aos ocupantes dos cargos públicos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Auditor-Fiscal do Trabalho e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, ofenderiam o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que, acerca do sistema remuneratório inerente ao “subsídio”, prevê o seguinte:

Art. 39 [...]

§ 4º O **membro de Poder**, o **detentor de mandato eletivo**, os **Ministros de Estado** e os **Secretários Estaduais e Municipais** serão remunerados **exclusivamente** por **subsídio** fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#). (Destques nossos)

07. Todavia, não merece acolhimento a pretensão autoral, uma vez que desprovida de qualquer sustentáculo fático e jurídico, salientando-se que, ao contrário do que faz crer o Autor, o presente caso não demanda a análise de (in)compatibilidade do “bônus de eficiência e produtividade” com o regime de “subsídio”, conforme será demonstrado abaixo.

08. Sobre o tema, o supracitado **§ 4º do art. 39 da CF**, ao determinar a utilização do sistema remuneratório de “subsídio” nos casos nele previstos, diz respeito ao “*membro de Poder*”, ao “*detentor de mandato eletivo*”, aos “*Ministros de Estado*” e aos “*Secretários Estaduais e Municipais*”, não se referindo, de modo algum, aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

09. Além disso, vale dizer que a **Constituição Federal**, em outros dispositivos, estabelece a aplicação do sistema remuneratório de “subsídio” em relação aos respectivos cargos públicos neles mencionados, dentre os quais, da mesma forma do § 4º do art. 39 da CF, não se incluem os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, os Auditores-Fiscais do Trabalho e os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, conforme se observa no rol abaixo:

- i) Deputados Estaduais (art. 27, § 2º, da CF);
- ii) Governadores, Vice-Governadores e Secretários de Estado (art. 28, § 2º, da CF);
- iii) Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais (art. 29, inciso V, da CF);
- iv) Vereadores (art. 29, inciso VI, da CF);
- v) Deputados Distritais (art. 32, § 3, da CF, c/c art. 27, § 2º, da CF);
- vi) Deputados Federais e Senadores (art. 49, inciso VII, da CF);
- vii) Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado (art. 49, inciso VIII, da CF);
- viii) Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 73, § 3º, da CF);
- ix) Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros dos Tribunais Superiores e demais Magistrados (art. 93, inciso V, art. 95, inciso III, e art. 96, inciso II, alínea ‘b’, da CF);
- x) Membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, inciso I, alínea ‘c’, da CF);
- xi) Membros da Advocacia Pública e da Defensoria Pública (art. 135 da CF); e

xii) Servidores Policiais integrantes dos respectivos órgãos (art. 144, § 9º, da CF).

10. Na verdade, os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, os Auditores-Fiscais do Trabalho e os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil se enquadram no teor do **§ 8º do art. 39 da CF**, o qual preceitua, em **caráter facultativo**, a possibilidade de se utilizar o **sistema remuneratório do “subsídio”** a servidores públicos organizados em carreira, desta forma:

Art. 39 [...]

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira **poderá** ser fixada nos termos do § 4º. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)). (Destacamos)

11. Assim, **o sistema remuneratório**, relacionado aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, **depende**, com base no § 8º do art. 39 da Constituição Federal, **da respectiva lei infraconstitucional regulamentadora**, de modo que **o regime de “subsídio”, aos ocupantes dos cargos públicos em apreço, mostra-se, indubitavelmente, facultativo.**

12. Acerca das linhas gerais inerentes aos sistemas remuneratórios relativos aos servidores públicos (“remuneração” e “subsídio”) e sobre as hipóteses previstas na Constituição Federal no que tange ao regime de “subsídio”, cumpre transcrever a seguinte lição doutrinária:

Com a EC nº 19 passaram a coexistir para os servidores públicos **dois sistemas remuneratórios** [...] Esses dois sistemas geraram, portanto, **duas modalidades remuneratórias**. A modalidade mais tradicional de pagamento de servidores públicos é a **remuneração**, também denominada vencimentos, que corresponde aos estipêndios dos servidores (o salário) composto de uma **parcela fixa** consistente em um valor padrão fixado em lei para determinada carreira, **somada a uma parcela que varia** de um servidor para o outro, em função de condições especiais de prestação do serviço [...] A segunda modalidade introduzida com a Reforma Administrativa de 1988 foi denominada **subsídio** e passou a ser atribuída a certos cargos da estrutura estatal. Essa retribuição mensal do servidor é constituída por uma **parcela única** [...] **A retribuição por subsídio foi fixada na CF para os seguintes cargos públicos:** a) Chefes do Poder Executivo de todas as ordens políticas, portanto, o Presidente da República os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e os Prefeitos dos Municípios, além dos respectivos vices; b) Auxiliares imediatos do Poder Executivo, que são os Ministros de Estado (art. 49, VIII, CF), os Secretários de Estado (art. 28, § 2º, da CF) e os Secretários Municipais (art. 29, V, CF); c) Membros do Poder Legislativo: Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, bem como Vereadores; d) Magistrados, federais e estaduais, (art. 48, inciso XV, art. 93, inciso V, art. 96, II, “b”, todos da CF); e) Membros do Ministério Público, os Procuradores e Promotores de Justiça; f) Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º, da CF); g) Membros da Advocacia Geral da União; h) Procuradores federais e estaduais; i) Defensores Públicos; j) Servidores policiais [...] (art. 144, § 9º, CF); k) **Demais servidores organizados em carreira, desde que a lei que disciplina sua remuneração opte pelo subsídio.** (MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. Impetus. 6ª edição. Rio de Janeiro. 2012. Páginas 717/719). (Grifamos)

13. Dessa forma, em relação aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, **o sistema remuneratório aplicável pode ser o da “remuneração” ou o do “subsídio”**, de modo que, no que tange aos cargos públicos em foco, não se extrai, do Texto Constitucional, qualquer obrigatoriedade quanto à adoção do regime de “subsídio”, o qual se mostra, como dito, **facultativo**.

14. Não por acaso, **o sistema remuneratório aplicável aos cargos públicos em foco foi sendo modificado**, tendo, por meio da **Lei nº 11.890/2008**, decorrente da Medida Provisória nº 440/2008, passado de “remuneração” para “**subsídio**” e, após, mediante a **Lei nº 13.464/2017**, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016, retornado ao modelo de “**remuneração**”.

15. Nessa direção, vale esclarecer que a **Lei nº 11.890/2008**, decorrente da Medida Provisória nº 440/2008, introduziu o **art. 2º-A à Lei nº 10.910/2004**, revogando o art. 2º da Lei nº 10.910/2004 e o seu Anexo II^[1], ocasião em que **modificou o sistema remuneratório dos cargos públicos em tela para o regime de “subsídio”**, dispondo que “*a partir de 1º de julho de 2008, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei passam a ser remunerados, exclusivamente, por subsídio, fixado em parcela única [...]*”, salientando-se que, à época, os valores dos subsídios dos titulares dos respectivos cargos públicos foram previstos no Anexo IV da Lei nº 10.910/2004, incluído pela Lei nº 11.890/2008.

16. Depois, a **Lei nº 13.464/2017**, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016^[2], preceituou, quanto ao sistema remuneratório dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Auditores-Fiscais do Trabalho e dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, o **retorno ao modelo de “remuneração”**, ao preconizar, no seu art. 27, o recebimento de “*vencimento básico e demais parcelas previstas em lei*”, ao dispor, no inciso II do § 1º do seu art. 27, que não são devidos, aos titulares dos cargos públicos abrangidos, o subsídio de que trata da Lei nº 10.910/2004, bem como ao atribuir, no seu art. 28, por meio do seu Anexo VII, nova redação ao Anexo IV da Lei nº 10.910/2004, prevendo, no modelo remuneratório, o valor do “vencimento básico” relativo aos ocupantes dos cargos públicos em apreço, senão vejamos:

Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a [Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004](#), **passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei**.

§ 1º **Não são devidos** aos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo:
[...]

II - o **subsídio** de que trata a [Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004](#) ;
(Destacamos)

Art. 28. Os [Anexos I, III e IV da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004](#), **passam a vigorar** na forma dos [Anexos V, VI e VII desta Lei](#). (Destacou-se)

ANEXO VII

([Anexo IV da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004](#))

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

VALOR DO VENCIMENTO BÁSICO

a) Cargos de **Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil**:

[...]

b) Cargos de **Analista Tributário da Receita Federal do Brasil**:

[...]

c) Cargos de **Auditor-Fiscal do Trabalho**:

[...] (Destaques nossos)

17. Assim, além de a Constituição Federal não preconizar a obrigatoriedade da utilização do regime de “subsídio” aos ocupantes dos cargos públicos em foco, verifica-se que, diferentemente do alegado pelo Autor, a **Lei nº 13.464/2017**, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016, **modificou**, com base no § 8º do art. 39 da CF, quanto aos respectivos cargos públicos, o **sistema remuneratório**, anteriormente previsto no âmbito da Lei nº 11.890/2008, o qual **deixou de ser pelo regime de “subsídio”, retornando ao modelo de “remuneração”**.

18. Inclusive, a Exposição de Motivos (EM nº 00360/2016 MP – em anexo), relativa à Medida Provisória nº 765/2016, que foi convertida na Lei nº 13.464/2017, assim evidenciou a modificação da estrutura remuneratória dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Auditores-Fiscais do Trabalho e dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil:

7. No que diz respeito à Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, cabe salientar que, para o adequado desempenho da missão da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), faz-se necessária a adoção de medidas para sanar lacunas hoje observadas na gestão da Carreira. 8. Preliminarmente, propõe-se a mudança na nomenclatura da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil para Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, **a alteração da estrutura remuneratória desses cargos para vencimento básico**, além de adequações referentes à estrutura de classes e padrões, e institui o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira [...] 15. Quanto à Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho e a instituição de seu Programa de Remuneração Variável, as medidas propostas resultaram de acordo firmado em mesa de negociação coordenada pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT), da qual tomou parte o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT). 16. Fruto desse acordo, estão sendo instituídos o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho, com o objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho. 17. **A composição remuneratória do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho será alterada a partir da data de publicação da proposta em comento, deixando de ser paga por subsídio para ser composta por vencimento básico e pelo Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.** (Grifamos)

19. Na mesma direção, no Parecer (CN) nº 1, de 2017^[3], exarado no âmbito do Congresso Nacional, em relação ao processo legislativo inerente à conversão em lei da Medida Provisória nº 765/2016 (que redundou na Lei nº 13.464/2017), externou-se a modificação do sistema remuneratório aplicável aos cargos públicos em questão, deste modo:

A Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, passa a ser denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e estabelece-se que os ocupantes do primeiro cargo são autoridades tributárias e aduaneiras da União. No tocante à remuneração desses servidores, a MPV promove significativa alteração. Inicialmente, **deixam eles de ser remunerados por subsídio**, que, segundo o § 4º do art. 39 da Constituição, é fixado em parcela única [...] A implantação do subsídio para a remuneração desses servidores ocorreu em 1º de julho de 2008, por meio da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Assim, a sua remuneração passa, a partir de 1º de dezembro de 2016, a ser constituída de vencimento básico e demais parcelas remuneratórias previstas por lei [...] De forma absolutamente similar ao que ocorre com os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, altera-se a sistemática de remuneração dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Para esses servidores é instituído o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho (Grifos nossos)

20. Acerca do tema, corroborando a argumentação aqui exposta, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, mediante a NOTA n. 02353/2020/PGFN/AGU (em anexo), assim explicitou:

6. O ponto central do argumento desenvolvido pela PGR é que a percepção do chamado bônus de eficiência é incompatível com a remuneração por subsídio, previsto no art. 39, § 4º, da Constituição, e que fora instituído para as carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho por meio da Lei n. 11.890, de 2008. 7. Contudo, **o pressuposto adotado pela PGR de que essas carreiras ainda recebem remuneração por subsídio é manifestamente equivocado.** De fato, a Lei n. 11.890, de 2008, instituiu a remuneração dessas carreiras por subsídio. Mas **a própria Lei nº 13.464/2017, em seu art. 27, modificou esse regime, prescrevendo que tais carreiras passariam a ser remuneradas pelo regime de vencimentos [...]** 8. A Lei nº 13.464/2017 promoveu a completa reestruturação remuneratória, de classes e de padrões das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho, o que levou, inclusive, ao reenquadramento desses servidores, nos termos do Anexo VI da mesma Lei. (Destacou-se)

21. Nesse sentido, a Sra. Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, por meio da Declaração Cogep/Sucor/RFB (em anexo), externou sobre a alteração da estrutura remuneratória em apreço, nos seguintes termos:

Declaro, para fins de elucidação do objeto da Ação Direta Inconstitucionalidade nº 6562, que **a estrutura remuneratória da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil**, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, atualmente denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil - composta pelos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil - nos termos do art. 4º da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2016, e art. 5º de sua conversão em Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 - **foi alterada da forma de subsídio, fixado em parcela única, para vencimento básico e demais parcelas previstas em lei, por**

força do disposto no art. 26 da Medida Provisória nº 765, de 2016, e art. 27 de sua conversão em Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, desde a data de publicação da Medida Provisória nº 765, de 2016, com implementação em folha de pagamento a partir de janeiro de 2017. (Grifamos)

22. Aliás, acerca da alteração do sistema remuneratório relacionado aos cargos públicos em foco, de “subsídio” para “remuneração”, diante do disposto na Lei nº 13.464/2017, em detrimento do teor da Lei nº 10.910/2004, com redação atribuída pela Lei nº 11.890/2008, vale expor que o § 1º do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) prevê que “*a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*”.

23. Dessa forma, constata-se que, diante da Lei nº 13.464/2017, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016, o sistema remuneratório, aplicável aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, voltou, em sintonia com o Texto Constitucional, a ser o modelo da “remuneração”, composto, essencialmente, pelo vencimento básico e por outras eventuais parcelas previstas em lei.

24. Sobre esse aspecto, o § 1º do art. 39 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 39 [...]

§ 1º A fixação dos padrões de **vencimento** e dos **demais componentes do sistema remuneratório** observará: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - os requisitos para a investidura; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - as peculiaridades dos cargos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (Destacamos)

25. Nessa toada, o **art. 41 da Lei nº 8.112/1990** prevê que “*remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei*”.

26. Nesse contexto, a Lei nº 13.464/2017 previu, na composição remuneratória dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Auditores-Fiscais do Trabalho e dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao lado dos respectivos “vencimentos básicos”, o “**bônus de eficiência e produtividade**”, a ser “*pago em parcelas mensais e sucessivas*”, frisando-se que o somatório do respectivo vencimento básico com as demais parcelas, incluído o ‘bônus de eficiência e produtividade’, “*não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal*”, conforme se observa nos artigos 9º, 19, 13 e 23, todos da Lei nº 13.464/2017, nos seguintes termos respectivamente:

Art. 9º O valor do **Bônus de Eficiência e Produtividade** na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em **parcelas mensais e sucessivas**, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração. (Destacou-se)

Art. 19. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração. (Grifamos)

Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, **não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal**. (Destaque nosso)

Art. 23. O somatório do vencimento básico da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, incluído o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, não poderá exceder o limite máximo estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal. (Grifou-se)

27. Inclusive, constata-se que o “bônus de eficiência e produtividade” visa a, notadamente, **fomentar a produtividade** nas respectivas áreas de atuação dos cargos públicos em foco, constituindo-se em uma **retribuição por desempenho**, consoante se extrai, em especial, dos artigos 6º e 16, ambos da Lei nº 13.464/2017, *in verbis*:

Art. 6º São instituídos o **Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil** e o **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira**, 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.

§ 2º O **valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade** na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo **índice de eficiência institucional**, mensurado por meio de **indicadores de desempenho** e **metas estabelecidos** nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a **mensuração da produtividade global** da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o **índice de eficiência institucional**.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional**. (Destacamos)

Art. 16. São instituídos o **Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho** e o **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de 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.

§ 2º O **valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade** na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico do Ministério do Trabalho.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da [Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016](#), o qual 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 e fixará o **índice de eficiência institucional**.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho a ser distribuído aos beneficiários do programa corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional**. (Destacues nossos)

28. Com isso, o “bônus de eficiência e produtividade” está em total sintonia com o **princípio da eficiência**, previsto no *caput* do art. 37 da CF, na medida em que constitui instrumento remuneratório baseado em performance do servidor público, tendo, assim, o condão de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos cargos públicos em apreço, estando-se em consonância, outrossim, com o disposto no § 7º do art. 39 da *Constituição Federal*, o qual se refere a “*adicional ou prêmio de produtividade*” no âmbito do serviço público, nestes termos:

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (Destacamos)

Art. 39 [...]

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de **programas de qualidade e produtividade**, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, **inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (Destacues nossos)

29. Em suma, percebe-se, nitidamente, que os **artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017**, que disciplinam o “bônus de eficiência e produtividade” aos ocupantes dos cargos públicos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Auditor-Fiscal do Trabalho e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, **não violam o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, estando, na verdade, em plena consonância com o Texto Constitucional**, tendo em vista que:

i) o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, além dos demais dispositivos constitucionais que determinam a utilização do sistema remuneratório por “subsídio” aos ocupantes dos cargos públicos neles mencionados, não se referem, em momento algum, aos titulares dos cargos públicos destinatários do “bônus de eficiência e produtividade”;

ii) os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, os Auditores-Fiscais do Trabalho e os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil se enquadram no § 8º do art. 39 da CF, o qual preceitua, em caráter facultativo, a possibilidade de a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira ser fixada por “subsídio”, de modo que o sistema remuneratório aplicável, aos ocupantes dos cargos públicos em foco, pode ser o da “remuneração” ou o do “subsídio”, a depender da lei infraconstitucional regulamentadora;

iii) a Lei nº 13.464/2017, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016, alterou o sistema remuneratório dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Auditores-Fiscais do Trabalho e dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, previsto, até então, na Lei nº 10.910/2004, com redação atribuída pela Lei nº 11.890/2008, modificando o regime de “subsídio” pelo modelo de “remuneração”, ocasião em que previu, na composição remuneratória dos ocupantes dos cargos públicos em apreço, ao lado dos respectivos “vencimentos básicos”, o “bônus de eficiência e produtividade”; e

iv) o “bônus de eficiência e produtividade”, o qual constitui uma retribuição por desempenho, encontra-se em total sintonia com o princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da CF, uma vez que tem o condão de fomentar a produtividade nas respectivas áreas de atuação dos cargos públicos em foco, além de estar devidamente alinhado ao disposto no inciso XI do art. 37 da CF e nos §§ 1º, 7º e 8º do art. 39 da CF.

III) DO DESCABIMENTO DO PEDIDO LIMINAR:

30. Consoante exposto, o Autor solicitou a concessão de medida cautelar, “*para a suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999*”.

31. Todavia, nos moldes do art. 300 do CPC, a concessão da tutela de urgência demanda a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo da demora, os quais não estão, de modo algum, presentes no caso.

32. Até porque, **não se verifica a probabilidade do direito**, já que, como dito, os artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017, não ofendem, de forma alguma, o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, estando, na verdade, em total conformidade com o Texto Constitucional.

33. Ademais, **não se observa o perigo da demora**, frisando-se, inclusive, que os dispositivos impugnados, nesta ADI, estão em vigor há mais de três anos.

34. Aliás, a medida de urgência requerida deve ser denegada à luz do art. 300, §3º, do CPC (*periculum in mora* inverso), já que a eventual concessão da medida cautelar postulada poderia prejudicar o desempenho das relevantes funções exercidas pelos titulares dos cargos públicos em questão, lembrando-se que o “bônus de eficiência e produtividade” tem o condão de fomentar a produtividade nas respectivas áreas de atuação dos cargos públicos em tela.

35. Assim, mostra-se incabível a concessão da medida liminar pleiteada pelo Autor, tendo em vista que não são observados os requisitos legais exigidos para tanto, além de se verificar a existência de *periculum in mora* inverso (art. 300, § 3º, do CPC).

IV – CONCLUSÃO:

36. Ante o exposto, os fundamentos jurídicos evidenciam o descabimento do provimento liminar pleiteado, bem como a improcedência dos pedidos formulados na inicial, estando os artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017 em plena consonância com o Texto Constitucional.

37. Essas são, portanto, as informações pertinentes para instruir a resposta do Senhor Presidente da República na ADI nº 6.562.

À consideração superior.

Brasília, 02 de outubro de 2020.

RENATO DO REGO VALENÇA
Advogado da União

*** ANEXOS:**

- 1) Nota SAJ nº 368 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR;
- 2) NOTA n. 02353/2020/PGFN/AGU;
- 3) Nota/Assessoria Especial nº 41, de 2020;
- 4) Declaração Cogep/Sucor/RFB; e
- 5) EM nº 00360/2016 MP.

[1] Cumpre consignar que o art. 2º da Lei nº 10.910/2004, referindo-se aos cargos públicos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Auditor-Fiscal do Trabalho e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, preconizava o modelo de “remuneração”, prevendo que “*as tabelas de vencimento básico dos cargos das carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei são as constantes do Anexo II desta Lei, com efeitos financeiros a partir de 1º de abril de 2004*”.

[2] Vale destacar os artigos 26 e 27, bem como o Anexo VII, todos da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464/2017.

[3] Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5297655&ts=1594034790099&disposition=inline>>. Acesso em 02/10/2020.

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 505778309 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 02-10-2020 21:37. Número de Série: 40734111447318120960157829454. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

DESPACHO n. 00406/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.003078/2020-97 (REF. 0103498-28.2020.1.00.0000)

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

ASSUNTO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.562

1. Estou de acordo com as **INFORMAÇÕES n. 00230/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, da lavra do Dr. Renato do Rego Valença.

2. Submeto-as à consideração do Senhor Consultor-Geral da União

Brasília, 03 de outubro de 2020.

(assinado digitalmente)

JOSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO

Advogado da União

Consultor da União

Documento assinado eletronicamente por JOSE AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 508675268 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO. Data e Hora: 03-10-2020 17:01. Número de Série: 17340404. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00854/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 00692.003078/2020-97 (REF. 0103498-28.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

ASSUNTOS: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.562

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO** n. 00406/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, as **INFORMAÇÕES** n. 00230/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra do Dr. Renato do Rego Valença.

2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 04 de outubro de 2020.

(assinado eletronicamente)

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor-Geral da União

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 508719178 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 04-10-2020 22:19. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00692.003078/2020-97 (REF. 0103498-28.2020.1.00.0000)

ORIGEM: STF - Ofício nº 2984/2020, de 24 de setembro de 2020.

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6562

Despacho do Advogado-Geral da União nº 527

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES nº 00230/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pelo Advogado da União Dr. RENATO DO REGO VALENÇA.

Brasília, 05 de outubro de 2020.

JOSE LEVI MELLO
DO AMARAL
JUNIOR

Assinado de forma digital por
JOSE LEVI MELLO DO AMARAL
JUNIOR
Dados: 2020.10.06 13:56:13 -03'00'

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 704/SGM/P/2020

Brasília, 8 de outubro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro GILMAR MENDES
Supremo Tribunal Federal
Praça dos Três Poderes
70175-900 - Brasília/DF

PETIÇÃO DIGITALIZADA

Referente: **Ofício n. 2.986/2020. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.562. Informações da Câmara dos Deputados.**

Senhor Ministro,

Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.562, ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA com vistas à declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei n. 13.464/2017.

Cumprida a esta Presidência, em face do disposto no art. 103, § 3º, da Constituição Federal, apenas informar que a Medida Provisória n. 765/2016, que deu origem à Lei n. 13.464/2017, foi processada nesta Casa dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie, conforme se pode aferir da ficha de tramitação, cuja consulta pode ser realizada no Portal da Câmara dos Deputados na *web*.

Essas as informações que tinha a prestar a Vossa Excelência.


RODRIGO MAIA

Presidente da Câmara dos Deputados



Documento : 87333 - 1



SENADO FEDERAL
Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL GILMAR MENDES, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 6.562.

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA
INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL e
PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

(Processo SF nº 00200.010234/2020-61)

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, na redação consolidada pela Resolução nº 13, de 2018), em atenção ao Ofício nº 2.985, de 24 de setembro de 2020, vem prestar, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.562**, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A ação é voltada contra os arts. 6º a 25 da Lei 13.464, de 10.7.2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento das parcelas pecuniárias denominadas *bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira* e *bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho*, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Alega o Requerente que os artigos 6º a 25 da norma impugnada seriam inconstitucionais em razão de violação ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única). Aduz que a Emenda Constitucional nº 19/1998 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o subsídio como forma de remunerar certas categorias de trabalhadores. Segundo o *parquet*, a reforma constitucional pretendeu conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade, entre outros.

Argumenta que com a adoção do regime constitucional do subsídio para servidores públicos organizados em carreira haveria a imposição de parcela única remuneratória aos agentes públicos e a proibição de acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos. Assim, o art. 39, § 4º, da CF é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única.

Segundo o Procurador-Geral da República, com a Lei nº 11.890/2008, promoveu-se uma reestruturação da política remuneratória de diversas carreiras da administração pública federal, que passaram a ser remuneradas por meio de subsídio, fixado em parcela única. Entre tais carreiras, foram incluídas a da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Assim, concluiu o requerente que as parcelas pecuniárias instituídas pelos art. 6º a 25 da Lei 13.464/2017 e sua percepção cumulada com o subsídio acabam por ferir a unicidade do modelo constitucional previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal de 1988.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O Min. Relator solicitou informações do Senado Federal, tendo adotado o rito do art. 12 da Lei n° 9.868/1999, o que indica que haverá a submissão do processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

É o breve relatório.

I – DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL.

O argumento construído pelo Procurador-Geral da República não resiste a uma simples leitura do artigo 27 da Lei n° 13.464/2017. O indigitado artigo modificou o regime remuneratório das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Com efeito, os servidores integrantes dessas carreiras deixaram de ser remunerados por subsídio e passaram a ser remunerados pelo vencimento básico e demais parcelas remuneratórias previstas por lei. Confira-se o citado normativo:

Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei n° 10.910, de 15 de julho de 2004, **passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei. (grifo nosso)**

Com efeito, a argumentação exposta na petição inicial da presente ADI tem sua premissa totalmente equivocada, uma vez que o regime remuneratório das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho não é de subsídio. A Lei n° 13.464/2017 acabou por reestruturar as carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho e **dar uma nova sistemática de remuneração** e, por isso, torna-se totalmente anacrônico citar a Lei n° 11.890/2008 que foi tacitamente revogada, especialmente quanto à previsão de remuneração por subsídio exposta em seu artigo art. 2°.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A reestruturação das carreiras e a mudança da sistemática de remuneração já estava explicitada na exposição de motivos da Medida Provisória nº 765/2016, normativo que posteriormente foi convertido na lei ora impugnada, nestes termos:

7. No que diz respeito à Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, cabe salientar que, para o adequado desempenho da missão da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), faz-se necessária a adoção de medidas para sanar lacunas hoje observadas na gestão da Carreira.

8. Preliminarmente, **propõe-se** a mudança na nomenclatura da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil para Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, **a alteração da estrutura remuneratória desses cargos para vencimento básico, além de adequações referentes à estrutura de classes e padrões, e institui o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.**

9. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira objetiva o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

10. A fonte de recursos para o pagamento do referido Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – Fundaf, que foi instituído por meio do Decreto-lei nº 1.437, de 1975, com a finalidade de "fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais" (**grifo nosso**)

Assinale-se que a mesma argumentação foi utilizada pelo Congresso Nacional quando da conversão da Medida Provisória em lei. Nesse diapasão, confira-se trecho do Parecer do Relator Senador Fernando Bezerra Coelho na Comissão Mista destinada a analisar o mérito da Medida Provisória nº 765/2016:

(...) A Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, passa a ser denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e estabelece-se que os ocupantes do primeiro cargo são autoridades tributárias e aduaneiras da União.

No tocante à remuneração desses servidores, a MPV promove significativa alteração. Inicialmente, deixam eles de ser remunerados por subsídio, que, segundo o § 4º do art. 39 da Constituição, é fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

A implantação do subsídio para a remuneração desses servidores ocorreu em 1º de julho de 2008, por meio da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

Assim, a sua remuneração passa, a partir de 1º de dezembro de 2016, a ser constituída de vencimento básico e demais parcelas remuneratórias previstas por lei.(...)

Portanto, a afirmação do Procurador-Geral da República de que a remuneração das carreiras em questão seria feita por subsídio não se sustenta diante da alteração expressa promovida pelo artigo 27 da Lei nº 13.464/2017, que nominalmente consagra os vencimentos como sistema remuneratório das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Por outro lado, cabe salientar que é comum – e até salutar – a Administração Pública valorizar o desempenho de seus servidores mediante vantagens como a gratificação de produtividade, estimulando o alcance de metas de interesse do serviço. Diversos Estados e Municípios da Federação já adotaram essa sistemática remuneratória e o Supremo Tribunal Federal tem chancelado a constitucionalidade deste tipo de remuneração, nesses termos:

EMENTA. Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Gratificação de Produtividade. Grupo TAF do Estado do Espírito Santo. Natureza de vencimento. Cálculo de outras vantagens incidentes sobre a mencionada gratificação. Possibilidade. Violação do art. 37, inciso XIV, da CF. Não ocorrência. Precedentes. 1. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que não viola o art. 37, inciso XIV, da Constituição Federal o cálculo de vantagens pecuniárias incidentes sobre a denominada gratificação de produtividade concedida aos agentes de tributos estaduais pela legislação do Estado do Espírito Santo, pois referida gratificação corresponde à parcela variável dos vencimentos do servidor. 2. Agravo regimental não provido. (RE 262398 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. INTEGRAÇÃO AOS VENCIMENTOS E PROVENTOS DE SERVIDORES. Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que a gratificação de produtividade constitui vantagem pessoal e, por isso, não pode ser excluída do limite máximo da remuneração dos servidores públicos. Agravo regimental não provido (STF, AgR-RE 197.194-ES, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 31-05-2005, v.u., DJ 24-06-2005).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. GRUPO TAF. VANTAGENS PESSOAIS. INCIDÊNCIA. ART. 37, XIV, CF/88 E 17, ADCT/88. 1. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência desta Corte, a qual entende que as vantagens pessoais incidem na gratificação de produtividade porque compõem o vencimento do servidor. 2. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido (AI nº 414.610/ES-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 18/9/09).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSIONISTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. I. - A gratificação de produtividade integra o vencimento do servidor e sobre ela incidem as vantagens pessoais. II. - Agravo não provido (RE nº 395.192/ES-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 24/6/05).

Por todo o exposto, face à decisão do Poder Executivo de alterar o regime remuneratório das carreiras em questão, superando o subsídio, e à aprovação do projeto de lei de conversão da medida provisória no Poder Legislativo, com expressa e deliberada instituição do sistema de remuneração com base no vencimento básico e demais parcelas, não se sustenta o controle de constitucionalidade pretendido.

Ainda que se trate de opção que o requerente reputa menos adequada, o texto da lei deve ser considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a observância dos princípios e regras constitucionais, em especial a separação dos Poderes, bem como preservando-se a presunção de constitucionalidade das leis e **a legitimidade da opção aprovada pela mais legítima representação democrática.**



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

II. DOS LIMITES DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. *SELF-RESTRAINT* DAS CORTES CONSTITUCIONAIS. DA AFRONTA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Tendo em vista o papel democrático e representativo do Poder Legislativo, deve-se revisitar a legitimidade da jurisdição constitucional enquanto instância revisora das decisões políticas democraticamente tomadas pelo Poder Legislativo, que é o intérprete primeiro do texto constitucional e, certamente, o mais representativo da pluralidade e da complexidade das sociedades contemporâneas.

Os Estados constitucionais promoveram uma significativa expansão do papel do Poder Judiciário, que não mais aplica as normas contidas nas leis, mas se investe do poder de criar as normas jurídicas a partir dos diversos métodos de interpretação dos textos legais.

Ocorre que, levada ao extremo, a expansão da jurisdição constitucional propiciará ao Poder Judiciário investir-se da função de realizar escolhas entre as concretizações politicamente possíveis, inclusive quando as normas constitucionais não ordenam nem proibem nada acerca dos direitos fundamentais, aparentemente desconsiderando a legitimidade democrática ínsita ao corpo legislativo.

Noutras palavras, a materialização da Constituição tem franqueado ao juiz constitucional um âmbito de discricionariedade que, num modelo de Constituição composto apenas de regras de competência e de limites ao poder, era exclusivamente reservado ao legislador.

Nesse sentido, a problemática da efetividade das normas constitucionais tem se deslocado do âmbito da legislação para o âmbito da decisão judicial, **minimizando o espaço político e jurídico do legislador na conformação dessas normas e, conseqüentemente, tornando menos importante qualquer aprofundamento teórico acerca da teoria da legislação.**

O ideal de uma constituição onipresente e expansiva pode se revelar incompatível com um modelo de constitucionalismo aberto e com a compreensão da



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

democracia como um processo permanente de conjecturas e de submissão a refutações, no qual o legislador e os demais atores políticos desfrutam de um espaço aberto para a crítica, para o debate e para a busca de alternativas institucionais aptas a resolver os problemas que não foram previamente decididos no plano jurídico-constitucional.

O Estado Democrático de Direito pressupõe um corpo legislativo legitimado a tomar decisões políticas em nome da comunidade. Sendo assim, o viés judicialista deve ser criticamente analisado, porque os juízes não são democraticamente eleitos como o são os parlamentares e porque a democracia pressupõe que a maioria das decisões políticas seja tomada mediante a participação igualitária dos cidadãos na esfera pública. **O Parlamento revela-se ainda o espaço mais amplo e pluralizado para essa prática discursiva.**

Embora em alguns casos as normas constitucionais, especialmente as instituidoras de direitos e garantias fundamentais, possuam densa significação fundamental, restando ao legislador atribuições de significado instrumental ou procedimental, noutros casos o constituinte utiliza-se de formas menos precisas, de modo que a atividade legislativa assume um caráter substancializador ou definidor do próprio conteúdo da norma constitucional.

De fato, o postulante pretende, com esta ADI, alterar a decisão prevalente no Poder Executivo e no Congresso Nacional, **transformando o Supremo Tribunal Federal em instância revisora do político.**

Nesse contexto, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, num Estado Constitucional, as Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob o risco de se investirem de um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.

Portanto, as diretivas em comento assinalam que **a interpretação constitucional deve orientar-se no sentido de conservar e fortalecer a unidade e o regime político que a sociedade estabeleceu em sua lei fundamental.**



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O objetivo é obter-se, sempre, **a máxima funcionalidade do regime político constitucional**. Isso não implica a absoluta soberania do Parlamento, mas o **reconhecimento de que o Parlamento**, casa política que encarna o *sistema de representação política* consagrado desde a Grécia Clássica, **representa a vontade popular em ação - articulando, desarticulando, construindo, demolindo e reconstruindo - a vivência sociopolítica e espelhando, da melhor maneira até hoje alcançável, o querer dos cidadãos.**

Portanto, espera-se do exegeta jurídico que opte pelas alternativas de julgamento que preservem e afiancem o sistema político fixado no pacto político nacional e que, ademais, ao agir, sopesse, sempre, as consequências políticas de suas sentenças, tendo em vista a precisa distribuição das forças políticas parlamentares, suas necessidades e interesses, aos quais o Poder Judiciário não pode pretender substituir.

III. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES. ADOÇÃO DO RITO DO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/99.

Há requerimento de medida cautelar na petição inicial que, no caso dos autos, deve ser negado. Não há *fumus boni juris* necessário ao deferimento da medida solicitada. Na esteira de todo o exposto anteriormente, deferir a liminar é abonar uma solução em detrimento das várias propostas no Congresso Nacional, além de se constituir em inconstitucional interferência nas atribuições do Poder Legislativo.

Tampouco há *periculum in mora*, visto que adotado pelo relator o rito abreviado para a apreciação da presente ação direta, com o intuito de se decidir definitivamente a questão. Na hipótese de se declarar a inconstitucionalidade, sendo o rito célere, eventuais prejuízos serão pontuais, não se justificando medida cautelar para o caso em análise.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

III. DOS PEDIDOS.

A interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos, o que não ocorre na ação em tela. Por todos esses motivos, não resta outra conclusão que não a de que a presente ação deve ser julgada **improcedente**.

Requer-se, ainda, o cadastramento dos Advogados do Senado signatários para o recebimento das notificações em nome do Senado Federal, sob pena de nulidade.

Por todos os fundamentos expostos, requer-se a denegação da medida cautelar e, no mérito, a decisão pela improcedência do pedido veiculado na presente ação direta. São estas as considerações necessárias ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 2.985, de 24 de setembro de 2020, do Ministro do Supremo Tribunal Federal GILMAR MENDES, e ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.562.

Brasília – DF, 01 de outubro de 2020.

[vide assinatura eletrônica]

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA

Advogado do Senado Federal

OAB/DF 36.455

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

OAB/DF 30.252



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

[vide assinatura eletrônica]

EDVALDO FERNANDES DA SILVA

Advogado do Senado Federal

Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais

OAB/DF 19.233 | OAB/MG 94.500

[vide assinatura eletrônica]

FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

Coordenador-Geral de Contencioso

OAB/DF 31.546

[vide assinatura eletrônica]

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO

Advogado-Geral do Senado Federal

OAB/DF 18.121

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 22/01/2015 | Edição: 15 | Seção: 1 | Página: 32

Órgão: Ministério da Previdência Social/INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 77, DE 21 DE JANEIRO DE 2015

Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: Constituição Federal de 1988; Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013; Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;

Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997; Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003; Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013; Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999; Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009; e Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011.

A PRESIDENTA DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 26 do Anexo I do Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011, resolve:

Art. 1º Ficam disciplinados os procedimentos e rotinas sobre cadastro, administração e retificação de informações dos beneficiários, reconhecimento, manutenção, revisão, recursos e monitoramento operacional de benefícios e serviços do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, compensação previdenciária, acordos internacionais de Previdência Social e processo administrativo previdenciário no âmbito do INSS.

CAPÍTULO I

DOS SEGURADOS E DA COMPROVAÇÃO DE ATIVIDADE

Art. 2º São segurados obrigatórios todas as pessoas físicas filiadas ao RGPS nas categorias de empregado, trabalhador avulso, empregado doméstico, contribuinte individual e segurado especial.

Parágrafo único. É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, observado o disposto no art. 55.

Seção I

Da filiação e inscrição

Art. 3º Filiação é o vínculo que se estabelece entre pessoas que contribuem para a Previdência Social e esta, do qual decorrem direitos e obrigações.

§ 1º A filiação à Previdência Social decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição sem atraso para o segurado facultativo.

§ 2º Filiado é aquele que se relaciona com a Previdência Social na qualidade de segurado obrigatório ou facultativo, mediante contribuição.

§ 3º O segurado que exercer mais de uma atividade remunerada é filiado obrigatório ao RGPS em relação a todas essas atividades.

§ 4º Permanece filiado ao RGPS o aposentado que exercer atividade abrangida por este regime.

§ 5º Não gera filiação obrigatória ao RGPS o exercício de atividade prestada de forma gratuita ou voluntária.

Art. 4º Considera-se inscrição, para os efeitos na Previdência Social, o ato pelo qual a pessoa física é cadastrada no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS mediante informações pessoais

de outros elementos necessários e úteis à sua caracterização, sendo-lhe atribuído um Número de Identificação do Trabalhador NIT.

§1º O NIT, que identificará a pessoa física no CNIS, poderá ser um número de NIT Previdência, Programa de Integração Social PIS, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PASEP, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Sistema Único de Saúde - SUS ou Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico.

§2º É vedada a inscrição post mortem, exceto para o segurado especial.

§3º A inscrição pode ocorrer na condição de filiado e de não filiado.

§4º Depois de efetivada a inscrição no CNIS, será emitido e fornecido ao filiado o comprovante de inscrição, que tem por finalidade consolidar as informações do cidadão, orientá-lo quanto aos seus direitos, deveres e sobre o cadastramento de senha para autoatendimento.

§5º Na impossibilidade de a inscrição ser efetuada pelo próprio filiado, ela poderá ser providenciada por terceiros, sendo dispensado o instrumento de procuração no ato da formalização do pedido, observado, para o segurado especial, o previsto no §2º do art. 45.

§6º Nos casos dos arts. 18, 21 e 45, o INSS poderá solicitar a comprovação das informações prestadas a qualquer tempo, caso necessário, para atualização de dados de cadastro.

Art. 5º Observado o disposto nos arts. 18, 21, 45 e 56, as inscrições do empregado doméstico, contribuinte individual, segurado especial e facultativo, poderão ser efetuadas conforme Carta de Serviços ao Cidadão do INSS, nos termos do art. 667.

Art. 6º A inscrição formalizada por segurado em categoria diferente daquela em que deveria ocorrer deve ser alterada para a categoria correta mediante apresentação de documentos comprobatórios, alterando-se, inclusive, os códigos de pagamento das respectivas contribuições, quando pertinente.

Parágrafo único. No caso de alteração da categoria de segurado obrigatório para facultativo deverá ser solicitada declaração do requerente e realizadas pesquisas nos sistemas corporativos da Previdência Social a fim de comprovar a inexistência de filiação obrigatória, inclusive em regime próprio.

Art. 7º Observadas as formas de filiação dispostas nos arts. 8º, 13, 17, 20 e 39 a 41, deverão ser consideradas as situações abaixo:

I - a partir de 11 de novembro de 1997, data da publicação da Medida Provisória - MP nº 1.596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, o dirigente sindical mantém durante o seu mandato a mesma vinculação ao regime de previdência social de antes da investidura;

II - o magistrado da Justiça Eleitoral, nomeado na forma do inciso II do art. 119 ou inciso III do §1º do art. 120, ambos da Constituição Federal, mantém o mesmo enquadramento no RGPS que o anterior ao da investidura no cargo; e

III - em relação ao servidor civil amparado por Regime Próprio de Previdência Social - RPPS ou o militar, cedido para outro órgão ou entidade:

a) até 15 de dezembro de 1998, véspera da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, filiava-se ao RGPS, caso não admitida a sua filiação na condição de servidor público no regime previdenciário do requisitante e houvesse remuneração pela entidade ou órgão para o qual foi cedido;

b) a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, até 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, filiava-se ao RGPS se houvesse remuneração da entidade ou do órgão para o qual foi cedido; e

c) a partir de 29 de novembro de 1999, data da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, permanece vinculado ao regime de origem, desde que o regime previdenciário do órgão requisitante não permita sua filiação.

IV - a caracterização do trabalho como urbano ou rural, para fins previdenciários, conforme

disciplina inciso V do caput do art. 8º, depende da natureza das atividades efetivamente prestadas pelo empregado ou contribuinte individual e não do meio em que se inserem.

V- o segurado, ainda que tenha trabalhado para empregador rural ou para empresa prestadora de serviço rural, no período anterior ou posterior à vigência da Lei nº 8.213, de 1991, será considerado como filiado ao regime urbano como empregado ou contribuinte individual, conforme o caso, quando enquadrado, dentre outras, nas seguintes categorias:

a) carpinteiro, pintor, datilógrafo, cozinheiro, doméstico e toda atividade que não se caracteriza como rural;

b) motorista, com habilitação profissional, e tratorista;

c) empregado do setor agrário específico de empresas industriais ou comerciais, assim entendido o trabalhador que presta serviços ao setor agrícola ou pecuário, desde que tal setor se destine, conforme o caso, à produção de matéria-prima utilizada pelas em-

presas agroindustriais ou à produção de bens que constituíssem objeto de comércio por parte das empresas agrocomerciais, que, pelo menos, desde 25 de maio de 1971, vigência da Lei Complementar - LC nº 11, de 25 de maio de 1971, vinha sofrendo desconto de contribuições para o ex-Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, ainda que a empresa não as tenha recolhido;

d) empregado de empresa agroindustrial ou agrocomercial que presta serviço, indistintamente, ao setor agrário e ao setor industrial ou comercial;

e) motosserrista;

f) veterinário e administrador e todo empregado de nível universitário;

g) empregado que presta serviço em loja ou escritório; e

h) administrador de fazenda, exceto se demonstrado que as atividades profissionais não correspondem às atividades efetivamente exercidas.

§ 1º O limite mínimo de idade para ingresso no RGPS do segurado obrigatório que exerce atividade urbana ou rural, do facultativo e do segurado especial, é o seguinte:

I - até 14 de março de 1967, véspera da vigência da Constituição Federal de 1967, quatorze anos;

II - de 15 de março de 1967, data da vigência da Constituição Federal de 1967, a 4 de outubro de 1988, véspera da promulgação da Constituição Federal de 1988, doze anos;

III - a partir de 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal de 1988 a 15 de dezembro de 1998, véspera da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, quatorze anos, exceto para menor aprendiz, que conta com o limite de doze anos, por força do art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal; e

IV - a partir de 16 de dezembro de 1998, data da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, dezesseis anos, exceto para menor aprendiz, que é de quatorze anos, por força do art. 1º da referida Emenda, que alterou o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988.

§ 2º A partir de 25 de julho de 1991, data da publicação da Lei nº 8.213, de 1991, não há limite máximo de idade para o ingresso no RGPS.

Seção II

Do empregado

Art. 8º É segurado na categoria de empregado, conforme o inciso I do art. 9º do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999:

I - aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa ou equiparado à empresa, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Lei nº 8.213, de 1991, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

II - o aprendiz, com idade de quatorze a 24 (vinte e quatro) anos, sujeito à formação profissional metódica do ofício em que exerça o seu trabalho, observando que a contratação poderá ser efetivada pela empresa onde se realizar a aprendizagem ou pelas entidades sem fins lucrativos, que têm por objetivo a

assistência ao adolescente e a educação profissional, atendidos os requisitos da Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 e da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005;

III - o empregado de Conselho, Ordem ou Autarquia defiscalização no exercício de atividade profissional, na forma da Lei nº 5.410, de 9 de abril de 1968;

IV - o trabalhador volante, que presta serviço a agência de mão-de-obra constituído como pessoa jurídica, observado que, na hipótese do agenciador não ser pessoa jurídica constituída, este também será considerado empregado do tomador de serviços;

V - o assalariado rural safrista, de acordo com os arts. 14, 19 e 20 da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, observado que para aqueles segurados que prestam serviço a empresas agroindustriais e agropecuárias, a caracterização, se urbana ou rural, dar-se-á pela natureza da atividade exercida, conforme definido no Parecer CJ nº 2.522, de 9 de agosto de 2001, caracterizando, desta forma, a sua condição em relação aos benefícios previdenciários, observado o disposto nos incisos IV e V do caput do art. 7º;

VI - o trabalhador temporário que, a partir de 13 de março de 1974, data da publicação do Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974, que regulamentou a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, presta serviço a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente, ou para atender a acréscimo extraordinário de serviço, usando a intermediação de empresa locadora de mão-de-obra temporária;

VII - o trabalhador portuário, registrado no Órgão de Gestão de Mão de Obra - OGMO, contratado pelo operador portuário, com vínculo empregatício com prazo indeterminado, na forma do § 2º do art. 40 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que presta serviço de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco de vigiância de embarcações, definidos no § 3º do art. 13, na área dos portos organizados;

VIII - o servidor do Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas Autarquias e Fundações, ocupante de cargo efetivo, desde que, nessa qualidade, não esteja amparado pelo RPPS;

IX - o contratado no exterior para trabalhar no Brasil em empresa constituída e funcionando no território nacional, segundo as leis brasileiras, ainda que com salário estipulado em moeda estrangeira, salvo se amparado pela Previdência Social do país de origem, observado o disposto nos acordos internacionais porventura existentes;

X - o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por RPPS;

XI - o contratado por titular de serventia da justiça, sob o regime da legislação trabalhista, e qualquer pessoa que, habitualmente, presta-lhe serviços remunerados sob sua dependência, sem relação de emprego com o Estado, a partir de 1º de janeiro de 1967;

XII - o escrevente e o auxiliar contratados por titular de serviços notariais e de registro a partir de 21 de novembro de 1994, bem como aquele que optou pelo RGPS, em conformidade com a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994;

XIII - o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa, em desacordo com a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008;

XIV - a partir de 19 de setembro de 2004, o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado ao RPPS, na forma estabelecida pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, observado o disposto no § 2º do art. 55 e arts. 79 a 85 desta IN;

XV - o servidor estadual, do Distrito Federal ou municipal, incluídas suas Autarquias e Fundações, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, em decorrência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e o que, nessa condição, mesmo que anteriormente a esta data, não esteja amparado por RPPS;

XVI - o servidor da União, incluídas suas Autarquias e Fundações, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, nos termos da Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993 e o que, nessa condição, mesmo que anteriormente a esta data, não estivesse amparado por RPPS;

XVII - o servidor contratado pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, bem como pelas respectivas Autarquias e Fundações, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

XVIII - o servidor da União, Estado, Distrito Federal ou Município, incluídas suas Autarquias e Fundações, ocupante de emprego público;

XIX - o brasileiro civil que presta serviços à União no exterior, em repartições governamentais brasileiras, lá domiciliado e contratado, inclusive o auxiliar local previsto no art. 11, ainda que a título precário e que, em razão de proibição da legislação local, não possa ser filiado ao sistema previdenciário do país em domicílio;

XX - o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado no exterior, em sucursal ou agência de empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País, ou em empresa domiciliada no exterior com maioria do capital votante pertencente à empresa constituída sob as leis brasileiras, que tenha sede e administração no País e cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno;

XXI - aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos e suas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

XXII - o brasileiro civil que trabalha para a União no exterior, em organismos oficiais internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se amparado por RPPS; e

XXIII - o trabalhador rural contratado por produtor rural pessoa física, por pequeno prazo, para o exercício de atividade de natureza temporária, na forma do art. 14-A da Lei nº 5.889, de 1973.

§ 1º Considera-se diretor empregado aquele que, participando ou não do risco econômico do empreendimento, seja contratado ou promovido para cargo de direção das sociedades anônimas, mantendo as características inerentes à relação de emprego.

§ 2º Somente será admitida a filiação do cônjuge ou companheiro como empregado quando contratado por sociedade em nome coletivo em que participe o outro cônjuge ou companheiro como sócio, desde que comprovado o efetivo exercício de atividade remunerada.

§ 3º Entende-se por serviço prestado em caráter não eventual aquele realizado por pessoa física, sob subordinação e dependência do empregador, bem como, mediante remuneração, relacionado direta ou indiretamente com as atividades normais da empresa.

§ 4º Aplica-se o disposto nos incisos XV e XVI do caput a ocupante de cargo de Ministro de Estado, de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, sem vínculo efetivo com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas Autarquias, ainda que em regime especial, e Fundações.

§ 5º Entende-se por equiparado à empresa, conforme redação dada pelo parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 3.048, de 1999:

I - o contribuinte individual, em relação a segurado que lhe presta serviço;

II - a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, inclusive a missão diplomática e a repartição consular de carreiras estrangeiras;

III - o operador portuário e o órgão gestor de mão de obra de que trata a Lei nº 12.815, de 2013; e

IV - o proprietário ou dono de obra de construção civil, quando pessoa física, em relação a segurado que lhe presta serviço.

§ 6º Tendo em vista o tipo de vínculo com a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o servidor público civil será considerado:

I - efetivo: o que tenha sido admitido na forma regulada no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

II - estável: o que estava em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenha sido admitido na forma regulada no art. 37 da Constituição Federal, conforme art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT;

III - ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração: conforme ressalva no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

IV - contratado: o que tenha sido contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; ou

V - empregado público: quando estiver subordinado ao regime jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT e vinculado, consequentemente, ao RGPS.

Subseção I

Da filiação, inscrição e cadastramento do empregado

Art. 9º A inscrição do filiado empregado será formalizada pelo preenchimento, de responsabilidade do empregador, dos documentos que o habilitam ao exercício da atividade, por meio de contrato de trabalho, observado o disposto no art. 58, com inclusão automática no CNIS proveniente da declaração prestada em Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP.

Subseção II

Da comprovação do vínculo e remunerações do empregado para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão dos dados no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS

Art. 10. Observado o disposto no art. 58, a comprovação do vínculo e das remunerações do empregado urbano ou rural, far-se-á por um dos seguintes documentos:

I - da comprovação do vínculo empregatício:

a) Carteira Profissional - CP ou Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS;

b) original ou cópia autenticada da Ficha de Registro de Empregados ou do Livro de Registro de Empregados, onde conste o referido registro do trabalhador acompanhada de declaração fornecida pela empresa, devidamente assinada e identificada por seu responsável;

c) contrato individual de trabalho;

d) acordo coletivo de trabalho, desde que caracterize o trabalhador como signatário e comprove seu registro na respectiva Delegacia Regional do Trabalho - DRT;

e) termo de rescisão contratual ou comprovante de recebimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS;

f) extrato analítico de conta vinculada do FGTS, carimbado e assinado por empregado da Caixa, desde que constem dados do empregador, data de admissão, data de rescisão, datas dos depósitos e atualizações monetárias do saldo, ou seja, dados que remetam ao período em que se quer comprovar;

g) recibos de pagamento contemporâneos ao fato alegado, com a necessária identificação do empregador e do empregado;

h) declaração fornecida pela empresa, devidamente assinada e identificada por seu responsável acompanhada de cópia autenticada do cartão, livro ou folha de ponto; ou

i) outros documentos contemporâneos que possam vir a comprovar o exercício de atividade junto à empresa;

II - da comprovação das remunerações:

a) contracheque ou recibo de pagamento contemporâneos ao período que se pretende comprovar, com a identificação do empregador e do empregado;

b) ficha financeira;

c) anotações contemporâneas acerca das alterações de remuneração constantes da CP ou da

CTPS com anuência do filiado;ou

d) original ou cópia autenticada da folha do Livro de Registro de Empregados ou da Ficha de Registro de Empregados, onde conste a anotação do nome do respectivo filiado, bem como das anotações de remunerações, com a anuência do filiado e acompanhada de declaração fornecida pela empresa, devidamente assinada e identificada por seu responsável.

§ 1º Na impossibilidade de apresentação dos documentos previstos no caput, poderá ser aceita a declaração do empregador ou seu preposto, atestado de empresa ainda existente, certificado ou certidão de órgão público ou entidade representativa, devidamente assinada e identificada por seu responsável, com afirmação expressa de que as informações foram prestadas com base em documentação constante nos registros efetivamente existentes e acessíveis para confirmação pelo INSS.

§ 2º A declaração referida no § 1º deste artigo deverá estar acompanhada de informações que contenham as remunerações quando estas forem o objeto da comprovação.

§ 3º Nos casos de comprovação na forma prevista nos §§ 1º e 2º deste artigo, deverá ser emitida Pesquisa Externa, exceto nos casos de órgão público ou entidades oficiais por serem dotados de fé pública.

§ 4º A declaração do empregador, nos termos do § 1º deste artigo, no caso de trabalhador rural, também deverá conter:

I - a qualificação do declarante, inclusive os respectivos números do Cadastro de Pessoa Física - CPF e do Cadastro Específico do INSS - CEI, ou, quando for o caso, do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

II - identificação e endereço completo do imóvel rural onde os serviços foram prestados, bem como, a que título detinha a posse deste imóvel;

III - identificação do trabalhador e indicação das parcelas salariais pagas, bem como das datas de início e término da prestação de serviços; e

IV - informação sobre a existência de registro em livros, folhas de salários ou qualquer outro documento que comprove o vínculo.

§ 5º A comprovação da atividade rural para os segurados empregados para fins de aposentadoria por idade de que trata o art. 143 da Lei nº 8.213, de 1991, até 31 de dezembro de 2010, além dos documentos constantes no caput, desde que baseada em início de prova material, poderá ser feita por meio de declaração fundamentada de sindicato que represente os trabalhadores rurais ou por duas declarações de autoridades, na forma do inciso II do art. 47 ou do art. 100, respectivamente, homologadas pelo INSS.

§ 6º De acordo com o art. 14-A da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, com redação dada pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, a comprovação da relação de emprego do trabalhador rural por pequeno prazo, de natureza temporária, poderá ser feita mediante contrato contendo no mínimo as seguintes informações:

I - expressa autorização em acordo coletivo ou convenção;

II - identificação do produtor rural e do imóvel rural onde o trabalho foi realizado e identificação da respectiva matrícula; e

III - identificação do trabalhador, com a indicação do respectivo NIT.

§ 7º O contrato de trabalho considerado nulo produz efeitos previdenciários até a data de sua nulidade, desde que tenha havido prestação efetiva de trabalho remunerado, observando que a filiação à Previdência Social está ligada ao efetivo exercício da atividade, na forma do art. 20 do RPS, e não à validade do contrato de trabalho.

§ 8º No caso de servidor público contratado conforme a Lei nº 8.745, de 1993, além dos documentos constantes no caput, poderão ser aceitos outros documentos funcionais, tais como atos de nomeação e de exoneração, que demonstrem o exercício da atividade e a vinculação ao RGPS, ou ainda a declaração do Órgão Público que o contratou, contendo no mínimo:

I - dados cadastrais do trabalhador;

II - matrícula e função;

III - assinatura do agente público responsável pela emissão ea indicação do cargo que ocupa no órgão público;

IV - período trabalhado;

V - indicação da lei que rege o contrato temporário;

VI - descrição, número e data do ato de nomeação;

VII - descrição, número e data do ato de exoneração, se houver; e

VIII - deve constar, no corpo da declaração, afirmação expressade que as informações foram prestadas com base em documentação constante dos registros daquele órgão, e que se encontram à disposição do INSS para consulta.

Subseção III

Do auxiliar local

Art. 11. Conforme definição dada pelo art. 56 da Lei nº11.440, de 29 de dezembro de 2006, auxiliar local é o brasileiro ou o estrangeiro admitido para prestar serviços ou desempenhar atividades de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e costumes do país onde esteja sediado o posto.

Parágrafo único. A comprovação do exercício de atividade na condição de auxiliar local, observado o disposto no art. 58, far-se-á por Declaração de Tempo de Contribuição Referente ao Auxiliar Local emitida pelo órgão contratante, conforme Anexo IX.

Art. 12. As Missões Diplomáticas e as Repartições Consulares do Ministério das Relações Exteriores, as Representações da Aeronáutica, as Representações da Marinha e as Representações do Exército no exterior, deverão regularizar junto ao INSS a situação previdenciária dos auxiliares locais de nacionalidade brasileira que, em razão de proibição da legislação local, não possam ser filiados ao sistema previdenciário do país de domicílio.

§ 1º Salvo o disposto no caput, as relações previdenciárias relativas aos auxiliares locais contratados a partir de 10 de dezembro de 1993, em conformidade com a Lei nº 8.745, de 1993, serão regidas pela legislação vigente nos países em que estiverem sediados os postos das Missões Diplomáticas e as Repartições Consulares do Ministério das Relações Exteriores, ou as Representações da Aeronáutica, Marinha ou Exército.

§ 2º A regularização da situação dos auxiliares locais de que trata o caput será efetivada mediante o recolhimento de contribuições relativas ao empregado e ao empregador, em conformidade com as Leis nº 8.212, de 1991, nº 8.745, de 1993 e nº 9.528, de 1997, e como disposto a seguir:

I - as importâncias relativas a competências até 31 de dezembro de 1993, por força da Lei nº 8.745, de 1993, serão tratadas como indenização, consideradas a partir da data de assinatura do contrato de trabalho ou da efetiva data de entrada em exercício, quando estas não coincidirem, sendo descontadas eventuais contribuições decorrentes de recolhimento prévio efetuado por iniciativa própria;

II - para apuração dos valores a serem indenizados, serão adotadas as alíquotas a que se referem os arts. 20 e 22 da Lei nº 8.212, de 1991, e o salário de contribuição vigente no mês da regularização, observadas as disposições do art. 28 do mesmo diploma legal; e

III - as importâncias devidas a partir da competência janeiro de 1994, vencidas ou vincendas, obedecerão aos critérios da Lei nº 8.212, de 1991, e alterações posteriores.

§ 3º O pedido de regularização de que trata o caput, referente ao registro/atualização no CNIS dos dados cadastrais, vínculos e remunerações do auxiliar local será feito pelas Missões Diplomáticas e Repartições Consulares do Ministério das Relações Exteriores, pelas Representações da Aeronáutica, da Marinha e do Exército no exterior, junto à Gerência-Executiva do INSS no Distrito Federal que fornecerá atualizar os dados do NIT.

§ 4º Encerrado o contrato de trabalho com as Missões Diplomáticas e as Repartições Consulares do Ministério das Relações Exteriores no exterior, com as Representações da Aeronáutica, com

a Organização da Marinha Contratante e com as Representações do Exército Brasileiro no exterior, o relacionamento do auxiliar local ou de seus dependentes com o INSS dar-se-á diretamente ou por intermédio de procurador constituído no Brasil.

§ 5º Na hipótese do auxiliar local, não constituindo procurador no Brasil, o seu relacionamento com a Previdência Social brasileira dar-se-á por intermédio do órgão local responsável pela execução do Acordo Internacional de Previdência Social porventura existente ou na forma estabelecida pelo INSS.

§ 6º Os auxiliares locais e seus dependentes, desde que regularizadas as situações previstas nesta Instrução Normativa - IN, terão direito a todos os benefícios do RGPS, conforme o disposto no art. 18 da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 7º Quando o benefício decorrer de acidente de trabalho será necessário o preenchimento e encaminhamento da Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT, conforme o disposto no art. 336 do RPS.

§ 8º O disposto nesta IN aplica-se também aos auxiliares locais de nacionalidade brasileira, cujos contratos de trabalho se encontram rescindidos no que se refere ao seu período de vigência, excluídos aqueles que tiveram auxílio financeiro para ingresso em previdência privada local ou compensação pecuniária no ato do encerramento do seu contrato de trabalho.

§ 9º O auxiliar local que tenha, comprovadamente, recebido algumas das importâncias a que se refere o § 8º deste artigo, ainda que em atividade, somente terá regularizado o período para o qual não ocorreu o referido pagamento.

Seção III

Do trabalhador avulso

Art. 13. É segurado na categoria de trabalhador avulso portuário ou não portuário, conforme o inciso VI do caput e § 7º, ambos do art. 9º do RPS, sindicalizado ou não, que preste serviço de natureza urbana ou rural a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão de gestão de mão de obra, nos termos da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, e da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, ou do Sindicato da categoria, respectivamente.

§ 1º O trabalhador avulso portuário é aquele que, registrado ou cadastrado no OGMO, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão de gestão de mão de obra, nos termos da Lei nº 9.719, de 1998 e da Lei nº 12.815, de 2013, presta serviços a diversos operadores portuários de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações na área dos portos organizados.

§ 2º O trabalhador avulso não-portuário, com a intermediação do sindicato da categoria, é aquele que:

I - presta serviços de carga e descarga de mercadorias de qualquer natureza, inclusive carvão e minério, o trabalhador em alvarenga (embarcação para carga e descarga de navios), o amarrador de embarcação, o ensacador de café, cacau, sal e similares, aquele que trabalha na indústria de extração de sal, o carregador de bagagem em porto, o prático de barra em porto, o guindasteiro, o classificador, o movimentador e o empacotador de mercadorias em portos; e

II - exerce atividade de movimentação de mercadorias em geral, nas atividades de costura, pesagem, embalagem, enlombamento, ensaque, arrasto, posicionamento, acomodação, reordenamento, reparação da carga, amostragem, arrumação, remoção, classificação, empilhamento, transporte com empilhadeiras, paletização, ova e desova de vagões, carga e descarga em feiras livres e abastecimento de lenha em secadores e caldeiras, operações de equipamentos de carga e descarga, pré-limpeza e limpeza em locais necessários à viabilidade das operações ou à sua continuidade.

§ 3º Para efeito do disposto no § 1º deste artigo e no inciso VII do caput do art. 8º, entende-se por:

I - capatazia: a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II - estiva: a atividade de movimentação de mercadorias nos convéses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo transbordo, arrumação, peação e despeação, bem como o carregamento e a descarga das mesmas, quando realizados com equipamentos de bordo;

III - conferência de carga: a contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

IV - conserto de carga: o reparo e a restauração das embalagens de mercadoria, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

V - vigilância de embarcações: a atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portais, rampas, porões, convéses, plataformas e em outros locais da embarcação;

VI - bloco: a atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos; e

VII - OGMO: a entidade civil de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída pelos operadores portuários, em conformidade com a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, tendo por finalidade administrar o fornecimento de mão de obra do trabalhador avulso portuário.

Subseção I

Da filiação, da inscrição e do cadastramento do trabalhador avulso

Art. 14. A inscrição do filiado trabalhador avulso será formalizada com o cadastramento e registro no sindicato ou órgão gestor de mão de obra, responsável pelo preenchimento dos documentos que habilitem ao exercício de atividade, sendo a inclusão automática no CNIS proveniente da declaração prestada em GFIP.

Subseção II

Da comprovação do período de atividade e remunerações do trabalhador avulso, para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão

Art. 15. O período de atividade do trabalhador avulso portuário ou não portuário, conforme inciso VI do caput e § 7º, ambos do art. 9º do RPS, sindicalizado ou não, somente será reconhecido desde que preste serviço de natureza urbana ou rural sem vínculo empregatício a diversas empresas, com a intermediação obrigatória do órgão de gestão de mão de obra ou do sindicato da categoria, respectivamente.

Parágrafo único. Verificada a prestação de serviço alegado como de trabalhador avulso, portuário ou não portuário, sem a intermediação do órgão de gestão de mão de obra ou do sindicato da categoria, deverá ser analisado o caso e enquadrado na categoria de empregado ou na de contribuinte individual, visto que a referida intermediação é imprescindível para configuração do enquadramento na categoria.

Art. 16. Observado o disposto no art. 58, a comprovação do tempo de contribuição do segurado trabalhador avulso portuário e não portuário far-se-á por meio de documento contemporâneo que comprove exercício de atividade e a remuneração, ou do certificado do órgão de gestão de mão de obra ou do sindicato da categoria, respectivamente, desde que o certificado contenha no mínimo:

I - a identificação do trabalhador avulso, com indicação do respectivo NIT e se portuário ou não portuário;

II - a identificação do intermediador de mão de obra;

III - a identificação do(s) tomador(es) de serviços e as respectivas remunerações por tomador de serviços;

IV - a duração do trabalho e a condição em que foi prestado, referentes ao período certificado; e

V - no corpo da declaração, afirmação expressa de que as informações foram prestadas com base em documentação constante nos registros daquela entidade, e que se encontram à disposição do INSS para consulta.

§ 1º O órgão de gestão de mão de obra ou o sindicato da categoria poderá utilizar o modelo do certificado proposto conforme Anexo XXIX.

§ 2º O período a ser certificado deverá ser aquele em que, efetivamente, o segurado trabalhador avulso portuário e não portuário tenha exercido atividade, computando-se como mês integral aquele que constar da documentação apresentada, excluídos aqueles em que, embora o segurado estivesse à disposição do órgão de gestão de mão de obra ou do sindicato da categoria, não tenha havido exercício de atividade.

Seção IV

Do empregado doméstico

Art. 17. É segurado na categoria de empregado doméstico, conforme o inciso II do caput do art. 9º do RPS, aquele que presta serviço de natureza contínua, mediante remuneração, a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos, a partir da competência abril de 1973, em decorrência da vigência do Decreto nº 71.885, de 9 de março de 1973, que regulamentou a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972.

Subseção I

Da filiação, da inscrição e do cadastramento do empregado doméstico

Art. 18. A inscrição do filiado empregado doméstico será formalizada:

I - para o que não possui cadastro no CNIS, a inscrição de dados cadastrais em NIT Previdência mediante informações pessoais e de outros elementos necessários e úteis a sua caracterização e para inclusão do vínculo observar o art. 19; ou

II - para o que já possui cadastro no CNIS deve ser observado para inclusão do vínculo o art. 19.

Parágrafo único. No caso da inscrição do empregado doméstico decorrer de decisão proferida em ação trabalhista, deverá ser observado o art. 71.

Subseção II

Da comprovação do vínculo e contribuições do empregado doméstico para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS

Art. 19. Observado o disposto no art. 58, a comprovação de contribuição do empregado doméstico far-se-á por meio do comprovante ou guia de recolhimento e a comprovação de vínculo, inclusive para fins de filiação, por meio de um dos seguintes documentos:

I - registro contemporâneo com as anotações regulares em CP ou em CTPS, observado o art. 60;

II - contrato de trabalho registrado em época própria;

III - recibos de pagamento emitidos em época própria; ou

IV - na inexistência dos documentos acima citados, as informações de recolhimentos efetuados em época própria constantes no CNIS, quando for possível identificar a categoria de doméstico através do código de recolhimento ou de categoria nos casos de microfichas, comprovam o vínculo, desde que acompanhada da declaração do empregador.

§ 1º Quando o empregado doméstico desejar comprovar o exercício da atividade e não apresentar comprovante dos recolhimentos, mas apenas a CP ou a CTPS, devidamente assinada, o vínculo somente será considerado se o registro apresentar características de contemporaneidade, observado o disposto no § 7º deste artigo, nos arts. 58 e 60.

§ 2º Na inexistência de registro na CP ou na CTPS e se os documentos apresentados forem insuficientes para comprovar o vínculo do segurado empregado doméstico no período pretendido, porém constituírem início de prova material, poderá ser oportunizada a Justificação Administrativa - JA.

§ 3º Havendo dúvidas quanto à regularidade do contrato de trabalho de empregado doméstico, poderá ser tomada declaração do empregador doméstico, além de outras medidas pertinentes.

§ 4º São exemplos de dúvidas quanto à regularidade do contrato de trabalho as seguintes situações:

I - contrato de trabalho doméstico, entre ou após contrato de trabalho em outras profissões, cujas funções sejam totalmente discrepantes;

II- contrato onde se perceba que a intenção foi apenas para garantir a qualidade de segurado, inclusive para percepção de salário-maternidade;

III- contrato em que não se pode atestar a contemporaneidade das datas de admissão ou demissão; ou

IV - contrato de trabalho doméstico em que o valor correspondente ao seu último salário de contribuição tenha sido discrepante em relação aos meses imediatamente anteriores, de forma que se perceba que a intenção foi garantir à segurada o recebimento de valores elevados durante a percepção do salário-maternidade.

§ 5º As anotações constantes na CP ou CTPS, somente serão desconsideradas mediante despacho fundamentado que demonstre sua inconsistência, cabendo, nesta hipótese, o encaminhamento para apuração de irregularidades, na forma desta IN.

§ 6º Na hipótese de óbito do empregador, o vínculo do empregado doméstico, em regra, será encerrado na data do óbito. No caso em que tenha ocorrido a continuidade do exercício da atividade aos demais membros da família, deverá ser pactuado um novo contrato de trabalho.

§ 7º Após a cessação do contrato de trabalho, o empregado ou o empregador doméstico deverá solicitar o encerramento no CNIS, em qualquer Agência de Previdência Social - APS, mediante a apresentação da CP ou CTPS, com o registro do encerramento do contrato.

§ 8º Enquanto não ocorrer o procedimento previsto no § 7º deste artigo, o empregador doméstico será considerado em débito no período sem contribuições.

§ 9º A partir de 21 de março de 1997, não é considerado vínculo empregatício o contrato de empregado doméstico entre cônjuges, pais e filhos, observando-se que:

I - o contrato de trabalho doméstico celebrado entre pais e filhos, bem como entre irmãos, não gerou filiação previdenciária entre o período de 11 de julho de 1980 a 8 de março de 1992 (Parecer CGI/EB 040/80, Circular 601-005.0/282, de 11 de julho de 1980, e até a publicação da ORDEM DE SERVIÇO/INSS /DISES nº 078, de 9 de março de 1992). Entretanto, o período de trabalho, mesmo que anterior a essas datas, será reconhecido desde que devidamente comprovado e com as respectivas contribuições vertidas em épocas próprias;

II- no período da vigência da OS/INSS/DISES nº 078, de 9 de março de 1992 até 20 de março de 1997 (ORIENTAÇÃO NORMATIVA/SPS nº 08, de 21 de março de 1997) admitia-se a relação empregatícia entre pais, filhos e irmãos, entretanto, serão convalidados os contratos de trabalho doméstico entre pais e filhos iniciados no referido período e que continuarem vigendo após a ON/SPS nº 08, de 1997, desde que devidamente comprovado e com as respectivas contribuições vertidas em épocas próprias, não sendo permitida, após o término do contrato, a sua renovação.

§ 10. Observado os arts. 66 a 70 para fins de ajustes das guias de recolhimento ou comprovação do cálculo do débito do período compreendido do vínculo do empregado doméstico, no que couber, poderão ser considerados, entre outros, os seguintes documentos:

I- contracheque ou recibo de pagamento contemporâneos ao período que se pretende comprovar;

II - as anotações constantes da CP ou da CTPS, com anuênciado filiado; ou

III - Guias de Recolhimento (GR, GR1 e GR2), Carnês de Contribuição, Guias de Recolhimento de Contribuinte Individual (GRCI), Guias de Recolhimento da Previdência Social (GRPS 3), Guia da Previdência Social (GPS) e microfichas observando o art. 66.

Seção V

Do contribuinte individual

Art. 20. É segurado na categoria de contribuinte individual, conforme o inciso V do caput do art. 9º do RPS:

I - a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária (agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira), ou atividade pesqueira e extrativista, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, nas seguintes condições:

a) para o período de 1º de janeiro de 1976, data da vigência da Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, até 22 de junho de 2008, véspera da publicação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, diretamente ou por intermédio de terceiros e com o auxílio de empregado, utilizado a qualquer título, ainda que de forma não contínua; e

b) a partir de 23 de junho de 2008, data da publicação da Lei nº 11.718, de 2008, na atividade agropecuária em área, contínua ou descontinua, superior a quatro módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais ou atividade pesqueira ou extrativista, com auxílio de empregados, em desacordo com o inciso VII do art. 42, ou por intermédio de prepostos, ou ainda na hipótese do art. 41;

II - o condômino de propriedade rural quando utilizar-se de empregado permanente ou quando a parte da propriedade por ele explorada ultrapassar quatro módulos fiscais, independente de delimitação formal da propriedade;

III - o assemelhado ao pescador que, utilizando ou não embarcação pesqueira, exerce atividade de captura ou de extração de elementos animais ou vegetais, que tenham na água seu meio normal ou mais frequente de vida, na beira do mar, no rio ou na lagoa, com auxílio de empregado em número que exceda à razão de 120 (cento e vinte) pessoas/dia dentro do ano civil;

IV - a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral garimpo em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua, observado o art. 100;

V - o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa;

VI - o síndico ou o administrador eleito, com percepção de remuneração ou que esteja isento da taxa de condomínio, a partir de 6 de março de 1997, data da publicação do Decreto nº 2.172, de 5 de março de 1997, sendo que até então era considerado segurado facultativo, independentemente de contraprestação remuneratória;

VII - o notário ou tabelião e o oficial de registros ou registrador, titular de cartório, que detêm a delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerados pelos cofres públicos, admitidos a partir de 21 de novembro de 1994, data da publicação da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994;

VIII - o médico residente de que trata a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, na redação dada pela Lei nº 10.405, de 9 de janeiro de 2002;

IX - o árbitro de jogos desportivos e seus auxiliares que atuam em conformidade com a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, a partir de 25 de março de 1998;

X - o membro de cooperativa de produção que, nesta condição, preste serviço à sociedade cooperativa mediante remuneração ajustada ao trabalho executado;

XI - o membro de cooperativa de trabalho que, nesta condição, preste serviço a empresas ou a pessoas físicas mediante remuneração ajustada ao trabalho executado;

XII - o pescador que trabalha utilizando embarcação de arqueação bruta maior que seis, ainda que com auxílio de parceiro; ou, na condição exclusiva de parceiro outorgado, utiliza embarcação de arqueação bruta maior que dez, ressalvado o disposto no § 2º do art. 40;

XIII - o membro do conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), quando remunerado, salvo disposição em contrário quando estabelecido em lei criada pelo ente municipal ou distrital conforme previsto no art. 134 da Lei nº 8.069, de 1990 alterada pela Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012;

XIV - o interventor, o liquidante, o administrador especial e o diretor fiscal de instituição financeira de que trata o § 6º do art. 201 do RPS;

XV - a pessoa física contratada para prestação de serviço em campanhas eleitorais por partido político ou por candidato a cargo eletivo, diretamente ou por meio de comitê financeiro, em razão do disposto no art. 100 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

XVI - desde que receba remuneração decorrente de trabalho em empresa:

a) o titular de firma individual urbana ou rural;

b) todos os sócios nas sociedades em nome coletivo, decapital e indústria;

c) o sócio administrador, o sócio cotista e o administrador não empregado na sociedade limitada, urbana ou rural, conforme definido na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

d) o membro de conselho de administração na sociedade anônima ou o diretor não empregado;

e

e) o membro de conselho fiscal de sociedade por ações;

XVII - o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, em associação ou em entidade de qualquer natureza ou finalidade, desde que receba remuneração pelo exercício do cargo;

XVIII - o síndico da massa falida, o administrador judicial, definido pela Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e o comissário de concordata, quando remunerados;

XIX - o aposentado de qualquer regime previdenciário nomeado magistrado classista temporário da Justiça do Trabalho, na forma dos incisos II do § 1º do art. 111 ou II do art. 115 ou do parágrafo único do art. 116, todos da Constituição Federal, durante o período em que foi possível, ou nomeado magistrado da Justiça Eleitoral, na forma dos incisos II do art. 119 ou III do § 1º do art. 120, ambos da Constituição Federal;

XX - o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por RPPS;

XXI - quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual a uma ou mais empresas, fazendas, sítios, chácaras ou a um contribuinte individual, em um mesmo período ou em períodos diferentes, sem relação de emprego;

XXII - a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não;

XXIII - o incorporador de que trata o art. 29 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964;

XXIV - o bolsista da Fundação Habitacional do Exército contratado em conformidade com a Lei nº 6.855, de 18 de novembro de 1980;

XXV - o diarista, assim entendido a pessoa física que, por conta própria, presta serviços de natureza não contínua à pessoa ou à família no âmbito residencial destas, em atividade sem fins lucrativos;

XXVI - o condutor autônomo de veículo rodoviário, assim considerado aquele que exerce atividade profissional sem vínculo empregatício, quando proprietário, co-proprietário ou promitente comprador de um só veículo;

XXVII - aquele que exerce atividade de auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário, em automóvel cedido em regime de colaboração, nos termos da Lei nº 6.094, de 30 de agosto de 1974;

XXVIII - aquele que, pessoalmente, por conta própria e a seu risco, exerce pequena atividade comercial em via pública ou de porta em porta, como comerciante ambulante, nos termos da Lei nº 6.586, de 6 de novembro de 1978;

XXIX - aquele que, na condição de pequeno feirante, compra para revenda produtos hortifrutigranjeiros ou semelhantes;

XXX - a pessoa física que habitualmente edifica obra de construção civil com fins lucrativos;

XXXI - o armador de pesca, assim entendido a pessoa física ou jurídica que, registrada e licenciada pelas autoridades competentes, presta, em seu nome ou sob sua responsabilidade, embarcação para ser utilizada na atividade pesqueira, sendo-a ou não a operar por sua conta; e

XXXII - o Micro Empreendedor Individual - MEI, de que tratam os arts. 18-A e 18-C da Lei

Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que opte pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, observado:

a) é considerado MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior até o limite definido por Lei complementar, optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática de recolhimento mencionada neste inciso; e

b) o disposto no art. 18-A, e seus parágrafos, da Lei Complementar nº 123, de 2006, poderá se enquadrar como MEI o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

§ 1º Para os fins previstos na alínea "b" do inciso I e no inciso IV deste artigo, entende-se que a pessoa física, proprietária ou não, explora atividade por intermédio de prepostos quando, na condição de parceiro outorgante, desenvolve atividade agropecuária, pesqueira ou de extração de minerais por intermédio de parceiros ou meeiros.

§ 2º Conforme contido na alínea "g" do inciso V, do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, o correspondente internacional autônomo, assim entendido o trabalhador de qualquer nacionalidade que preste serviços no exterior, sem relação de emprego, a diversas empresas, não poderá ser considerado segurado obrigatório da Previdência Social brasileira, ainda que uma das tomadoras do serviço seja sediada no Brasil, considerando que a mencionada Previdência Social aplica-se aos trabalhadores que prestam serviços autônomos dentro dos limites do território nacional.

§ 3º É vedada a inscrição na categoria de contribuinte individual para brasileiro residente ou domiciliado no exterior.

§ 4º Considera-se diretor não empregado aquele que, participando ou não do risco econômico do empreendimento, seja eleito, por assembleia geral dos acionistas, para cargo de direção das sociedades anônimas, não mantendo as características inerentes à relação de emprego.

Subseção I

Da filiação, da inscrição e do cadastramento do contribuinte individual

Art. 21. A inscrição do filiado contribuinte individual será formalizada na seguinte forma:

I - para o que não possui cadastro no CNIS, mediante informações pessoais e de outros elementos necessários e úteis à sua caracterização ou informações prestadas pela pessoa jurídica tomadora dos serviços, declarando sua condição e exercício de atividade, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei nº 10.666, de 2003;

II - para o que já possui cadastro no CNIS, mediante inclusão de atividade/ocupação em seu cadastro e havendo contribuições já recolhidas, deverá ser observado o primeiro pagamento sem atraso; e

III - para o MEI, por meio do Portal do Empreendedor, no sítio www.portaldoempreendedor.gov.br, sendo os dados enviados eletronicamente ao CNIS.

Subseção II

Do reconhecimento do tempo de filiação e da retroação da data do início das contribuições - DIC

Art. 22. Reconhecimento de filiação é o direito do segurado de ter reconhecido, em qualquer época, o tempo de exercício de atividade anteriormente abrangida pela Previdência Social.

Art. 23. Considera-se Retroação de Data do Início da Contribuição - DIC o reconhecimento de filiação em período anterior à inscrição mediante comprovação de atividade e recolhimento das contribuições.

Parágrafo único. A partir da competência abril de 2003, o contribuinte individual informado em GFIP poderá ter deferido o pedido de reconhecimento da filiação mediante comprovação do exercício da atividade remunerada, independente do efetivo recolhimento das contribuições.

Subseção III

Do cálculo da indenização e do débito

Art. 24. O pagamento referente às contribuições relativas ao exercício de atividade remunerada, alcançadas pela decadência, será efetuado mediante cálculo de indenização.

§ 1º Para fins de cálculo, o INSS utilizará como base de incidência o valor da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, ainda que não recolhidas às contribuições correspondentes, nos casos de empregados, trabalhadores avulsos, empregados domésticos e prestadores de serviço a partir da competência abril de 2003, corrigidos mês a mês pelos mesmos índices utilizados para a obtenção do salário de benefício, respeitados os limites mínimo e máximo do salário de contribuição.

§ 2º Para efeito de composição do PBC deverão ser considerados os salários de contribuição apropriados em todos os NIT de titularidade do filiado.

§ 3º Quando inexistir salário de contribuição em alguma competência no CNIS, referente ao PBC e o filiado apresentar documento comprobatório, deverá ser promovida a atualização da informação na base de dados do CNIS, antes da efetivação do cálculo, objetivando a regularização do cadastro. Na impossibilidade de comprovação do salário de contribuição de alguma competência, deverá ser considerado o valor do salário mínimo vigente à época.

§ 4º Não existindo efetivamente nenhum salário de contribuição em todo o PBC, deverá ser informado o valor do salário mínimo na competência imediatamente anterior ao requerimento.

§ 5º Não será considerado como salário de contribuição o salário de benefício, exceto o salário-maternidade.

§ 6º Estão sujeitos a indenização os períodos de contrato de trabalho de empregados domésticos anteriores a 8 de abril de 1973, data de vigência do Decreto nº 71.885, de 1973, em que a filiação à Previdência Social não era obrigatória.

Art. 25. Para fins de contagem recíproca, poderá ser certificado para a Administração Pública o tempo de contribuição do RGPS correspondente ao período em que o exercício de atividade exigia ou não filiação obrigatória, desde que efetivada na forma de indenização.

Parágrafo único. A indenização a que se refere o caput será calculada com base na remuneração vigente na data do requerimento sobre a qual incidem as contribuições para o RPPS, observado o limite máximo do salário de contribuição, e, na hipótese de o requerente ser filiado também ao RGPS, seu salário de contribuição nesse regime não será considerado para fins de indenização.

Art. 26. O valor da indenização tratada nos arts. 24 e 25 terá alíquota de 20% (vinte por cento) sobre os valores apurados incidirão juros moratórios de 0,5% (cinco décimos por cento) ao mês, capitalizados anualmente, limitados ao percentual máximo de 50% (cinquenta por cento), e multa de 10% (dez por cento).

Art. 27. Estão sujeitas à legislação de regência e não ao cálculo na forma de indenização, o recolhimento de contribuições devidas à Previdência Social conforme abaixo:

I - as contribuições em atraso do segurado contribuinte individual, passíveis de cálculo no período não alcançado pela decadência;

II - as contribuições em atraso do segurado facultativo;

III - as contribuições em atraso do empregado doméstico a partir de 8 de abril de 1973, data de vigência do Decreto nº 71.885, de 1973; e

IV - as diferenças apuradas do contribuinte individual quando provenientes de recolhimentos a menor.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto nesse artigo o cálculo para fins de contagem recíproca, que será na forma de indenização para qualquer período.

Art. 28. O valor a ser indenizado poderá ser objeto de parcelamento mediante solicitação do segurado, a ser requerido junto à Receita Federal do Brasil - RFB, observando-se, para fins de sua utilização perante o RGPS, o disposto no art. 168.

Art. 29. Caberá ao INSS promover o reconhecimento de filiação e proceder ao cálculo para apuração da contribuição previdenciária devida e as demais orientações pertinentes ao recolhimento do débito ou indenização, mediante formalização do Processo Administrativo a partir do pedido de requerimento conforme Anexo Lou em requerimento de benefício, ressalvando-se a competência para a cobrança, que é da RFB, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

Parágrafo único. No caso de cálculo de período não decadente posterior à inscrição do filiado e quando não existir dúvida do exercício da atividade correspondente, esse poderá ser realizado sem formalização de Processo Administrativo.

Subseção IV

Da comprovação da atividade e contribuições do contribuinte individual para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS

Art. 30. Para fins de inclusão, a data do início da atividade, corresponderá:

I - para o contribuinte individual e aqueles segurados anteriormente denominados "empresários", "trabalhador autônomo" e "equiparado a trabalhador autônomo", já cadastrados no CNIS com NIT Previdência/PIS/PASEP ou outro Número de Identificação Social - NIS administrado pela CEF, desde que inexistir atividade cadastrada, ao primeiro dia da competência do primeiro recolhimento sem atraso, sendo que, para os períodos anteriores ao primeiro recolhimento em dia, deverá ser comprovado o exercício de atividade, nos termos do art. 32, ainda que concomitantemente possua remuneração declarada em GFIP, a partir de abril de 2003, por serviços prestados à pessoa jurídica no caso de prestador de serviço, excetuando-se os períodos anteriores a fevereiro de 1994, conforme art. 63, os quais serão considerados quitados em tempo hábil; e

II - para o contribuinte individual que encerre atividade cadastrada no CNIS e reinicie atividade por conta própria sem o cadastramento, ao primeiro dia da competência do primeiro recolhimento sem atraso, sendo que, para os períodos anteriores ao primeiro recolhimento em dia, deverá comprovar o exercício de atividade, nos termos do art. 32, ainda que concomitantemente possua remuneração declarada em GFIP, a partir de abril de 2003, por serviços prestados à pessoa jurídica.

Art. 31. Após a cessação da atividade, os segurados contribuinte individual e aqueles segurados anteriormente denominados "empresários", "trabalhador autônomo" e "equiparado a trabalhador autônomo", deverão solicitar o encerramento em qualquer APS, mediante apresentação de um dos seguintes documentos:

I - declaração do próprio filiado ou procurador, ainda que extemporânea, valendo para isso a assinatura em documento próprio disponibilizado pelo INSS, independentemente de a última contribuição ter sido efetivada em dia ou em atraso;

II - para o filiado empresário cujo encerramento da empresa se deu até 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, deverá ser apresentado, entre outros documentos:

a) o distrato social;

b) a alteração contratual ou documento equivalente emitido por Junta Comercial, Secretaria Municipal, Estadual ou Federal da Fazenda ou por outros órgãos oficiais, cuja data de encerramento da atividade corresponderá à data constante no documento apresentado;

c) a certidão de breve relato do órgão competente no qual ocorreu o arquivamento dos documentos constitutivos da empresa;

d) Certidão Negativa de Débito com a finalidade de baixa da empresa emitida pela RFB;

e) Relação anual de Informações Sociais - RAIS; e

f) na falta de documento comprobatório do encerramento da atividade nesta condição, por ato declaratório do filiado, sendo observada a última competência paga em época própria;

III - para o filiado contribuinte individual na atividade de empresário cujo encerramento da empresa se deu a partir de 29 de novembro de 1999, data da publicação da Lei 9.876, de 1999, valerá como data de encerramento aquela constante dos documentos relacionados nas alíneas "a" a "e" do inciso II do caput deste artigo bem como a competência da última remuneração, última informação prestada pela

empresa por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social -

GFIP, desde que não ultrapasse as datas dos documentos citados nas alíneas "a" a "e" do inciso II do caput deste artigo, ou documentos a que se refere o inciso XI do art. 32.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, deverá ser observado que:

I - enquanto não ocorrer os procedimentos previstos nos incisos do caput deste artigo, presume-se a continuidade do exercício da atividade sem necessidade de comprovação, e em consequência o contribuinte será considerado em débito no período sem contribuição; e

II - não será considerado em débito o período sem contribuição a partir de 1º de abril de 2003, por força da MP nº 83, de 12 de dezembro de 2002, convertida na Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, para o contribuinte individual empresário ou prestador de serviço, sendo presumido o recolhimento das contribuições dele descontadas, na forma do art. 216 do RPS.

Art. 32. A comprovação do exercício de atividade do segurado contribuinte individual e aqueles segurados anteriormente denominados "empresários", "trabalhador autônomo" e o "equiparado a trabalhador autônomo", observado o disposto no art. 58, conforme o caso, far-se-á:

I - para os profissionais liberais que exijam inscrição em Conselho de Classe, pela inscrição e documentos que comprovem o efetivo exercício da atividade;

II - para o motorista, mediante carteira de habilitação, certificado de propriedade ou co-propriedade do veículo, certificado de promitente comprador, contrato de arrendamento ou cessão do automóvel, para, no máximo, dois profissionais sem vínculo empregatício, certidão do Departamento de Trânsito - DETRAN ou quaisquer documentos contemporâneos que comprovem o exercício da atividade;

III - para o ministro de confissão religiosa ou de membro de instituto de vida consagrada, o ato equivalente de emissão de votos temporários ou perpétuo ou compromissos equivalentes que habilitem ao exercício estável da atividade religiosa e ainda, documentação comprobatória da dispensa dos votos ou dos compromissos equivalentes, caso já tenha cessado o exercício da atividade religiosa;

IV - para o médico residente mediante apresentação do contrato de residência médica ou declaração fornecida pela instituição de saúde responsável pelo referido programa, observado o inciso I deste artigo;

V - para o titular de firma individual, mediante apresentação do documento registrado em órgão oficial que comprove o início ou a baixa, quando for o caso;

VI - para os sócios nas sociedades em nome coletivo, de capital e indústria, para os sócios-gerentes e para o sócio-cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho na sociedade por cota de responsabilidade limitada, mediante apresentação de contratos sociais, alterações contratuais ou documento equivalente emitido por órgãos oficiais, tais como: junta comercial, secretaria municipal, estadual ou federal da Fazenda ou, na falta desses documentos, certidão de breve relato que comprovem a condição do requerente na empresa, bem como quando for o caso, dos respectivos contratos, devidamente registrados, ou certidão de baixa do cartório de registro público do comércio ou da junta comercial, na hipótese de extinção da firma;

VII - para o diretor não empregado, os que forem eleitos pela assembleia geral para os cargos de direção e o membro do conselho de administração, mediante apresentação de atas da assembleia geral constitutivas das sociedades anônimas e nomeação da diretoria e conselhos, publicados no DOU ou em Diário Oficial do Estado em que a sociedade tiver sede, bem como da alteração ou liquidação da sociedade;

VIII - a partir de 5 de setembro de 1960; publicação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS); a 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, para o contribuinte individual empresário, deverá comprovar a retirada de pró-labore ou o exercício da atividade na empresa;

IX - a partir de 29 de novembro de 1999, publicação da Lei 9.876, de 1999 até 31 de março de 2003, conforme art. 15 da Lei nº 10.666, de 2003, para o contribuinte individual prestador de serviço à empresa contratante e para o assim associado à cooperativa, deverá apresentar documentos que

comprovem a remuneração auferida em uma ou mais empresas, referente a sua contribuição mensal, que, mesmo declarada em GFIP, só será considerada se efetivamente recolhida;

X- a partir de abril de 2003, conforme os arts. 4º, 5º e 15 da Lei nº 10.666, de 2003, para o contribuinte individual prestador de serviço à empresa contratante e para o assim associado à cooperativa na forma do art. 216 do RPS, deverá apresentar recibo de prestação de serviços a ele fornecido onde conste a razão ou denominação social, o CNPJ da empresa contratada, a retenção da contribuição efetuada, o valor da remuneração percebida, valor retido e a identificação do filiado;

XI - para o Microempreendedor Individual o Certificado de Condição de Microempreendedor Individual, que é o documento comprobatório do registro do Empreendedor Individual e o Documento de Arrecadação ao Simples Nacional - DASMei, emitido, exclusivamente, pelo Programa Gerador do DAS do Microempreendedor Individual - PGMEI, constante do Portal do Empreendedor, no sítio www.portaldoempreendedor.gov.br;

XII - para o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como para o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração, mediante apresentação de estatuto e ata de eleição ou nomeação no período de vigência dos cargos da diretoria, registrada em cartório de títulos e documentos;

XIII - para o contribuinte individual que presta serviços por conta própria a pessoas físicas ou presta serviço a outro contribuinte individual equiparado a empresa, a produtor rural pessoa física, a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira; ou brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, com apresentação das guias ou carnês de recolhimento, observado o seguinte:

a) poderá deduzir da sua contribuição mensal, 45% (quarenta e cinco por cento) da contribuição patronal do contratante, efetivamente recolhida ou declarada, incidente sobre a remuneração que este lhe tenha pagado ou creditado, no respectivo mês, limitada a 9% (nove por cento) do respectivo salário de contribuição; e

b) para efeito de dedução, considera-se contribuição declarada a informação prestada na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social ou declaração fornecida pela empresa ao segurado, onde conste, além de sua identificação completa, inclusive com o número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, o nome e o número da inscrição do contribuinte individual, o valor da remuneração paga e o compromisso de que esse valor será incluído na citada Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social e efetuado o recolhimento da correspondente contribuição;

XIV - para os autônomos em geral, por comprovante do exercício da atividade ou inscrição na prefeitura e respectivos recibos de pagamentos do Imposto Sobre Serviço - ISS, em época própria ou declaração de imposto de renda, entre outros.

§ 1º Entende-se como empresa e sociedades de natureza urbana ou rural, formalmente constituída, conforme descrito nos incisos VI, VII, VIII e XI deste artigo, aquela com registros de seus atos constitutivos nos órgãos competentes, tais como: Junta Comercial, Cartório de Registros de Títulos e Documentos, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, considerando-se para fins de início da atividade, salvo prova em contrário, a data do referido registro.

§ 2º Para fins de cômputo do período de atividade do contribuinte individual, enquanto titular de firma coletiva ou individual deve ser observada a data em que foi lavrado o contrato ou documento equivalente, ou a data de início de atividade prevista em cláusulas contratuais.

Art. 33. Para comprovar o exercício da atividade remunerada, com vistas à concessão do benefício, será exigido do contribuinte individual, a qualquer tempo, o recolhimento das correspondentes contribuições, observado o disposto no art. 167.

Art. 34. Os trabalhadores rurais denominados volantes, eventuais ou temporários, caracterizados como contribuintes individuais, deverão apresentar o NIT, ou o número do PIS/PASEP e os comprovantes de contribuição, a partir de novembro de 1991, vigência do Decreto nº 357, de 9 de dezembro de 1991, inclusive, quando forem requeridos benefícios, exceto a aposentadoria por idade prevista no art.

231.

Art. 35. A comprovação da atividade rural para o seguradocontribuinte individual definido na alínea "g", inciso V do art. 11 daLei nº 8.213 de 1991, para fins de aposentadoria por idade prevista noart. 143 da referida lei, até 31 de dezembro de 2010, observado o art.58, poderá ser feita por meio de declaração fundamentada de sindicatoque represente os trabalhadores rurais ou por duas declaraçõesde autoridade, na forma do inciso II do art. 47 ou do art. 100,respectivamente, homologadas pelo INSS.

Art. 36. A comprovação do exercício de atividade rural dosegurado ex-empregador rural, atual contribuinte individual, observadoo disposto no art. 58, será feita por um dos seguintes documentos:

I - antiga carteira de empregador rural, com os registrosreferentes à inscrição no ex-INPS;

II - comprovante de inscrição na Previdência Social (Fichade Inscrição de Empregador Rural e Dependente - FIERD ou CEI);

III - cédula "G" da Declaração do Imposto de Renda PessoaFísica - IRPF;

IV - Declaração de Produção - DP, Declaração Anual paraCadastro de Imóvel Rural (autenticada pelo INCRA) ou qualqueroutro documento que comprove a produção;

V - livro de registro de empregados rurais;

VI - declaração de firma individual rural; ou

VII - qualquer outro documento que possa levar à convicçãodo fato a comprovar.

Parágrafo único. O tempo de serviço comprovado na formadeste artigo somente será computado se constarem os recolhimentos,conforme abaixo:

I - até 31 de dezembro de 1975, véspera da vigência da Leinº 6.260, de 1975, desde que indenizado na forma do art. 122 doRPS;

II - de 1º de janeiro de 1976, data da vigência da Lei nº6.260, de 1975, até 31 de outubro de 1991, por comprovante decontribuição anual; e

III - a partir de 1º de novembro de 1991, conforme Decretonº 356, de 1991, por comprovante de contribuição mensal.

Art. 37. Observados os arts. 66 a 70 para fins de ajustes dasguias de recolhimento do contribuinte individual e aqueles seguradosanteriormente denominados "empresários", "trabalhador autônomo" e"equiparado a trabalhador autônomo", no que couber, poderão ser considerados, entre outros, as Guias de Recolhimento (GR, GR1 eGR2), Carnês de Contribuição, Guias de Recolhimento de ContribuinteIndividual (GRCI), Guias de Recolhimento da PrevidênciaSocial (GRPS 3), Guia da Previdência Social (GPS) e microfichas.

Art. 38. Para fins de comprovação das remunerações docontribuinte individual prestador de serviço, a partir de abril de 2003,no que couber, poderão ser considerados entre outros, os seguintesdocumentos:

I - comprovantes de retirada de pró-labore, que demonstre aremuneração decorrente do seu trabalho, nas situações de empresário;

II- comprovante de pagamento do serviço prestado, ondeconste a identificação completa da empresa, inclusive com o númerodo CNPJ/CEI, o valor da remuneração paga, o desconto da contribuição.efetuado e o número de inscrição do segurado no RGPS;

III - declaração de Imposto de Renda Pessoa Física - IRPF,relativa ao ano-base objeto da comprovação, que possam formar convicçãodas remunerações auferidas; ou

IV - declaração fornecida pela empresa, devidamente assinadae identificada por seu responsável, onde conste a identificaçãocompleta da mesma, inclusive com o número do CNPJ/CEI, o valorda remuneração paga, o desconto da contribuição efetuado e o número de inscrição do segurado no RGPS.

Seção VI

Do segurado especial

Art. 39. São considerados segurados especiais o produtor rural e o pescador artesanal ou a este assemelhado, desde que exerçama atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros.

§ 1º A atividade é desenvolvida em regime de economia familiar quando o trabalho dos membros do grupo familiar é indispensável à sua subsistência e desenvolvimento socioeconômico, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes, independentemente do valor auferido pelo segurado especial com a comercialização da sua produção, quando houver, observado que:

I - integram o grupo familiar, também podendo ser enquadrados como segurado especial, o cônjuge ou companheiro, inclusive homoafetivos, e o filho solteiro maior de dezesseis anos de idade ou este equiparado, desde que comprovem a participação ativa nas atividades rurais do grupo familiar;

II - a situação de estar o cônjuge ou o companheiro em lugar incerto e não sabido, decorrente do abandono do lar, não prejudica a condição de segurado especial do cônjuge ou do companheiro que permaneceu exercendo a atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;

III - o falecimento de um ou ambos os cônjuges ou companheiros não retira a condição de segurado especial do filho maior de dezesseis anos, desde que permaneça exercendo a atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;

IV - não integram o grupo familiar do segurado especial os filhos casados, separados, divorciados, viúvos e ainda aqueles que estão ou estiveram em união estável, inclusive os homoafetivos, os irmãos, os genros e as noras, os sogros, os tios, os sobrinhos, os primos, os netos e os afins; e

V - os pais podem integrar o grupo familiar dos filhos solteiros que não estão ou estiveram em união estável.

§ 2º Auxílio eventual de terceiros é aquele exercido ocasionalmente, em condições de mútua colaboração, não existindo subordinação nem remuneração.

§ 3º É irrelevante a nomenclatura dada ao segurado especial nas diferentes regiões do país, como lavrador, agricultor, e outros de mesma natureza, cabendo a efetiva comprovação da atividade rural exercida, seja individualmente ou em regime de economia familiar.

§ 4º Enquadra-se como segurado especial o indígena reconhecido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, inclusive o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, desde que atendidos os demais requisitos constantes no inciso V do art. 42, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, não-aldeado, em vias de integração, isolado ou integrado, desde que exerça a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar e faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento.

Art. 40. Para efeitos do enquadramento como segurado especial, considera-se produtor rural o proprietário, condômino, usufrutuário, possuidor, assentado, acampado, parceiro, meeiro, comodatário, arrendatário rural, quilombola, seringueiro ou extrativista vegetal, que reside em imóvel rural, ou em aglomerado urbano ou rural próximo, e desenvolve atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, individualmente ou em regime de economia familiar, considerando que:

I - condômino é aquele que explora imóvel rural, com delimitação de área ou não, sendo a propriedade um bem comum, pertencente a várias pessoas;

II - usufrutuário é aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural, tem direito à posse, ao uso, à administração ou à percepção dos frutos, podendo usufruir o bem em pessoa ou mediante contrato de arrendamento, comodato, parceria ou meação;

III - possuidor é aquele que exerce, sobre o imóvel rural, algum dos poderes inerentes à propriedade, utilizando e usufruindo da terra como se proprietário fosse;

IV - assentado é aquele que, como beneficiário das ações de reforma agrária, desenvolve atividades agrícolas, pastoris ou hortifrutigranjeiras nas áreas de assentamento;

V - acampado é aquele que se encontra organizado coletivamente no campo, pleiteando sua inclusão como beneficiário dos programas de reforma agrária, desenvolvendo atividades rurais em área de

terra pertencente a terceiros;

VI - parceiro é aquele que tem acordo de parceria com o proprietário da terra ou detentor da posse e desenvolve atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, partilhando lucros ou prejuízos;

VII - meeiro é aquele que tem acordo com o proprietário da terra ou detentor da posse e, da mesma forma, exerce atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, partilhando rendimentos ou custos;

VIII - comodatário é aquele que, por meio de acordo, explora a terra pertencente a outra pessoa, por empréstimo gratuito, por tempo determinado ou não, para desenvolver atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira;

IX - arrendatário é aquele que utiliza a terra para desenvolver atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, mediante pagamento de aluguel, em espécie ou in natura, ao proprietário do imóvel rural;

X - quilombola é afrodescendente remanescente dos quilombos que integra grupos étnicos compostos de descendentes de escravos, considerado segurado especial, desde que comprove o exercício de atividade rural, nos termos desta Seção; e

XI - seringueiro ou extrativista vegetal é aquele que explora atividade de coleta e extração de recursos naturais renováveis, de modo sustentável, e faz dessas atividades o principal meio de vida.

§ 1º Considera-se que o segurado especial reside em aglomerado urbano ou rural próximo, quando reside no mesmo município ou em município contíguo àquele em que desenvolve a atividade rural.

§ 2º O enquadramento na condição de segurado especial a partir de 23 de junho de 2008, data da vigência da Lei nº 11.718, de 2008, está condicionado à comprovação da atividade agropecuária em área contínua ou não de até quatro módulos fiscais.

§ 3º O produtor rural sem empregados, classificado como II-B e II-C, inscrito no órgão competente em função do módulo rural pelo art. 2º do Decreto nº 77.514, de 29 de abril de 1976, alíneas "b" e "c" em sua redação primitiva, com a redação dada pelo Decreto nº 83.924, de 30 de agosto de 1979 passou a condição de trabalhador rural (atualmente segurado especial) desde que tenha exercido a atividade individualmente ou em regime de economia familiar.

Art. 41. Pescador artesanal, ou a este assemelhado, é o segurado especial que, individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca sua profissão habitual ou principal meio de vida, observado que:

I - pescador artesanal é aquele que:

a) não utiliza embarcação;

b) utiliza embarcação de arqueação bruta igual ou menor que seis, ainda que com auxílio de parceiro; ou

c) na condição exclusiva de parceiro outorgado, utiliza embarcação de arqueação bruta igual ou menor que dez;

II - é assemelhado ao pescador artesanal aquele que, utilizando ou não embarcação pesqueira, exerce atividade de captura ou extração de elementos animais ou vegetais, que tenham na água seu meio normal ou mais frequente de vida, na beira do mar, no rio ou na lagoa;

III - arqueação bruta é a expressão da capacidade total da embarcação constante da respectiva certificação fornecida pelo órgão competente;

IV - os órgãos competentes para certificar a capacidade total da embarcação são: a capitania dos portos, a delegacia ou a agência fluvial ou marítima, sendo que, na impossibilidade de obtenção de informação por parte desses órgãos, será solicitada ao segurado a apresentação da documentação da embarcação fornecida pelo estaleiro naval ou construtor da respectiva embarcação;

V - os sindicatos e as colônias de pesca e aqüicultura poderão informar, utilizando a declaração conforme modelo constante do Anexo XII, que o pescador artesanal exerce suas atividades utilizando embarcação enquadrada no conceito de "Embarcação Miúda", definido em norma do Ministério da Defesa, Comando da Marinha do Brasil, sendo dispensada, em tais situações, a exigência de

certificação emitida pelos órgãos competentes com a arqueação bruta da embarcação para fins de enquadramento;

VI - embarcação miúda é qualquer tipo de embarcação ou dispositivo flutuante:

a) com comprimento inferior ou igual a cinco metros; ou

b) com comprimento inferior a oito metros e que apresente as seguintes características: convés aberto, convés fechado mas sem cabine habitável e sem propulsão mecânica fixa e que, caso utilize motor de popa, este não exceda trinta Horse-Power - HP;

VII - as embarcações miúdas sem propulsão a motor e usadas como auxiliares de outra maior e cujo motor não exceda a trinta HP, estão dispensadas da inscrição nas Capitânicas dos Portos -

CP, suas Delegacias - DL e Agências - AG e consequente registro no Tribunal Marítimo - TM. Para as demais embarcações miúdas será exigida a apresentação da inscrição simplificada nos termos definidos por norma do Ministério da Defesa, Comando da Marinha do Brasil, dispensando-se, em tais situações, a exigência de certificação emitida pelos órgãos competentes com a arqueação bruta da embarcação para fins de caracterização do pescador artesanal como segurado especial.

Art. 42. Não descaracteriza a condição de segurado especial:

I - a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) do imóvel rural cuja área total, contínua ou descontínua, não seja superior a quatro módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;

II - a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano;

III - a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado, em razão da condição de produtor rural;

IV - a participação como beneficiário, ou integrante de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário, de programa assistencial oficial de governo, exceto benefício de prestação continuada previsto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS);

V - a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, assim entendido aquele realizado diretamente pelo próprio produtor rural pessoa física, observado o disposto no § 5º do art. 200 do RPS, desde que não sujeito à incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI;

VI - a associação à cooperativa agropecuária;

VII - a contratação de trabalhadores, por prazo determinado, à razão de, no máximo, 120 (cento e vinte) pessoas/dia dentro do ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, à razão de oito horas/dia e 44 (quarenta e quatro) horas/semana, não devendo ser computado o período em que o trabalhador se afasta em decorrência da percepção de auxílio-doença;

VIII - a percepção de rendimentos decorrentes de:

a) benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, durante o período em que seu valor não supere o do salário-mínimo vigente à época, considerado o valor de cada benefício quando receber mais de um;

b) benefícios cuja categoria de filiação seja a de segurado especial, independentemente do valor;

c) benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar, instituído nos termos do inciso III deste artigo;

d) exercício de atividade remunerada, urbana ou rural, em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 2º deste artigo;

e) exercício de mandato de vereador do município onde desenvolve a atividade rural, ou de

dirigente de cooperativa rural constituída exclusivamente por segurados especiais, observado o disposto no § 2º deste artigo;

f) exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;

g) parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I deste artigo;

h) atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, independentemente da renda mensal obtida, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que, neste caso, a renda mensal obtida na atividade não exceda o salário-mínimo;

i) atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao salário-mínimo; e

j) aplicações financeiras;

IX - a participação do segurado especial em sociedade empresária ou em sociedade simples, como empresário individual ou como titular, de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural na forma desta Seção, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e sedie-se no mesmo município ou em município limítrofe ao que em que eles desenvolvam suas atividades.

§ 1º Considerando o disposto na alínea "a" do inciso VIII deste artigo, nos casos em que o benefício for pago a mais de um dependente, deverá ser considerada a cota individual.

§ 2º O disposto nas alíneas "d" e "e" do inciso VIII deste artigo não dispensa o recolhimento da contribuição devida, em relação ao exercício das atividades de que tratam os referidos dispositivos.

§ 3º O grupo familiar fica descaracterizado da condição de segurado especial se qualquer de seus membros deixar de atender alguma das condições elencadas nos incisos I, II, V, VII e na alínea "g" do inciso VIII, todos deste artigo e § 2º do art. 40, ou quando obtiverem rendimentos decorrentes do inciso II do art. 44.

Art. 43. O segurado especial fica excluído dessa categoria:

I - a contar do primeiro dia do mês em que:

a) deixar de satisfazer as condições estabelecidas nesta Seção, sem prejuízo dos prazos para manutenção da qualidade de segurado, ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no art. 42;

b) enquadrar-se em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do RGPS, ressalvado o disposto nas alíneas "d", "e", "h" e "i" do inciso VIII do art. 42, sem prejuízo dos prazos para manutenção da qualidade de segurado;

c) tornar-se segurado obrigatório de outro regime previdenciário; e

d) participar de sociedade empresária ou de sociedade simples, como empresário individual ou como titular, de empresa individual de responsabilidade limitada em desacordo com as limitações impostas pelo inciso IX do art. 42;

II - a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência, quando o grupo familiar a que pertence exceder o limite de:

a) utilização de trabalhadores nos termos do inciso VII do art. 42;

b) dias em atividade remunerada estabelecidos na alínea "d" do inciso VIII do art. 42; e

c) dias de hospedagem a que se refere o inciso II do art. 42;

III - pelo período em que o benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão foi recebido com valor superior ao salário-mínimo, observado o disposto na alínea "a" do inciso VIII § 1º, ambos do art. 42.

Art. 44. Não se considera segurado especial:

I - os filhos maiores de dezesseis anos, cujo pai e mãe perderam a condição de segurado especial, salvo se comprovarem o exercício da atividade rural individualmente; e

II - o arrendador de imóvel rural ou de embarcação.

Subseção I

Da filiação, inscrição e do cadastramento do segurado especial

Art.45. A inscrição do filiado segurado especial será feita de forma a vinculá-lo ao seu respectivo grupo familiar e conterá, além das informações pessoais, a identificação:

I - da forma do exercício da atividade, se individual ou em regime de economia familiar;

II - da condição no grupo familiar, se titular ou componente;

III - do grupo e do tipo de ocupação do titular de acordo com a tabela do Código Brasileiro de Ocupações - CBO;

IV - da forma de ocupação do titular vinculando-o à propriedade ou à embarcação em que trabalhe; e

V - da propriedade em que desenvolve a atividade, se nela reside ou o município onde reside e, quando for o caso, a identificação e inscrição da pessoa responsável pelo grupo familiar, podendo ser exigida pelo INSS a documentação que comprove estas informações para fins de homologação do período de atividade na condição de segurado especial.

§ 1º As informações sobre o segurado especial constituirão o Cadastro do Segurado Especial, observadas as demais disposições deste artigo, podendo o INSS firmar convênio com órgãos federais, estaduais ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de classe, em especial as respectivas confederações ou federações.

§ 2º Na impossibilidade da inscrição do segurado especial ser efetuada pelo próprio filiado, ela poderá ser providenciada por Entidade Representativa por meio da Internet no portal eletrônico www.previdencia.gov.br, em módulo próprio, com senha de acesso específica, mediante convênio firmado entre o INSS, Ministério da Previdência e a Entidade, observadas as demais disposições deste artigo.

§ 3º As informações contidas no cadastro de que trata o § 1º deste artigo não dispensam a apresentação dos documentos previstos no inciso II do § 2º do art. 62 do RPS, exceto as que forem obtidas e acolhidas pela Previdência Social diretamente de banco de dados disponibilizados por órgãos do poder público.

§ 4º As informações obtidas e acolhidas pelo INSS, diretamente de bancos de dados disponibilizados por órgãos do poder público, serão utilizadas para validar ou invalidar informação para o cadastramento do segurado especial, bem como, quando for o caso, para deixar de reconhecer no segurado essa condição.

§ 5º O segurado especial integrante de grupo familiar que não seja proprietário do imóvel rural ou embarcação em que desenvolve sua atividade deve informar, no ato da inscrição, conforme o caso, o nome e o CPF do parceiro ou meeiro outorgante, arrendador, comodante ou assemelhado.

§ 6º Para a manutenção do cadastro, o segurado especial ou entidade representativa poderá declarar anualmente o exercício da atividade rural, por meio de aplicativo próprio disponibilizado no site da Previdência Social, em www.previdencia.gov.br.

§ 7º Para aquele que já possui cadastro no CNIS, o próprio segurado ou a entidade representativa poderá efetuar a complementação e manutenção dos dados cadastrais, a fim de caracterizá-lo como segurado especial.

§ 8º Nos locais onde não esteja disponível o acesso à Internet para o cadastramento, complementação das informações e manutenção da atividade do segurado especial, poderão ser utilizados pelas entidades representativas os Anexos XXXV e XXXVI, e pela FUNAI o Anexo XXXVII, para posterior inclusão dos dados no CNIS.

§ 9º A aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar em nenhum ônus para os segurados, sejam eles filiados ou não às entidades representativas.

Art. 46. Presentes os pressupostos da filiação, admite-se a inscrição post mortem do segurado

especial, obedecidas as condições para sua caracterização.

§ 1º A inscrição post mortem será solicitada por meio de requerimento pelo dependente ou representante legal, sendo atribuído o NIT Previdência somente após comprovação da atividade alegada.

§ 2º Na situação prevista no § 1º deste artigo, quando não comprovada a condição de segurado especial, poderá ser atribuído o NIT junto à Previdência na qualidade de "não filiado", para fins de requerimento de pensão por morte pelos seus dependentes.

§ 3º Não serão consideradas a inscrição post mortem e as contribuições vertidas após a extemporânea inscrição para efeito de manutenção da qualidade de segurado, salvo na hipótese de inscrição no PIS, autorizada e incluída pela Caixa Econômica Federal - CEF.

Subseção II

Da comprovação da atividade do segurado especial para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS

Art. 47. A comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, observado o disposto nos arts. 118 a 120, será feita mediante a apresentação de um dos seguintes documentos:

I - contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural, cujo período da atividade será considerado somente a partir da data do registro ou do reconhecimento de firma do documento em cartório;

II - declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS;

III - comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário do imóvel rural;

IV - bloco de notas do produtor rural;

V - notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 24 do art. 225 do RPS, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;

VI - documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;

VII - comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;

VIII - cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural;

IX - comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DIAC ou Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DIAT entregue à RFB;

X - licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário assentado do programa de reforma agrária; ou

XI - certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural, observado o § 2º do art. 118.

§ 1º Os documentos de que tratam os incisos I e III a X do caput devem ser considerados para todos os membros do grupo familiar, para o período que se quer comprovar, mesmo que de forma descontínua, quando corroborados com outros que confirmem o vínculo familiar, sendo indispensável a realização de entrevista e, restando dúvidas, deverão ser tomados os depoimentos de testemunhas.

§ 2º Os documentos referidos nos incisos I e III a X do caput, ainda que estejam em nome do cônjuge, do companheiro ou companheira, inclusive os homoafetivos, que não detenham a condição de segurado especial, poderão ser aceitos para os demais membros do grupo familiar, desde que corroborados com o documento de que trata o inciso II do caput.

§ 3º Para fins de comprovação do exercício de atividade rural a apresentação dos documentos referidos neste artigo não dispensa a apreciação e confrontação dos mesmos com as informações constantes nos sistemas corporativos da Previdência Social e dos órgãos públicos.

§ 4º Caso os documentos apresentados não sejam suficientes para comprovar o tamanho da área, contínua ou descontínua, ou da embarcação utilizada, para desenvolvimento da atividade, assim como para comprovar a identificação do proprietário por meio do nome e CPF, deverá ser apresentada declaração de propriedade rural constante do anexo XLIV.

§ 5º No caso de benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente, pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-maternidade, o segurado especial poderá apresentar um dos documentos de que trata o caput deste artigo, independente de apresentação de declaração do sindicato dos trabalhadores rurais, de sindicato dos pescadores ou colônia de pescadores, desde que comprove que a atividade rural vem sendo exercida nos últimos doze meses, dez meses ou no período que antecede a ocorrência do evento, conforme o benefício requerido.

Art. 48. A comprovação do exercício de atividade rural para os filhos casados, separados, divorciados, viúvos e ainda aqueles que estão ou estiveram em união estável, inclusive os homoafetivos, que permanecerem ou retornarem ao exercício desta atividade juntamente com seus pais, poderá ser feita por contrato de arrendamento, parceria, meação, comodato ou assemelhado, para regularização da situação daqueles e dos demais membros do novo grupo familiar.

Art. 49. Deverá ser aceita a declaração de atividade rural de que trata o inciso II do art. 47, emitida pelo sindicato dos produtores rurais ou sindicato patronal, para os segurados que exercem a atividade em regime de economia familiar enquadrados como empregadores rurais na forma das alíneas "b" e "c" do inciso II, do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, observado o disposto no § 3º do art. 40.

Art. 50. O enquadramento do condômino na condição de segurado especial independe da delimitação formal da área por este explorada, cabendo a comprovação do exercício da atividade, se individualmente ou em regime de economia familiar, observado o disposto no § 2º do art. 40 e nos arts. 118 a 120.

Art. 51. O enquadramento do herdeiro na condição de segurado especial independe da realização da partilha dos bens, cabendo a comprovação do exercício da atividade, se individualmente ou em regime de economia familiar, observado o disposto no § 2º do art. 40 e nos arts. 118 a 120.

Art. 52. Quando ficar evidenciado o exercício de atividade em mais de uma propriedade, a comprovação da área, contínua ou descontínua, assim como a identificação do(s) proprietário(s) por meio do(s) nome(s) e CPF(s), poderá ser feita por meio da declaração emitida pelo sindicato ou colônia, bem como através da declaração do segurado, constante no Anexo XLIV.

Art. 53. A simples inscrição do segurado especial no CNPJ não será suficiente para descaracterização da qualidade de segurado especial, se comprovado o exercício da atividade rural na forma do inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, com as alterações da Lei nº 11.718, de 2008.

Art. 54. Considera-se início de prova material, para fins de comprovação da atividade rural, entre outros, os seguintes documentos, desde que neles conste a profissão ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rural e seja contemporâneo ao fato nele declarado, observado o disposto no art. 111:

I - certidão de casamento civil ou religioso;

II - certidão de união estável;

III - certidão de nascimento ou de batismo dos filhos;

IV - certidão de tutela ou de curatela;

V - procuração;

VI - título de eleitor ou ficha de cadastro eleitoral;

VII - certificado de alistamento ou de quitação com o serviço militar;

VIII - comprovante de matrícula ou ficha de inscrição em escola, ata ou boletim escolar do trabalhador ou dos filhos;

IX - ficha de associado em cooperativa;

X - comprovante de participação como beneficiário, em programas governamentais para a área rural nos estados, no Distrito Federal ou nos Municípios;

XI - comprovante de recebimento de assistência ou de acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural;

XII - escritura pública de imóvel;

XIII - recibo de pagamento de contribuição federativa ou confederativa;

XIV - registro em processos administrativos ou judiciais, inclusive inquéritos, como testemunha, autor ou réu;

XV - ficha ou registro em livros de casas de saúde, hospitais, postos de saúde ou do programa dos agentes comunitários de saúde;

XVI - carteira de vacinação;

XVII - título de propriedade de imóvel rural;

XVIII - recibo de compra de implementos ou de insumos agrícolas;

XIX - comprovante de empréstimo bancário para fins de atividade rural;

XX - ficha de inscrição ou registro sindical ou associativo junto ao sindicato de trabalhadores rurais, colônia ou associação de pescadores, produtores ou outras entidades congêneres;

XXI - contribuição social ao sindicato de trabalhadores rurais, à colônia ou à associação de pescadores, produtores rurais ou a outras entidades congêneres;

XXII - publicação na imprensa ou em informativos de circulação pública;

XXIII - registro em livros de entidades religiosas, quando de participação em batismo, crisma, casamento ou em outros sacramentos;

XXIV - registro em documentos de associações de produtores rurais, comunitárias, recreativas, desportivas ou religiosas;

XXV - Declaração Anual de Produto - DAP, firmada perante INCRA;

XXVI - título de aforamento;

XXVII - declaração de aptidão fornecida para fins de obtenção de financiamento junto ao Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e

XXVIII - ficha de atendimento médico ou odontológico.

§ 1º Para fins de comprovação da atividade do segurado especial, os documentos referidos neste artigo, serão considerados para todos os membros do grupo familiar.

§ 2º Serão considerados os documentos referidos neste artigo, ainda que anteriores ao período a ser comprovado, em conformidade com o Parecer CJ/MPS nº 3.136, de 23 de setembro de 2003.

Seção VII

Do facultativo

Art. 55. Podem filiar-se na qualidade de facultativo os maiores de dezesseis anos, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadre como filiados obrigatórios do RGPS.

§ 1º Podem filiar-se facultativamente, entre outros:

I - a dona de casa;

II - o síndico de condomínio, desde que não remunerado;

III - o estudante;

IV - o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior;

V - aquele que deixou de ser segurado obrigatório da Previdência Social;

VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 1990, quando não remunerado e desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

VII - o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa, de acordo com a Lei nº 11.788, de 2008;

VIII - o bolsista que se dedica em tempo integral à pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

IX - o presidiário que não exerce atividade remunerada nem esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

X - o brasileiro residente ou domiciliado no exterior, salvo se filiado a regime previdenciário de país com o qual o Brasil mantém acordo internacional;

XI - o segurado recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto, que, nesta condição, preste serviço, dentro ou fora da unidade penal, a uma ou mais empresas, com ou sem intermediação da organização carcerária ou entidade afim, ou que exerce atividade artesanal por conta própria;

XII - o beneficiário de auxílio-acidente ou de auxílio suplementar, desde que simultaneamente não esteja exercendo atividade que o filie obrigatoriamente ao RGPS; e

XIII - o segurado sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda, com pagamento de alíquota de 5% (cinco por cento), observado que:

a) o segurado facultativo que auferir renda própria não poderá recolher contribuição na forma prevista no inciso II, b, do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, salvo se a renda for proveniente, exclusivamente, de auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária e de valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;

b) considera-se de baixa renda, para os fins do disposto no inciso XIII do caput deste artigo, aquele segurado inscrita no CadÚnico, cuja renda mensal familiar seja de até dois salários mínimos;

c) o conceito de renda própria deve ser interpretado de forma a abranger quaisquer rendas auferidas pela pessoa que exerce trabalho doméstico no âmbito de sua residência e não apenas as rendas provenientes de trabalho; e

d) as informações do CadÚnico devem ser atualizadas pelo menos a cada dois anos.

§ 2º O exercente de mandato eletivo, no período de 1º de fevereiro de 1998 a 18 de setembro de 2004, poderá optar pela filiação na qualidade de segurado facultativo, desde que não tenha exercido outra atividade que o filiasse ao RGPS ou ao RPPS, observado o disposto nos arts. 79 a 85 desta IN.

§ 3º O segurado em percepção de abono de permanência em serviço que deixar de exercer atividade abrangida, obrigatoriamente, pelo RGPS, poderá filiar-se na condição de facultativo.

§ 4º A filiação como segurado facultativo não poderá ocorrer:

I - dentro do mesmo mês em que iniciar ou cessar o exercício da atividade sujeita à filiação obrigatória, tanto no RGPS como no RPPS, ou pagamento de benefício previdenciário, ressalvadas as hipóteses de benefícios de pensão por morte, auxílio reclusão, salário maternidade quando iniciar ou cessar em fração de mês; ou

II - para o servidor público aposentado, qualquer que seja o regime de previdência social a que esteja vinculado.

§ 5º É vedada a filiação como segurado facultativo no RGPS para os participantes do RPPS, não podendo ser consideradas, para qualquer efeito, as contribuições vertidas para o RGPS do:

I - servidor público civil ou militar da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações, sujeito a regime próprio de previdência social, inclusive

aquele que sofreu alteração de regime jurídico, no período de 6 de março de 1997, data da publicação do RBPS, aprovado pelo Decreto nº 2.172, de 1997, até 15 de dezembro de 1998, véspera da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, exceto o que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior;

II - servidor público civil da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações salvo na hipótese de afastamento sem vencimento e desde que não permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime próprio a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e

III - servidor público efetivo civil da União, de suas respectivas autarquias ou fundações, participante de RPPS, inclusive na hipótese de afastamento sem vencimentos, a partir de 15 de maio de 2003, data da publicação da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003.

Subseção I

Da filiação, inscrição e do cadastramento facultativo

Art. 56. Para o facultativo, a inscrição representa ato de vontade e é formalizada após o primeiro recolhimento no código específico, da seguinte forma:

I - quando não possui cadastro no CNIS, mediante apresentação de documentos pessoais e de outros elementos necessários e úteis a sua caracterização, bem como a inclusão da ocupação;

II - quando possui cadastro no CNIS, se não houver contribuição, poderá ser efetuada a inclusão da ocupação e havendo contribuições já recolhidas, deverá ser observado o primeiro pagamento em dia, não podendo retroagir e não permitindo o pagamento de contribuições relativas às competências anteriores ao início da opção de filiação de facultativo.

Subseção II

Da comprovação na condição do segurado facultativo para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS

Art. 57. Observado disposto no art. 58, serão comprovados por meio da inscrição na Previdência Social e das respectivas contribuições, os períodos de contribuição do facultativo e do contribuinte em dobro, devendo este último comprovar ainda o vínculo ou atividade anterior, sem a ocorrência da perda da qualidade de segurado.

Seção VIII

Das disposições especiais sobre a comprovação de atividade e acerto de dados do CNIS

Subseção I

Da validade de dados do CNIS

Art. 58. A partir de 31 de dezembro de 2008, data da publicação do Decreto nº 6.722, de 30 de dezembro de 2008, os dados constantes do CNIS relativos a atividade, vínculos, remunerações e contribuições valem, a qualquer tempo, como prova de filiação à Previdência Social, tempo de contribuição e salários de contribuição.

§ 1º Não constando do CNIS informações relativas a atividade, vínculos, remunerações e contribuições, ou havendo dúvidas sobre a regularidade desses dados, essas informações somente serão incluídas, alteradas, ratificadas ou excluídas mediante a apresentação, pelo filiado, da documentação comprobatória solicitada pelo INSS, conforme o disposto nesta IN.

§ 2º A exclusão de informações de atividade, vínculos e remunerações divergentes no CNIS, observado o § 1º deste artigo, deverá ser efetivada mediante declaração expressa do filiado, após pesquisas nos sistemas corporativos da Previdência Social ou da RFB.

Art. 59. Para a prova do tempo de serviço ou contribuição, além da documentação comprobatória disposta nesta IN, observada a forma de filiação, poderão ser aceitos, no que couber, os seguintes documentos:

I - o contrato individual de trabalho, a CP, a CTPS;

II - a carteira de férias;

III - a carteira sanitária;

IV - a caderneta de matrícula;

V - a caderneta de contribuições dos extintos institutos de aposentadoria e pensões;

VI - a caderneta de inscrição pessoal visada pela Capitania dos Portos, pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;

VII - as declarações da RFB;

VIII - certidão de inscrição em órgão de fiscalização profissional, acompanhada do documento que prove o exercício da atividade;

IX - contrato social e respectivo distrato, quando for o caso, ata de assembleia geral e registro de empresário;

X - certificado de sindicato ou órgão gestor de mão de obra que agrupa trabalhadores avulsos; ou

XI - Certificado da Condição de Microempreendedor Individual, emitido no Portal do Empreendedor, no sítio www.portaldoempreendedor.gov.br.

Parágrafo único. Os documentos devem ser contemporâneos aos fatos a comprovar e mencionar datas de início, término e outras informações relativas ao vínculo e período de atividade, quando se tratar de trabalhador avulso, a duração do trabalho e a condição em que foi prestado.

Art. 60. As anotações em CP e/ou CTPS relativas a férias, alterações de salários e outras que demonstrem a sequência do exercício da atividade podem suprir possível falha de registro de admissão ou dispensa.

§ 1º No caso de omissão, emenda ou rasura em registro quanto ao início ou ao fim do período de trabalho, as anotações contemporâneas serão consideradas para o reconhecimento da data a que se referir, servindo como parâmetro, os registros de admissão e de saída nos empregos anteriores ou posteriores.

§ 2º Para os casos em que a data da emissão da CP ou da CTPS for anterior à data fim do contrato de trabalho, o vínculo relativo a este período poderá ser computado, sem necessidade de quaisquer providências, salvo existência de dúvida fundada.

§ 3º No caso de contrato de trabalho, cuja data fim seja anterior à data da emissão da CP ou da CTPS, deverá ser exigida prévia comprovação da relação de trabalho, por ficha de registro de empregado, registros contábeis da empresa, admitindo-se outros documentos que levem à convicção do fato a comprovar.

Art. 61. O filiado poderá solicitar a qualquer tempo inclusão, alteração, ratificação ou exclusão das informações constantes do CNIS, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 58, independente de requerimento de benefício, de acordo com os seguintes critérios:

I - para atualização de dados cadastrais da pessoa física será exigido:

a) dados pessoais: o documento legal de identificação;

b) no caso de endereço: declaração do segurado;

c) para determinar a titularidade da inscrição do filiado e não filiado, o comprovante de inscrição do NIT Previdência, PIS/PASEP/SUS ou outro NIS ou qualquer outro documento que comprove a titularidade.

II - para atualização de vínculos e remunerações do empregado, vínculos e contribuições empregado doméstico e do período de atividade e remunerações do trabalhador avulso deverá ser exigido, no que couber, os documentos previstos nos arts. 10, 16 e 19;

III - para atualização de atividade, contribuições e remunerações do contribuinte individual e aqueles segurados anteriormente denominados "empresários", "trabalhador autônomo" e "equiparado a trabalhador autônomo", deverão ser exigidos, no que couber, os documentos previstos no art. 30 a 38;

IV - para comprovação de atividade do segurado especial, que contribuiu facultativamente, deverão ser exigidos, no que couber, os documentos previstos nos arts. 47 e 54;

V - para atualização de filiação na condição de contribuinte em dobro e facultativo, se necessário, deverá ser exigido o previsto no art. 57.

§ 1º Se após a análise da documentação prevista no caput, for verificado que esta é contemporânea, não apresenta indícios de irregularidade e forma convincente de sua regularidade, será efetuado o acerto dos dados, emitindo-se a comunicação ao segurado, informando a inclusão, alteração, ratificação ou exclusão do período ou remuneração pleiteada.

§ 2º Caso verificado que a documentação apresentada é insuficiente para formar convicção ao que se pretende comprovar, a Unidade de Atendimento, conforme o caso, deverá realizar todas as ações necessárias à conclusão do requerimento, ou seja, emitir carta de exigência, tomar depoimentos, emitir Pesquisa Externa ou processar Justificação Administrativa.

§ 3º Informações inseridas extemporaneamente no CNIS, independentemente de serem inéditas ou retificadoras de dados anteriormente informados, somente serão aceitas se corroboradas por documentos que comprovem a sua regularidade.

§ 4º Respeitadas as definições vigentes sobre a procedência e origem das informações, considera-se extemporânea a inserção de dados, observado o disposto no art. 19 do RPS:

I - relativo à data início do vínculo:

a) decorrentes de documento apresentado após o transcurso de até 120 (cento e vinte) dias do prazo estabelecido pela legislação; e

b) decorrentes de documento em desacordo com § 3º do art. 225 do RPS, para fatos geradores a partir de 1º de janeiro de 1999;

II - relativos às remunerações, sempre que decorrentes de documento apresentado:

a) após o último dia do quinto mês subsequente ao mês da data de prestação de serviço pelo segurado, quando se tratar de dados informados por meio da GFIP;

b) após o último dia do exercício seguinte a que se referem as informações, quando se tratar de dados informados por meio da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS; e

c) após 120 (cento e vinte) dias do prazo estabelecido pela legislação, relativo às remunerações do CI informadas em GFIP, para competências a partir de abril de 2003;

III - relativos às contribuições, sempre que o recolhimento tiver sido feito sem observância do estabelecido em lei.

§ 5º A extemporaneidade de que trata o inciso I do § 4º deste artigo será relevada após um ano da data do documento que tiver gerado a informação, desde que, cumulativamente:

I - o atraso na apresentação do documento não tenha excedido o prazo de que trata a alínea "a", inciso II do § 4º deste artigo; e

II - o segurado não tenha se valido da alteração para obter benefício cuja carência mínima seja de até doze contribuições mensais.

§ 6º O INSS poderá definir critérios para apuração das informações constantes da GFIP que ainda não tiverem sido processadas, bem como para aceitação de informações relativas a situação cuja regularidade depende de atendimento de critério estabelecido em lei.

§ 7º A comprovação de vínculos e remunerações de que trata o art. 62 do RPS, poderá ser utilizada para suprir omissão do empregador, para corroborar informação inserida ou retificada extemporaneamente ou para subsidiar a validação dos dados do CNIS.

Art. 62. As solicitações de acertos de dados cadastrais, atividades, vínculos, remunerações e contribuições constantes ou não do CNIS deverão ser iniciadas mediante apresentação do requerimento de atualização dos dados no CNIS, podendo ser utilizado o modelo constante do Anexo XXIII, dispensado nas situações de atualizações vinculadas ao requerimento de benefício, que não demandem manifestação escrita do segurado.

Art. 63. Mediante o disposto no art. 29-A da Lei nº 8.213, de 1991, e no art. 19, 19-A e 19-B do RPS e manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social - MPS por meio do

Parecer/Conjur/MPS nº 57, de 5 de fevereiro de 2009, serão consideradas quitadas em tempo hábil as contribuições previdenciárias devidas pelos contribuintes individuais, contribuintes em dobro, facultativos, equiparados a autônomos, empresários e empregados domésticos, relativas ao período compreendido entre abril de 1973 e fevereiro de 1994, quitadas até essa data, dispensando-se a exigência da respectiva comprovação por parte do contribuinte quando estejam no CNIS e microficha.

Art. 64. A empresa e o equiparado, sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações acessórias previstas na legislação previdenciária, estão obrigados a fornecer ao contribuinte individual que presta serviços, comprovante do pagamento de remuneração, consignando a identificação completa da empresa, inclusive com razão ou denominação social, o CNPJ, a identificação do filiado, o valor da remuneração percebida e o desconto da contribuição efetuada.

Art. 65. Fica o INSS, por meio da APS, obrigado a fornecer aos segurados contribuinte individual, facultativo, empregado doméstico e segurado especial que contribui facultativamente quando por eles solicitados, extrato de recolhimento das suas contribuições conforme disposto no inciso I do art. 368 do RPS, podendo valer-se o segurado, para esta finalidade, do uso de senha eletrônica conforme disposto no art. 491.

Subseção II

Do ajuste de guia de recolhimento do contribuinte individual, empregado doméstico, segurado facultativo e segurado especial que contribui facultativamente

Art. 66. Entende-se por ajuste de Guia, as operações de inclusão, alteração, exclusão, transferência ou desmembramento de recolhimentos a serem realizadas em sistema próprio, a fim de corrigir no CNIS as informações divergentes dos comprovantes de recolhimentos apresentados pelo contribuinte individual, empregado doméstico, facultativo e segurado especial que contribui facultativamente, sendo que:

I - inclusão é a operação a ser realizada para inserir contribuições inexistentes no CNIS e na Área Disponível para Acerto ADA, mas comprovadas em documentos próprios de arrecadação, sendo permitida inserção de contribuições efetivadas em Guias de Recolhimento (GR, GR1 e GR2), Carnês de Contribuição, Guias de Recolhimento de Contribuinte Individual (GRCI), Guias de Recolhimento da Previdência Social (GRPS 3) e microficha;

II - alteração é a operação a ser realizada para o mesmo NIT, a fim de corrigir as informações constantes no CNIS, que estão divergentes das comprovadas em documento próprio de arrecadação, ou decorrentes de erro de preenchimento do mesmo, sendo permitido, nessa situação, alterar competência, data de pagamento, valor autenticado, valor de contribuição e código de pagamento, desde que obedecidos os critérios definidos;

III - exclusão é a operação a ser realizada para excluir contribuições quando estas forem incluídas indevidamente por fraude ou erro do servidor e não for possível desfazer a operação de inclusão;

IV - transferência é a operação a ser realizada:

a) de um NIT para outro, em razão de recolhimento em:

1. NIT de terceiro;
2. NIT indeterminado; ou
3. NIT pertencente à faixa crítica;

b) de um NIT para a ADA, a pedido do contribuinte, quando algum recolhimento constar indevidamente em sua conta corrente ou a pedido dos órgãos de controle;

c) de um NIT para o CNPJ ou o CEI, em razão de recolhimento efetuado indevidamente no NIT; e

d) da ADA para o NIT ou CNPJ/CEI em razão de recolhimento constante no "banco de inválidos";

V - desmembramento é a operação a ser realizada para distribuição de valores recolhidos de forma consolidada em uma só competência ou nos recolhimentos trimestrais, que não foram desmembrados automaticamente para as demais competências incluídas no recolhimento, sendo que:

a) os recolhimentos devem ser comprovados em documento próprio de arrecadação;

b) o desmembramento é permitido para contribuições efetivadas em Guias de Recolhimento (GR, GR1 e GR2), Carnês de Contribuição, Guias de Recolhimento de Contribuinte Individual (GRCI), Guias de Recolhimento da Previdência Social (GRPS 3) e Guia da Previdência Social (GPS).

§ 1º O código de pagamento deverá ser alterado sempre que houver alteração da filiação e inscrição, observadas as condições previstas nesta IN.

§ 2º Nos recolhimentos efetuados pelo filiado de forma indevida ou quando não comprovada a atividade como segurado obrigatório, caberá a convalidação destes para o código de facultativo, observada a tempestividade dos recolhimentos e a concordância expressa do segurado.

§ 3º Considerando que os dados constantes do CNIS relativos a contribuições valem como tempo de contribuição e prova de filiação à Previdência Social, os recolhimentos constantes em microfichas, a partir de abril de 1973 para os empregados domésticos, e a partir de setembro de 1973 para os autônomos, equiparados a autônomo e empresário, poderão ser incluídos a pedido do filiado, observando-se a titularidade do NIT, bem como os procedimentos definidos em manuais.

Art. 67. Observado o disposto no art. 66, os acertos de recolhimento de contribuinte individual, empregado doméstico, facultativo e segurado especial que contribuiu facultativamente, identificados no requerimento de benefício ou de atualização de dados do CNIS, são de responsabilidade do INSS, conforme estabelece a Portaria Conjunta RFB/INSS nº 273, de 19 de janeiro de 2009.

Parágrafo único. Os acertos de GPS que envolvam solicitação do filiado para inclusão de recolhimento, alteração da data de pagamento e alteração de valor autenticado, bem como a operação de transferência de CNPJ/CEI para NIT serão realizadas, exclusivamente, pela RFB.

Art. 68. O tratamento dos ajustes de GPS e de demais guias de recolhimento previdenciário que a antecederam, de contribuinte individual, empregado doméstico, facultativo e segurado especial que contribuiu facultativamente, bem como o tratamento dos registros em duplicidade, quando solicitado pelo agente arrecadador, em qualquer situação, serão de responsabilidade da RFB, conforme Portaria Conjunta RFB/INSS nº 273, de 19 de janeiro de 2009.

Art. 69. Na hipótese de não localização, pelo INSS, do registro de recolhimento efetuado por meio de GPS, depois de esgotadas todas as formas de pesquisa nos sistemas, deverá ser encaminhada cópia legível da GPS para o Serviço/Seção de Orçamento, Finanças e Contabilidade - SOFC da Gerência-Executiva de vinculação da APS.

Art. 70. Observado o art. 69, o SOFC que receber cópia da guia, cujo registro de recolhimento não foi localizado, após a análise, deverá notificar o agente arrecadador, para que este proceda à regularização da situação junto à RFB ou se pronuncie sobre a autenticidade da guia em questão.

Subseção III

Da reclamatória trabalhista

Art. 71. A reclamatória trabalhista transitada em julgado restringe-se à garantia dos direitos trabalhistas e, por si só, não produz efeitos para fins previdenciários. Para a contagem do tempo de contribuição e o reconhecimento de direitos para os fins previstos no RGPS, a análise do processo pela Unidade de Atendimento deverá observar:

I - a existência de início de prova material, observado o disposto no art. 578;

II - o início de prova referido no inciso I deste artigo deve constituir-se de documentos contemporâneos juntados ao processo judicial trabalhista ou no requerimento administrativo e que possibilitem a comprovação dos fatos alegados;

III - observado o inciso I deste artigo, os valores de remunerações constantes da reclamatória trabalhista transitada em julgado, salvo o disposto no § 3º deste artigo, serão computados, independentemente de início de prova material, ainda que não tenha havido o recolhimento das contribuições devidas à Previdência Social, respeitados os limites máximo e mínimo de contribuição; e

IV - tratando-se de reclamatória trabalhista transitada em julgado envolvendo apenas a complementação de remuneração de vínculo empregatício devidamente comprovado, não será exigido início de prova material, independentemente de existência de recolhimentos correspondentes.

§ 1º A apresentação pelo filiado da decisão judicial em inteiro teor, com informação do trânsito em julgado e a planilha decálculos dos valores devidos homologada pelo Juízo que levaram a Justiça do Trabalho a reconhecer o tempo de contribuição ou homologar o acordo realizado, na forma do inciso I do caput, não exime o INSS de confrontar tais informações com aquelas existentes nos sistemas corporativos disponíveis na Previdência Social para fins de validação do tempo de contribuição.

§ 2º O cálculo de recolhimento de contribuições devidas pelo empregador doméstico em razão de determinação judicial em reclamatória trabalhista não dispensa a obrigatoriedade do requerimento de inclusão de vínculo com vistas à atualização de informações no CNIS.

§ 3º O disposto nos incisos III e IV do caput não se aplica ao contribuinte individual para competências anteriores a abril de 2003 e nem ao empregado doméstico, em qualquer data.

Art. 72. Tratando-se de reclamatória trabalhista que determina a reintegração do empregado, para a contagem do tempo de contribuição e o reconhecimento de direitos para os fins previstos no RGPS, deverá ser observado:

I - apresentação de cópia do processo de reintegração com trânsito em julgado ou certidão de inteiro teor emitida pelo órgão onde tramitou o processo judicial; e

II - não será exigido início de prova material, caso comprovada a existência do vínculo anteriormente.

Art. 73. Nas situações previstas nos arts. 71 e 72, em caso de dúvida fundada, o processo deverá ser enviado à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS Local, após o servidor emitir relatório fundamentado, com ciência da chefia imediata e trânsito pelo Serviço/Seção de Administração de Informações do Segurado, ficando pendente a decisão em relação ao cômputo do período.

Art. 74. Se com base no início de prova material, restar comprovado o exercício da atividade do trabalhador, o reenquadramento deste em outra categoria de filiação, por força de reclamatória trabalhista transitada em julgado, deverá ser acatado pelo INSS, mesmo que os documentos evidenciem categoria diferente.

Art. 75. Quando se tratar de ofício da Justiça do Trabalho determinando a inclusão, exclusão, alteração ou ratificação de vínculo e remunerações e a averbação de tempo de contribuição ou outra determinação decorrente de reclamatória trabalhista, o documento deverá ser encaminhado à PFE-INSS Local para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

Subseção IV

Do aluno aprendiz

Art. 76. Os períodos de aprendizado profissional realizados até 16 de dezembro de 1998, data da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, serão considerados como tempo de serviço/contribuição independentemente do momento em que o segurado venha a implementar os demais requisitos para a concessão de aposentadoria no RGPS, podendo ser contados:

I - os períodos de frequência às aulas dos aprendizes matriculados em escolas profissionais mantidas por empresas ferroviárias;

II - o tempo de aprendizado profissional realizado como aluno aprendiz, em escolas industriais ou técnicas, com base no Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942 (Lei Orgânica do Ensino Industrial), a saber:

a) período de frequência em escolas técnicas ou industriais mantidas por empresas de iniciativa privada, desde que reconhecidas e dirigidas a seus empregados aprendizes, bem como o realizado com base no Decreto nº 31.546, de 6 de outubro de 1952, em curso do Serviço Nacional da Indústria - SENAI, ou Serviço Nacional do Comércio - SENAC, ou instituições por eles reconhecidas, para formação profissional metódica de ofício ou ocupação do trabalhador menor; e

b) período de frequência em cursos de aprendizagem ministrados pelos empregadores a seus empregados em escolas próprias para essa finalidade ou em qualquer estabelecimento de ensino industrial;

III - os períodos de frequência em escolas industriais ou técnicas da rede de ensino federal,

escolas equiparadas ou reconhecidas, desde que tenha havido retribuição pecuniária à conta do orçamento respectivo do Ente Federativo, ainda que fornecida de maneira indireta ao aluno, observando que:

a) só poderão funcionar sob a denominação de escola industrial ou escola técnica os estabelecimentos de ensino industrial mantidos pela União e os que tiverem sido reconhecidos ou a eles equiparados (incluído pelo Decreto-Lei nº 8.680, de 15 de janeiro de 1946);

b) entende-se como equiparadas as escolas industriais ou técnicas mantidas e administradas pelos Estados ou pelo Distrito Federal e que tenham sido autorizadas pelo Governo Federal (disposição do Decreto-Lei nº 4.073, de 1942); e

c) entende-se como reconhecidas as escolas industriais ou técnicas mantidas e administradas pelos Municípios ou por pessoa natural ou pessoa jurídica de direito privado e que tenham sido autorizadas pelo Governo Federal (disposição do Decreto-Lei nº 4.073, de 1942).

Art. 77. Os períodos citados no art. 76 serão considerados, observando que:

I - o Decreto-Lei nº 4.073, de 1942, vigente no período compreendido entre 30 de janeiro de 1942 a 15 de fevereiro de 1959, reconhecia o aprendiz como empregado bastando assim a comprovação do vínculo;

II - o tempo de aluno aprendiz desempenhado em qualquer época, ou seja, mesmo fora do período de vigência dos dispositivos do Decreto-Lei nº 4.073, de 1942, de que trata o tema, somente poderá ser considerado como tempo de contribuição desde que comprovada a remuneração e o vínculo empregatício, conforme Parecer MPAS/CJ nº 2.893, de 12 de novembro de 2002; e

III - considerar-se-á como vínculo e remuneração a comprovação de frequência e os valores recebidos a título de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros, entre outros.

Art. 78. A comprovação do período de frequência em curso do aluno aprendiz a que se refere o art. 76, far-se-á:

I - por meio de certidão emitida pela empresa quando se tratar de aprendizes matriculados em escolas profissionais mantidas por empresas ferroviárias;

II - por certidão escolar nos casos de frequência em escolas industriais ou técnicas a que se refere o inciso II do art. 76, na qual deverá constar que:

a) o estabelecimento era reconhecido e mantido por empresa de iniciativa privada;

b) o curso foi efetivado sob seu patrocínio; ou

c) o curso de aprendizagem nos estabelecimentos oficiais ou congêneres foi ministrado mediante entendimentos com as entidades interessadas.

III - por meio de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC, na forma da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, e do Decreto nº 85.850, de 30 de março de 1981, quando se tratar de frequência em escolas industriais ou técnicas da rede federal, bem como em escolas equiparadas ou reconhecidas citadas nas alíneas "b" e "c" do inciso III do art. 76, nos casos de entes federativos estaduais, distritais e municipais, desde que à época, o Ente Federativo mantivesse RPPS;

IV - por meio de certidão escolar emitida pela instituição onde o ensino foi ministrado, nos casos de frequência em escolas industriais ou técnicas a que se refere o inciso III do caput, desde que à época, o ente federativo não mantivesse RPPS, devendo constar as seguintes informações:

a) a norma que autorizou o funcionamento da instituição;

b) o curso frequentado;

c) o dia, o mês e o ano do início e do fim do vínculo de aluno aprendiz; e

d) a forma de remuneração, ainda que indireta.

Parágrafo único. Para efeito do disposto na alínea "a" do inciso IV do caput, deverá restar comprovado que o funcionamento da instituição foi autorizado pelo Governo Federal, conforme art. 6º do

Decreto-Lei nº 4.073, de 1942.

Subseção V

Do exercício de mandato eletivo

Art. 79. Aquele que exerceu mandato eletivo no período de 1º de fevereiro de 1998 a 18 de setembro de 2004, poderá optar pela manutenção da filiação na qualidade de segurado facultativo, nos termos da Portaria MPS nº 133, de 2 de maio de 2006 e Portaria Conjunta RFB/INSS nº 2.517, de 22 de dezembro de 2008, em razão da declaração de inconstitucionalidade da alínea "h", inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991.

§ 1º É vedada opção pela filiação na qualidade de segurado facultativo ao exercente de mandato eletivo que exercia, durante o período previsto no caput, outra atividade que o filiasse ao RGPS ou a RPPS.

§ 2º Nos casos de exercício de atividade na condição de contribuinte individual ou empregado concomitante com a de exercente de mandato eletivo no período de que trata o caput, as contribuições vertidas em função desta atividade serão convalidadas, a pedido do segurado, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, para a de contribuinte individual ou empregado, conforme o caso, com base no Parecer nº 505/2012/CONJUR-MPS/CGU/AGU, de 22 de setembro de 2012.

§ 3º Obedecidas as disposições contidas no § 1º deste artigo, o exercente de mandato eletivo poderá optar por:

I - manter como contribuição somente o valor retido, considerando como salário de contribuição no mês o valor recolhido dividido por dois décimos; ou

II - considerar o salário de contribuição pela totalidade dos valores recebidos do ente federativo, complementando os valores devidos à alíquota de 20% (vinte por cento).

§ 4º Em qualquer das hipóteses previstas nos incisos I e II do § 3º deste artigo, deverão ser observados os limites mínimo e máximo do salário de contribuição.

§ 5º No caso do exercente de mandato eletivo optar por manter como contribuição somente o valor retido e recolhido e o cálculo do salário de contribuição efetuado na forma estabelecida no inciso I do § 3º deste artigo resultar em valor inferior ao limite mínimo de contribuição, o requerente terá de complementar o recolhimento à alíquota de 20% (vinte por cento) até que atinja o referido limite.

§ 6º Os recolhimentos complementares referidos no inciso II do § 3º e § 5º deste artigo serão acrescidos de juros e multa demora.

§ 7º O recolhimento de complementação referido no inciso II do § 3º deste artigo será efetuado por meio de GPS.

§ 8º A opção de que trata o caput não pode ser feita pelo dependente do exercente de mandato eletivo, salvo na condição de procurador do segurado, com base no Parecer nº 505/2012/CONJUR/MPS/CGU/AGU, de 22 de setembro de 2012.

Art. 80. Para instrução e análise do direito à opção pela filiação ao RGPS na qualidade de segurado facultativo e para convalidação das contribuições como contribuinte individual ou empregado, o INSS encaminhará o pedido à RFB com solicitação de informações relativas:

I - à existência ou não de compensação ou de restituição da parte retida;

II - ao recolhimento ou parcelamento dos valores descontados pelo ente federativo;

III - ao valor do salário de contribuição convertido com base no valor retido;

IV - ao valor do salário de contribuição a complementar e ao respectivo valor da contribuição, se for o caso; e

V - à retificação de GFIP, conforme orientação constante na Instrução Normativa SRP nº 15, de 12 de setembro de 2006, alterada pela Instrução Normativa RFB nº 909, de 14 de janeiro de 2009.

Art. 81. O pedido de opção de que trata esta Subseção será recepcionado pela APS e deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - termo de Opção de Filiação como Facultativo - Agente Político (TOF - EME), conforme Anexo

XX, em duas vias, assinada pelo requerente e protocolizado na APS;

II - procuração por instrumento particular, ou público, com poderes específicos para representar o requerente, se for o caso;

III - original e cópia do documento de identidade e documento comprovante de inscrição no CPF do requerente e do procurador, se for o caso;

IV - original e cópia do ato de diplomação do exercente de mandato eletivo, referente ao período objeto da opção;

V - declaração do requerente, de que não requereu a restituição dos valores descontados pelo ente federativo e de que não exerceu outra atividade determinante de filiação obrigatória ao RGPS nem ao RPPS, conforme Anexo XXI; e

VI - discriminativo das remunerações e dos valores recolhidos relativos ao exercente de mandato eletivo, conforme formulário constante do Anexo XXII, relacionando as remunerações e os valores descontados nas competências a que se refere a opção.

Parágrafo único. O INSS poderá exigir do requerente outros documentos que se façam necessários à instrução e análise do requerimento de opção, desde que os dados não estejam disponíveis nos sistemas informatizados da Previdência Social.

Art. 82. Compete à APS decidir sobre o requerimento de opção pela filiação na qualidade de segurado facultativo, a que se refere o art. 79.

Art. 83. Após retorno do processo da RFB, em caso de deferimento total ou parcial do requerimento de opção, a unidade de atendimento, obrigatoriamente, providenciará a alteração na categoria do filiado, efetuando o cadastramento na qualidade de segurado facultativo nos sistemas informatizados da Previdência Social.

Art. 84. A Unidade de Atendimento deverá cientificar o requerente sobre o deferimento ou indeferimento do pedido e dos valores das contribuições a serem complementadas, se for o caso.

Art. 85. Deverá ser indeferida a opção pela filiação a que se refere o art. 79, quando:

I - não restar comprovado o recolhimento ou o parcelamento dos valores retidos por parte do ente federativo;

II - o ente federativo já tiver compensado ou solicitado a restituição da parte descontada;

III - o exercente de mandato eletivo exercer atividade que o filiar ao RGPS ou RPPS observado o § 2º do art. 79; ou

IV - o exercente de mandato eletivo já tiver sido restituída parte descontada, nos termos da Portaria MPS nº 133, de 2006.

Art. 86. O INSS deverá rever os benefícios em manutenção para cuja aquisição do direito tenha sido considerado o período de exercício de mandato eletivo, bem como as CTC emitidas com inclusão do referido período, quando não verificada a opção de que trata o art. 79 e da complementação prevista no inciso II do § 3º do mesmo artigo.

§ 1º Para os casos de revisão de benefício e de emissão de CTC, aplica-se o disposto no § 3º do art. 79, quando feita a opção pela manutenção da filiação na qualidade de segurado facultativo.

§ 2º Não havendo a opção de que trata o § 3º do art. 79, deverão ser excluídos os referidos períodos na revisão de benefício ou quando da emissão de CTC.

Art. 87. O exercente de mandato eletivo que obtiver a restituição dos valores referidos junto à RFB ou que os tiver restituído pelo ente federativo, desde que comprovada a atividade de Contribuinte Individual, somente poderá ter incluído o respectivo período no seu tempo de contribuição mediante indenização das contribuições, exclusivamente, na forma estabelecida no art. 122 do RPS.

Art. 88. Da decisão de indeferimento ou deferimento parcial do requerimento de opção pela filiação ao RGPS, na qualidade de segurado facultativo, contribuinte individual e empregado, caberá recurso no prazo de trinta dias contados da data da ciência da decisão.

Art.89. No caso de inexistência de recurso no prazo previsto no art. 88, o processo deverá ser arquivado com parecer conclusivo.

Subseção VI

Do magistrado

Art. 90. Os magistrados classistas temporários da Justiça do Trabalho, nomeados na forma do inciso II do § 1º do art. 111, na forma do inciso II do art. 115 e na forma do parágrafo único do art. 116, todos da Constituição Federal, com redação anterior à Emenda Constitucional nº 24, de 9 de dezembro de 1999, e os magistrados da Justiça Eleitoral nomeados na forma do inciso II do art. 119 e do inciso III do art. 120, ambos da Constituição Federal, serão aposentados, a partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 11 de outubro de 1996, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, de acordo com as normas estabelecidas pela legislação do regime previdenciário a que estavam submetidos, antes da investidura, mantida a referida vinculação previdenciária durante o exercício do mandato.

§ 1º Caso o segurado possua os requisitos mínimos para concessão de uma aposentadoria no RGPS, o mandato de juiz classista e o de magistrado da Justiça Eleitoral, exercidos a partir de 14 de outubro de 1996, serão considerados, para fins de tempo de contribuição, como segurados obrigatórios na categoria correspondente àquela em que estavam vinculados antes da investidura na magistratura, observado que permanece o entendimento de que:

I - a partir da Emenda Constitucional nº 24, de 1999, publicada em 10 de dezembro de 1999, que alterou os arts. 111, 112, 113, 115 e 116 da Constituição Federal a figura do juiz classista da Justiça do Trabalho foi extinta; e

II - a partir de 10 de dezembro de 1999, não existe mais nomeação para juiz classista junto à Justiça do Trabalho, ficando resguardado o cumprimento dos mandatos em vigor e do tempo exercido até a extinção do mandato, mesmo sendo posterior à data da referida emenda.

§ 2º O aposentado de qualquer regime previdenciário que exercer magistratura nos termos do caput, vincula-se, obrigatoriamente, ao RGPS, devendo contribuir a partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 1996, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, observados os incisos I e II do § 1º deste artigo, na condição de contribuinte individual.

§ 3º Para a comprovação da atividade de juiz classista e de magistrado da Justiça Eleitoral, quando o requerente for filiado ao RPPS antes da investidura no mandato, será obrigatória a apresentação de CTC, nos termos da Lei da Contagem Recíproca, observado o inciso II do art. 164.

Subseção VII

Do marítimo

Art. 91. Será computado como tempo de contribuição o tempo de serviço marítimo exercido nos moldes do art. 93, até 16 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, em navios mercantes nacionais, independentemente do momento em que o segurado venha a implementar os demais requisitos para a concessão de aposentadoria no RGPS.

§ 1º O termo navio aplica-se a toda construção náutica destinada à navegação de longo curso, de grande ou pequena cabotagem, apropriada ao transporte marítimo ou fluvial de carga ou passageiro.

§ 2º O período de marítimo embarcado exercido na forma do caput será convertido, na razão de 255 (duzentos e cinquenta e cinco) dias de embarque para 360 (trezentos e sessenta) dias de atividade comum, contados da data do embarque à de desembarque em navios mercantes nacionais.

Art. 92. O marítimo embarcado terá que comprovar a data do embarque e desembarque, não tendo ligação com a atividade exercida, mas com o tipo de embarcação e o local de trabalho, observando que:

I - o tempo de serviço em terra será computado como tempo comum; e

II - o período compreendido entre um desembarque e outro, somente será considerado se este tiver ocorrido por uma das causas abaixo:

a) acidente no trabalho ou moléstia adquirida em serviço;

- b) moléstia não adquirida no serviço;
- c) alteração nas condições de viagem contratada;
- d) desarmamento da embarcação;
- e) transferência para outra embarcação do mesmo armador;
- f) disponibilidade remunerada ou férias; ou
- g) emprego em terra com mesmo armador.

Art. 93. Não se aplica a conversão para período de atividade exercida em navegação de travessia, assim entendida a realizada com ligação entre dois portos de margem de rios, lagos, baías, angras, lagoas e enseadas ou ligação entre ilhas e essas margens.

Art. 94. A conversão do marítimo embarcado na forma do art. 92 não está atrelada aos anexos dos Decretos nº 53.831, de 25 de março de 1964 e nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, não sendo exigido o preenchimento do Perfil Profissiográfico Previdenciário PPP.

Subseção VIII

Do atleta profissional de futebol

Art. 95. A comprovação da atividade do atleta profissional de futebol poderá ser feita por meio da carteira do atleta, CTPS do atleta profissional de futebol ou contrato de trabalho.

§ 1º Os documentos previstos no caput deverão conter:

- I - identificação e qualificação do atleta;
- II - denominação da associação empregadora e respectiva federação;
- III - datas de início e término do contrato de trabalho;
- IV - descrição das remunerações e respectivas alterações; e

V - o registro no Conselho Nacional de Desportos - CND, Conselho Superior de Desportos - CSD, Conselho Regional de Desportos - CRD, Conselho Nacional de Esporte - CNE, Federação Estadual ou Confederação Brasileira de Futebol.

§ 2º Na impossibilidade de apresentação dos documentos constantes do caput, de acordo com o § 3º, art. 62 do RPS, a certidão emitida pela Federação Estadual ou pela Confederação Brasileira de Futebol poderá ser aceita, desde que contenha os dados citados no § 1º deste artigo e a informação de que foram extraídos de registros efetivamente existentes e acessíveis à confirmação pelo INSS.

Subseção IX

Do anistiado - art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT

Art. 96. A partir de 1º de junho de 2001, o segurado anistiado pelo art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentada pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, terá direito à contagem de tempo do período de anistia, reconhecido pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, no âmbito do RGPS, observadas as orientações contidas nos arts. 735 a 742, vedada a adoção de requisitos diferenciados para a concessão de benefícios.

§ 1º A comprovação da condição de anistiado e do período de anistia, em que esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por razões exclusivamente políticas, será por meio da apresentação da portaria do Ministério da Justiça, publicada no DOU.

§ 2º O período de anistia, comprovado na forma do § 1º deste artigo, poderá ser utilizado para fins de contagem recíproca, desde que devidamente indenizado pelo trabalhador anistiado político, na forma dos §§ 13 e 14 do art. 216 do RPS e dos arts. 26 e 27 desta IN.

Subseção X

Do anistiado - Leis nº 8.632, de 1993 e nº 11.282, de 2006

Art. 97. Aos dirigentes ou representantes sindicais anistiados pela Lei nº 8.632, de 4 de março de

1993, que no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 5 de março de 1993, data de publicação da lei, sofreram punições em virtude de motivação política, de participação em movimento reivindicatório ou outra modalidade de exercício do mandato ou representação sindical, é assegurada a contagem do tempo de contribuição referente ao período em que estiveram afastados por suspensão disciplinar ou demissão.

Art. 98. Aos trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT anistiados pela Lei nº 11.282, de 23 de fevereiro de 2006, que no período compreendido entre 4 de março de 1997 e 23 de março de 1998, sofreram punições, dispensas e alterações unilaterais contratuais em razão da participação em movimento reivindicatório, é assegurada a contagem do tempo de contribuição referente ao período em que estiveram afastados por dispensas ou suspensões contratuais.

Art. 99. A comprovação da anistia e das remunerações do período anistiado a que se referem os arts. 97 e 98 far-se-á por:

I - declaração da empresa a qual se vincula o anistiado informando os dados de identificação do trabalhador, as datas de início, de demissão/suspensão e de reintegração no vínculo e a lei que se refere a reintegração;

II - relação das remunerações do período de afastamento autenticada pela empresa;

III - cópia da portaria de anistia publicada no Diário Oficial da União - DOU, emitida pelo Ministério competente.

Subseção XI

Do garimpeiro

Art. 100. A comprovação do exercício de atividade de garimpeiro far-se-á por:

I - Certificado de Matrícula expedido pela Receita Federal para períodos anteriores a fevereiro de 1990;

II - Certificado de Matrícula expedido pelos órgãos estaduais competentes para os períodos posteriores ao referido no inciso I deste artigo; e

III - Certificado de Permissão de Lavra Garimpeira, emitido pelo Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM ou declaração emitida pelo sindicato que represente a categoria, para o período de 1º de fevereiro de 1990 a 31 de março de 1993, véspera da publicação do Decreto nº 789, de 31 de março de 1993.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, observar-se-á que a partir de 8 de janeiro de 1992, data da publicação da Lei nº 8.398, de 7 de janeiro de 1992, o garimpeiro passou à categoria de equiparado a autônomo, atual contribuinte individual, com ou sem auxílio de empregados.

Subseção XII

Do servidor público

Art. 101. A comprovação dos períodos de atividade no serviço público federal, estadual, distrital ou municipal, para fins de contagem de tempo de contribuição no RGPS, será feita mediante apresentação de certidão na forma da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, com as alterações da Lei nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980 e da Lei nº 8.213, de 1991, observado o disposto no art. 130 do RPS.

Art. 102. A comprovação do tempo de serviço do servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, inclusive suas Autarquias e Fundações, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, observado o disposto no art. 57, a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, dar-se-á pela apresentação de declaração, fornecida pelo órgão ou entidade, conforme Anexo VIII.

Subseção XIII

Da pesquisa externa

Art. 103. Entende-se por pesquisa externa as atividades realizadas junto a beneficiários, empresas, órgãos públicos, entidades representativas de classe, cartórios, e demais entidades e profissionais credenciados, necessárias para a atualização do CNIS, o reconhecimento, manutenção e

revisão de direitos, bem como para o desempenho das atividades de serviço social, perícias médicas, habilitação e reabilitação profissional, bem como para o acompanhamento da execução dos contratos com as instituições financeiras pagadoras de benefícios.

§ 1º A pesquisa externa será realizada por servidor do INSS previamente designado por meio de Portaria.

§ 2º Na pesquisa externa poderão ser colhidos depoimentos e examinados documentos aos quais a lei não assegure sigilo e que visem sanar as dúvidas do solicitante, conforme disposições em ato específico.

§ 3º No caso de órgão público poderá ser dispensada a pesquisa externa quando, por meio de ofício, restar esclarecido o que se pretende comprovar.

§ 4º A pesquisa externa somente será autorizada depois de verificada a impossibilidade de o interessado apresentar os documentos solicitados pelo INSS ou restarem dúvidas nos documentos apresentados.

Art. 104. A empresa colocará à disposição do servidor designado por dirigente do INSS as informações ou registros de que dispuser, relativamente a segurado a seu serviço e previamente identificado, para fins de instrução ou revisão de processo de reconhecimento de direitos e outorga de benefícios do RGPS, nos termos do § 7º do art. 62 do RPS.

Subseção XIV

Da declaração de exercício de atividade rural

Art. 105. A declaração expedida por sindicato que represente os trabalhadores rurais, sindicato patronal previsto no art. 49 e sindicato ou colônia de pescadores, conforme modelo constante do Anexo XII, deverá ser fornecida em duas vias, em papel timbrado da entidade, com numeração sequencial controlada e ininterrupta, contendo, além da identificação e qualificação pessoal do filiado, as seguintes informações referentes a cada período de atividade:

I - a categoria de trabalhador rural (segurado especial, contribuinte individual, empregado ou avulso);

II - a forma de ocupação em que o trabalhador rural ou pescador artesanal (proprietário, condômino, posseiro, parceiro, meeiro, arrendatário, comodatário, etc.), a forma de exercício da atividade (individual ou regime de economia familiar) e a condição no grupo familiar (titular, outro titular ou componente) quando se tratar de segurado especial, bem como o NIT do titular e grau de parentesco com o mesmo, nos casos em que a declaração seja para componente;

III - período de exercício de atividade rural;

IV - nome e endereço da propriedade ou nome da embarcação, nome e CPF do proprietário da terra ou embarcação, área total e área explorada da terra, arqueação bruta da embarcação ou se exerceu ou exerceu a atividade em embarcação miúda, conforme o caso;

V - principais produtos agropecuários ou pesqueiros produzidos ou comercializados pela unidade familiar;

VI - atividades agropecuárias ou pesqueiras desempenhadas pelo requerente;

VII - fontes documentais que foram utilizadas para emitir a declaração;

VIII - dados de identificação da entidade que emitiu a declaração com nome, e CNPJ, nome do presidente ou diretor emitente da declaração, com indicação do seu RG, CPF e do período de mandato, além do nome do cartório e do número de registro da respectiva ata em que foi eleito, assinatura ou rubrica em todas as folhas e carimbo; e

IX - assinatura ou rubrica do segurado em todas as folhas e datas de emissão e ciência da declaração.

§ 1º A declaração fornecida não poderá conter informação referente a período anterior ao início das atividades da entidade declarante, salvo se baseada em documento que constitua prova material do exercício da atividade.

§ 2º Sempre que a categoria de produtor for de parceiro, meeiro, arrendatário, comodatário ou outra modalidade de outorgado, deverá ser informado na declaração:

I - o nome do outorgante, seu número do CPF e o respectivo endereço; e

II - a área total da propriedade do outorgante e a área explorada pelo outorgado.

§ 3º A segunda via da declaração deverá ser mantida na própria entidade, com numeração sequencial em ordem crescente, à disposição do INSS e demais órgãos de fiscalização e controle.

§ 4º Na hipótese da ata de eleição da diretoria da entidade ainda não ter sido levada a registro no Cartório, cópia dela deverá acompanhar a declaração, conforme previsto no § 5º do art. 8º da Portaria MPS nº 170, de 25 de abril de 2007.

§ 5º Para ser considerada fundamentada, a declaração mencionada no inciso II do art. 47 e art. 49 deverá consignar os documentos e informações que serviram de base para a sua emissão, inclusive o nome, data de nascimento, filiação, números de RG e CPF e endereço das testemunhas ouvidas para confirmação da prestação de serviços, bem como, se for o caso, a origem dos dados extraídos de registros existentes na própria entidade declarante ou em outro órgão, entidade ou empresa, desde que idôneos e acessíveis à Previdência Social, observado o art. 106.

Art. 106. Para subsidiar o fornecimento da declaração por parte dos sindicatos de que trata o inciso II do art. 47, poderão ser aceitos, entre outros, os documentos mencionados no art. 54, desde que neles conste a profissão ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rural e seja contemporâneo ao fato nela declarado, sem exigir que se refira ao período a ser comprovado, observado o disposto no art. 111.

Art. 107. A ausência de documentos que subsidiem a declaração fornecida, deverá, obrigatoriamente, ficar consignada na referida declaração, devendo constar, também, os critérios utilizados para o seu fornecimento.

Art. 108. Caso as informações constantes das declarações de que tratam o inciso II do art. 47 e os arts. 49 e 110 sejam insuficientes, deverá ser cadastrada exigência para o segurado constando os dados a serem complementados, acompanhada de cópia da declaração.

Art. 109. A declaração mencionada no inciso II do art. 47 e art. 49 poderá ser considerada para fins de comprovação do exercício da atividade rural, em relação ao período em que o segurado exerceu ou exerce atividade na respectiva área de abrangência do sindicato, observado que:

I - se o segurado exerceu atividade rural em vários municípios, competirá a cada um dos sindicatos, conforme sua base territorial, expedir a respectiva declaração;

II - se o segurado exerceu atividade rural em localidade pertencente à área de abrangência de um sindicato, e esta foi posteriormente alterada, passando a pertencer a outro sindicato, poderá ser aceita a declaração deste último, referente a todo período de atividade, inclusive o anterior à modificação da base territorial. Neste caso, a declaração deverá vir acompanhada de cópia do estatuto social dos sindicatos envolvidos, bem como cópia da ficha de inscrição do segurado, se houver; e

III - a base territorial de atuação do sindicato pode não se limitar à do município de seu domicílio sede, sendo que, em caso de dúvidas, deverão ser solicitadas informações ao sindicato, que poderão ser confirmadas por meio da apresentação de seu estatuto social.

Art. 110. Onde não houver sindicato que represente os trabalhadores rurais e sindicato ou colônia de pescadores, a declaração de que trata o inciso II do art. 47 e art. 49 poderá ser suprida pela apresentação de duas declarações firmadas por autoridades administrativas ou judiciárias locais, conforme o modelo constante no Anexo XVI.

§ 1º As autoridades de que trata o caput são:

I - os juízes federais, estaduais ou do Distrito Federal;

II - os promotores de justiça;

III - os delegados de polícia, comandantes de unidades militares do Exército, Marinha, Aeronáutica ou forças auxiliares;

IV - os titulares de representação local do MTE; ou V - os diretores titulares de estabelecimentos públicos de ensino fundamental e médio em exercício de suas funções no município ou na jurisdição vinculante do lugar onde o segurado exerceu suas atividades. § 2º As autoridades mencionadas no § 1º deste artigo somente poderão fornecer declaração relativa a período anterior à data do início das suas funções na localidade se puderem fundamentá-la com documentos contemporâneos ao fato declarado, que evidenciem plena convicção de sua veracidade. § 3º A declaração de que trata o caput deverá obedecer, no que couber, ao disposto no art. 109. Subseção XV Da homologação da declaração do exercício de atividade rural Art. 111. As declarações fornecidas por entidades ou autoridades referidas no inciso II do art. 47 e arts. 49 e 110, serão submetidas à homologação do INSS, conforme Termo de Homologação constante do Anexo XIV, condicionada à apresentação de documento de início de prova material, dos mencionados no art. 54, contemporâneo ou anterior ao fato nele declarado, observado o disposto no art. 106. § 1º A declaração não poderá deixar de ser homologada sempre que tenham sido esgotadas todas as possibilidades de convicção do servidor quanto à comprovação do exercício da atividade rural, inclusive a realização da tomada de depoimentos de testemunhas. § 2º A certidão fornecida pela FUNAI, atestando a condição de segurado especial do indígena, será submetida à homologação somente quanto à forma.

§ 3º Para subsidiar a instrução do processo do indígena, pode-se emitir ofício a FUNAI, para fins de apuração da veracidade das informações prestadas, quando:

I - ocorrer dúvida fundada, em razão de divergências entre a documentação apresentada, emitida pela FUNAI e as informações constantes no CNIS ou em outras bases de dados a que o INSS tenha acesso;

II - houver indícios de irregularidades na documentação apresentada; ou

III - houver a necessidade de maiores esclarecimentos no que se refere à documentação apresentada ou à condição de indígena, bem como a categoria de trabalhador rural do requerente ou membro do grupo familiar, declarada pela FUNAI, conforme Anexo I, desta IN.

Subseção XVI

Da entrevista

Art. 112. Ressalvadas as hipóteses do § 5º deste artigo, a entrevista é indispensável à comprovação do exercício de atividade rural, com vistas à confirmação das seguintes informações:

I - da categoria (segurado especial, contribuinte individual ou empregado);

II - da forma de ocupação (proprietário, posseiro, parceiro, meeiro, arrendatário, comodatário, dentro outros);

III - da forma de exercício da atividade (individual ou de economia familiar);

IV - da condição no grupo familiar (titular ou componente) quando se tratar de segurado especial;

V - do período de exercício de atividade rural;

VI - da utilização de assalariados;

VII - de outras fontes de rendimentos; e

VIII - de outros fatos que possam caracterizar ou não sua condição.

§ 1º A realização da entrevista está condicionada à apresentação de documento constante nos arts. 47 e 54.

§ 2º O servidor deverá emitir parecer conclusivo acerca do exercício da atividade rural no momento da entrevista.

§ 3º Restando dúvida quanto ao fato a comprovar, deverão ser tomados os depoimentos de testemunhas, após os quais deverá o servidor emitir parecer conclusivo.

§ 4º Antes de iniciar a entrevista o servidor deverá cientificar o entrevistado sobre as penalidades previstas no art. 299 do Código Penal.

§ 5º A entrevista é obrigatória em todas as categorias de trabalhador rural, sendo dispensada:

I - para o indígena;

II - para as categorias de empregado e contribuinte individual que comprovem essa condição, respectivamente, nas formas dos arts. 10 e 32, observado o § 6º do presente artigo; ou

III - nas hipóteses previstas de migração de períodos positivos de atividade de segurado especial, na forma do art. 120.

§ 6º Deverá ser realizada a entrevista para o empregado e o contribuinte individual de que trata o art. 143 da Lei nº 8.213, de 1991, para período até 31 de dezembro de 2010, na forma do § 5º do art. 10 e art. 35 desta IN, respectivamente.

§ 7º No caso de benefício de pensão por morte, a entrevista deverá ser realizada com o dependente e, no caso de benefícios por incapacidade, havendo impossibilidade de comunicação do titular comprovada mediante atestado médico, a entrevista será realizada com os seus familiares.

Art. 113. Salvo quando se tratar de confirmação de autenticidade e contemporaneidade de documentos, para fins de reconhecimento de atividade, a realização de Pesquisa Externa deverá ser substituída por entrevista com parceiros, confrontantes, empregados, vizinhos ou outros.

Subseção XVII

Da comprovação de tempo rural para fins de concessão de benefício urbano ou contagem recíproca

Art. 114. A comprovação de atividade rural para fins de cômputo em benefício urbano ou certidão de contagem recíproca será feita na forma do art. 9º para a categoria de empregado, dos arts. 32 a 34 para o contribuinte individual e dos arts. 47 e 54 para o segurado especial.

Art. 115. Tratando-se de comprovação na categoria de segurado especial, o documento existente em nome de um dos componentes do grupo familiar poderá ser utilizado como início de prova material por qualquer dos integrantes desse grupo, assim entendidos os pais, cônjuges, companheiros, inclusive os homoafetivos e filhos solteiros ou a estes equiparados.

Art. 116. A declaração referida no inciso II do art. 47 e nos arts. 49 e 110, será homologada mediante a apresentação de início de prova material, contemporânea ao fato que se quer provar, por elementos de convicção em que conste a profissão ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rural, observando-se:

I - servem como início de prova material os documentos relacionados nos arts. 47 e 54, devendo ser observado o ano de expedição, de edição, de emissão ou do assentamento dos documentos;

II - poderá ser homologado no todo, ou em parte, o período constante na declaração, mediante apresentação de início de prova material, devendo ser demonstrado um ou mais indícios como marco inicial e outro como marco final, bem como, se for o caso, outro para o período intermediário, a fim de comprovar a continuidade do exercício da atividade;

III - para a homologação da declaração da entidade, é indispensável a realização de entrevista rural com o requerente, e, se houver dúvidas, deverá ser realizada a entrevista com parceiros, confrontantes, empregados, vizinhos e outros, conforme o caso; e

IV - a aceitação de um único documento está restrita a provado(s) ano(s) a qual se refere.

Art. 117. Na hipótese de períodos intercalados de exercício de atividade rural e urbana o requerente deverá apresentar um documento, em nome próprio, de início de prova material do exercício de atividade rural após cada período de atividade urbana.

Subseção XVIII

Dos dados disponibilizados por órgão públicos

Art. 118. As informações obtidas pelo INSS dos bancos de dados disponibilizados por órgãos do poder público estão sendo utilizadas para a construção do cadastro do segurado especial, para fins de reconhecimento dessa atividade.

§ 1º As informações referidas no caput observarão critérios de utilização e valoração definidos por meio de resolução específica.

§ 2º Os dados da Fundação Nacional do Índio - FUNAI são obtidos por meio de inscrição e certificação dos períodos de exercício de atividade do indígena na condição de segurado especial, que são realizadas por servidores públicos desta Fundação, mediante sistema informatizado disponibilizado no sítio da Previdência Social, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério da Previdência Social e Ministério da Justiça, INSS e FUNAI.

§ 3º A FUNAI deverá manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos que serviram de base para a inscrição e certificação dos períodos de exercício da atividade, podendo o INSS solicitá-los a qualquer momento.

Art. 119. Os períodos de atividades do cadastro do segurado especial serão submetidos a cruzamento com outros bancos de dados a que o INSS tenha acesso, para fins da validação prevista no art. 329-B do RPS.

§ 1º Do cruzamento das informações, referidas no caput, poderá resultar na consideração ou desconsideração do período de atividade, caracterizando ou não a condição de segurado especial, respeitado o disposto na Seção VI do Capítulo I.

§ 2º Constando registro de óbito no sistema informatizado de óbitos, o período formado será encerrado no dia anterior à data desta ocorrência.

Art. 120. Os períodos de atividades validados de acordo como disposto nesta Subseção serão considerados para fins de reconhecimento de direito aos benefícios previstos no inciso I e parágrafo único do art. 39 da Lei nº 8.213, de 1991, e migrarão para os sistemas de benefícios com observância dos seguintes critérios:

I - períodos positivos: caracterizam a condição de segurado especial, dispensando a apresentação de documento comprobatório e realização de entrevista;

II - períodos pendentes: dependerão de comprovação da condição de segurado especial pelo segurado ou dependente e de realização de entrevista; e.

III - períodos negativos: descaracterizam a condição de segurado especial.

§ 1º Os períodos positivos e negativos deverão ser confirmados de forma expressa pelo filiado, mediante ratificação no CNIS, por meio de ciência formal no Termo de Comunicação de Ratificação, conforme Anexo XL, independentemente de apresentação de documentos comprobatórios.

§ 2º Os períodos de que trata o caput poderão ser excluídos do CNIS mediante solicitação expressa do filiado, por meio de ciência formal no Termo de Comunicação de Exclusão, conforme Anexo XXXIX, independentemente de apresentação de documentos comprobatórios.

§ 3º Havendo discordância do requerente em relação a alguns períodos migrados, colher-se-á imediatamente manifestação expressa do período impugnado, devendo o servidor esclarecer, em carta de exigência, os documentos que propiciem a correção dos dados migrados, conforme Seção VI, Capítulo I.

CAPÍTULO II

DOS DEPENDENTES E NÃO FILIADOS

Seção I

Caracterização dos dependentes

Art. 121. São beneficiários do RGPS, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

II - os pais; ou.

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido

ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente.

§ 1º Os dependentes de uma mesma classe concorrem entre si em igualdade de condições, sendo que a comprovação da dependência, respeitada a sequência das classes, exclui definitivamente o direito dos dependentes das classes seguintes.

§ 2º A dependência econômica das pessoas de que trata o inciso I do caput é presumida e a das demais deve ser comprovada.

§ 3º A dependência econômica pode ser parcial ou total, devendo, no entanto, ser permanente.

§ 4º O dependente que tenha deficiência intelectual ou mental na forma dos incisos I e III do caput deverá comprovar a incapacidade absoluta (total) ou relativa (parcial) por meio de termo de curatela ou cópia da sentença de interdição, para fato gerador ocorrido a partir de 1º de setembro de 2011, data da publicação da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, dispensado o encaminhamento à perícia médica.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, não sendo possível identificar o documento judicial a data do início da deficiência intelectual ou mental, poderá o interessado ser encaminhado à perícia médica para fixação da DII, para fins de verificar o cumprimento do disposto no inciso III do art. 131.

Art. 122. Considera-se por companheira ou companheiro a pessoa que mantém união estável com o segurado ou a segurada, sendo esta configurada na convivência pública, contínua e duradoura, estabelecida com intenção de constituição de família, observando que não constituirá união estável a relação entre:

I - os ascendentes com os descendentes seja o parentesco natural ou civil;

II - os afins em linha reta;

III - o adotante com quem foi cônjuge do adotado e o adotado com quem o foi do adotante;

IV - os irmãos, unilaterais ou bilaterais, e demais colaterais, até o terceiro grau inclusive;

V - o adotado com o filho do adotante;

VI - as pessoas casadas; e

VII - o cônjuge sobrevivente com o condenado por homicídio ou tentativa de homicídio contra o seu consorte.

Parágrafo único. Não se aplica a incidência do inciso VI do caput no caso de a pessoa casada se achar separada de fato, judicial ou extrajudicialmente.

Art. 123. Filhos de qualquer condição são aqueles havidos ou não da relação de casamento, ou adotados, que possuem os mesmos direitos e qualificações dos demais, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação, nos termos do § 6º do art. 227 da Constituição Federal.

Art. 124. Os nascidos dentro dos trezentos dias subsequentes à dissolução da sociedade conjugal por morte são considerados filhos concebidos na constância do casamento, conforme inciso II do art. 1.597 do Código Civil.

Art. 125. Equiparam-se aos filhos, mediante comprovação de dependência econômica, o enteado e o menor que esteja sob a tutela do segurado, desde que este tutelado não possua bens aptos a garantir-lhe o sustento e a educação.

Parágrafo único. Para caracterizar o vínculo deverá ser apresentada a certidão judicial de tutela do menor e, em se tratando de enteado, a certidão de nascimento do dependente e a certidão de casamento do segurado ou provas da união estável entre o(a) segurado(a) e o(a) genitor(a) do enteado.

Art. 126. O filho ou o irmão inválido maior de 21 (vinte e um) anos, observado o art. 127, somente, figurará como dependente do segurado se restar comprovado em exame médico-pericial, cumulativamente, que:

I - a incapacidade para o trabalho é total e permanente, ou seja, com diagnóstico de invalidez;

II - a invalidez é anterior a eventual ocorrência de uma das hipóteses do inciso III do art. 131 ou à data em que completou 21 (vinte e um) anos; e

III - a invalidez manteve-se de forma ininterrupta até opreenchimento de todos os requisitos de elegibilidade ao benefício.

Art. 127. O filho ou irmão maior de 21 (vinte e um) anos, que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente, será considerado dependente do segurado desde que o termo de curatela ou cópia da sentença de interdição seja anterior à eventual ocorrência da emancipação ou à data em que completou 21 (vinte e um) anos e quemantenha-se inalterada até o preenchimento de todos os requisitos necessários para o reconhecimento do direito.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput para óbito ou reclusão ocorridos a partir de 1º de setembro de 2011, data da publicação da Lei nº 12.470, de 2011.

Art. 128. A emancipação ocorrerá na forma do parágrafo único do art. 5º do Código Civil Brasileiro:

I - pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independente de homologação judicial ou por sentença de juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;

II - pelo casamento;

III - pelo exercício de emprego público efetivo;

IV - pela colação de grau em ensino de curso superior; e

V - pelo estabelecimento civil ou comercial ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

§ 1º A união estável do filho ou do irmão entre os dezesseis e os dezoito anos de idade não constitui causa de emancipação.

§ 2º É assegurada a qualidade de dependente perante a Previdência Social do filho e irmão inválido maior de 21 (vinte e um) anos, que se emanciparem em decorrência, unicamente, de colação de grau científico em curso de ensino superior, assim como para o menor de 21 (vinte e um) anos, durante o período de serviço militar, obrigatório ou voluntário.

Art. 129. O cônjuge ou o companheiro do sexo masculino passou a integrar o rol de dependentes para óbitos ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, conforme o disposto no art. 145 da Lei nº 8.213, de 1991, revogado pela MP nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001.

Art. 130. De acordo com a Portaria MPS nº 513, de 9 de dezembro de 2010, publicada no DOU, de 10 de dezembro de 2010, o companheiro ou a companheira do mesmo sexo de segurado inscrito no RGPS integra o rol dos dependentes e, desde que comprovada a união estável, concorre, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213, de 1991, para óbito ou reclusão ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, conforme o disposto no art. 145 do mesmo diploma legal, revogado pela MP nº 2.187-13, de 2001.

Art. 131. A perda da qualidade de dependente ocorrerá:

I - para o cônjuge pela separação judicial ou o divórcio, desde que não receba pensão alimentícia, pela anulação do casamento, pelo óbito ou por sentença judicial transitada em julgado;

II - para a companheira ou o companheiro, inclusive do mesmo sexo, pela cessação da união estável com o segurado ou segurada, desde que não receba pensão alimentícia;

III - para o filho, a pessoa a ele equiparada, ou o irmão, de qualquer condição, ao completarem 21 (vinte e um) anos de idade, exceto se tiverem deficiência intelectual ou mental que os torne absoluta ou relativamente incapazes, assim declarados judicialmente, ou inválidos, desde que a invalidez ou a deficiência intelectual ou mental tenha ocorrido antes:

a) de completarem 21 (vinte e um) anos de idade;

b) do casamento;

c) do início do exercício de emprego público efetivo;

d) da constituição de estabelecimento civil ou comercial ou da existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria; ou

e) da concessão de emancipação, pelos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;

IV - pela adoção, para o filho adotado que receba pensão por morte dos pais biológicos, observando que a adoção produz efeitos a partir do trânsito em julgado da sentença que a concede, conforme inciso IV do art. 114 do RPS; e

V - para os dependentes em geral:

a) pela cessação da invalidez; ou

b) pelo falecimento.

§ 1º Não se aplica o disposto no inciso IV do caput, quando o cônjuge ou companheiro adota o filho do outro.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput aos dependentes maiores de dezoito e menores de 21 (vinte e um) anos, que incorrerem em uma das situações previstas nas alíneas "b", "c" e "d" do inciso III deste artigo.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º deste artigo ao dependente que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente.

Art. 132. A partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 1996, reeditada e convertida na Lei nº 9.528, de 1997, o menor sob guarda deixa de integrar a relação de dependentes para os fins previstos no RGPS, inclusive aquele já inscrito, salvo se o óbito do segurado ocorreu em data anterior.

Art. 133. A pessoa cuja designação como dependente do segurado tenha sido feita até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, fará jus à pensão por morte ou ao auxílio-reclusão, se o fato gerador do benefício, o óbito ou a prisão, ocorreu até aquela data, desde que comprovadas as condições exigidas pela legislação vigente.

Seção II

Da inscrição e da comprovação da condição de dependente

Art. 134. A partir de 10 de janeiro de 2002, data da publicação do Decreto nº 4.079, de 9 de janeiro de 2002, a inscrição de dependente será promovida quando do requerimento do benefício que tiver direito, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - para os dependentes preferenciais:

a) cônjuge e filhos: certidões de casamento e de nascimento;

b) companheira ou companheiro, inclusive do mesmo sexo: certidão de casamento com averbação da separação judicial ou divórcio, quando um dos companheiros ou ambos já tiverem sido casados, ou de óbito, se for o caso, observando-se o § 2º deste artigo; e

c) equiparado a filho: certidão judicial de tutela e, em se tratando de enteado, certidão de casamento do segurado e de nascimento do dependente, observado o disposto no art. 126;

II - pais: certidão de nascimento do segurado; e

III - irmão: certidão de nascimento.

§ 1º Para a inscrição dos maiores de dezesseis anos é necessária a apresentação de pelo menos um dos documentos oficiais de identificação com foto.

§ 2º Para os dependentes mencionados na alínea "b", inciso I do caput, deverá ser comprovada a união estável e, para os mencionados nos incisos II e III do mesmo dispositivo, a dependência econômica.

§ 3º O equiparado a filho deverá comprovar a dependência econômica e apresentar declaração de que não é emancipado, além de declaração escrita do segurado falecido manifestando a intenção de equiparação, no caso de pensão por morte.

§ 4º Os pais ou irmãos, além dos documentos constantes no caput, deverão apresentar declaração firmada perante o INSS de inexistência de dependentes preferenciais.

§ 5º O dependente maior de dezesseis e menor que dezoito anos de idade deverá apresentar declaração de não emancipação e, se maior de dezoito anos, de não ter incorrido em nenhuma das situações previstas nas alíneas do inciso III do art. 131.

§ 6º No caso de dependente inválido será realizado exame médico-pericial a cargo do INSS para comprovação da invalidez.

§ 7º Somente será exigida a certidão judicial de adoção quando esta for anterior a 14 de julho de 1990, data da vigência da Lei nº 8.069, de 1990.

§ 8º O fato superveniente à concessão de benefício que importe em exclusão ou inclusão de dependente deve ser comunicado ao INSS, com a apresentação das provas que demonstrem a situação alegada.

Art. 135. Para fins de comprovação da união estável e da dependência econômica, conforme o caso, devem ser apresentados, no mínimo, três dos seguintes documentos:

- I - certidão de nascimento de filho havido em comum;
- II - certidão de casamento religioso;
- III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;
- IV - disposições testamentárias;
- V - declaração especial feita perante tabelião;
- VI - prova de mesmo domicílio;
- VII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;
- VIII - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;
- IX - conta bancária conjunta;
- X - registro em associação de qualquer natureza, onde conste interessado como dependente do segurado;
- XI - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;
- XII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;
- XIII - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;
- XIV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;
- XV - declaração de não emancipação do dependente menor de 21 (vinte e um) anos; ou
- XVI - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar.

§ 1º Os três documentos a serem apresentados na forma do caput, podem ser do mesmo tipo ou diferentes, desde que demonstrem existência de vínculo ou dependência econômica, conforme o caso, entre o segurado e o dependente.

§ 2º Caso o dependente possua apenas um ou dois dos documentos enumerados no caput, deverá ser oportunizado o processamento de Justificação Administrativa - JA.

§ 3º O acordo judicial de alimentos não será suficiente para a comprovação da união estável para efeito de pensão por morte, vez que não prova, por si só, a existência anterior de união estável nos moldes estabelecidos pelo art. 1.723 do Código Civil.

§ 4º A sentença judicial proferida em ação declaratória de união estável não constitui prova plena para fins de comprovação de união estável, podendo ser aceita como uma das três provas

exigidas no caput deste artigo, ainda que a decisão judicial seja posterior ao fato gerador.

Seção III

Do não filiado

Art. 136. O não filiado é todo aquele que não possui forma de filiação definida no art. 3º, mas se relaciona com a Previdência Social.

§ 1º A inscrição do não filiado será efetuada por meio da Central de Atendimento 135, portal do INSS pelo site www.previdencia.gov.br, ou nas APS.

§ 2º Não será observada idade mínima para o cadastramento do não filiado, exceto do representante legal e do procurador.

CAPÍTULO III

DA MANUTENÇÃO E PERDA DA QUALIDADE DE SEGURADO

Art. 137. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuição:

I - sem limite de prazo, para aquele em gozo de benefício, inclusive durante o período de recebimento de auxílio-acidente ou de auxílio suplementar;

II - até doze meses após a cessação de benefícios por incapacidade, salário maternidade ou após a cessação das contribuições, para o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração, observado que o salário maternidade deve ser considerado como período de contribuição;

III - até doze meses após cessar a segregação, para o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até doze meses após o livramento, para o segurado detido ou recluso;

V - até três meses após o licenciamento, para o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar; e

VI - até seis meses após a cessação das contribuições, para o segurado facultativo, observado o disposto no § 8º deste artigo.

§ 1º O prazo de manutenção da qualidade de segurado será contado a partir do mês seguinte ao das ocorrências previstas nos incisos II a VI do caput.

§ 2º O prazo previsto no inciso II do caput será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses, se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado, observado que, na hipótese desta ocorrência, a prorrogação para 24 (vinte e quatro) meses somente será devida quando o segurado completar novamente 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem perda da qualidade de segurado.

§ 3º Aplica-se o disposto no inciso II do caput e no § 2º deste artigo ao segurado que se desvincular de RPPS, desde que se vincule ao RGPS.

§ 4º O segurado desempregado do RGPS terá o prazo do inciso II do caput ou do § 1º deste artigo acrescido de doze meses, desde que comprovada esta situação por registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, podendo comprovar tal condição, dentre outras formas:

I - comprovação do recebimento do seguro-desemprego; ou

II - inscrição cadastral no Sistema Nacional de Emprego SINE, órgão responsável pela política de emprego nos Estados da Federação.

§ 5º O registro no órgão próprio do MTE ou as anotações relativas ao seguro-desemprego deverão estar dentro do período de manutenção da qualidade de segurado de doze ou 24 (vinte e quatro) meses, conforme o caso, relativo ao último vínculo do segurado.

§ 6º A prorrogação do prazo de doze meses, previsto no § 4º deste artigo, em razão da situação de desemprego, dependerá da existência de outras informações que venham a descaracterizar tal condição, ou seja, exercício de atividade remunerada, recebimento de benefícios por incapacidade e salário maternidade, dentro do período de manutenção de qualidade de segurado.

§ 7º O segurado facultativo, após a cessação de benefícios por incapacidade e salário-maternidade, manterá a qualidade de segurado pelo prazo de doze meses.

§ 8º O segurado obrigatório que, durante o gozo de período de graça [12 (doze), 24 (vinte e quatro) ou 36 (trinta e seis) meses, conforme o caso], se filiar ao RGPS na categoria de facultativo, a deixar de contribuir nesta última, terá direito de usufruir o período de graça de sua condição anterior, se mais vantajoso.

§ 9º O segurado obrigatório que, durante o período de manutenção da qualidade de segurado decorrente de percepção do benefício por incapacidade, salário maternidade ou auxílio-reclusão, se filiar ao RGPS na categoria de facultativo, terá direito de usufruir o período de graça decorrente da sua condição anterior, se mais vantajoso.

§ 10º Para o segurado especial que esteja contribuindo facultativamente ou não, observam-se as condições de perda e manutenção de qualidade de segurado a que se referem os incisos I a V do caput.

Art. 138. Durante os prazos previstos no art. 137, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social.

§ 1º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados no art. 137, devendo ser observada a tabela constante no art. 146.

§ 2º O prazo fixado para manutenção da qualidade de segurado se encerra no dia imediatamente anterior ao do reconhecimento da perda desta qualidade nos termos do § 1º deste artigo.

§ 3º Se o fato gerador ocorrer durante os prazos fixados para a manutenção da qualidade de segurado e o requerimento do benefício for posterior aos prazos do art. 137, este será concedido sempre juízo do direito, observados os demais requisitos exigidos.

§ 4º Se, por força de lei, ocorrer alteração nas datas de vencimento de recolhimento, deverão ser obedecidos para manutenção ou perda da qualidade de segurado os prazos vigentes no dia de desligamento da atividade ou na data da última contribuição.

Art. 139. No caso de fuga do recolhido à prisão, será descontado o prazo de manutenção da qualidade de segurado a partir da data da fuga, o período de graça já usufruído anteriormente ao recolhimento.

Art. 140. Para benefícios requeridos a partir de 25 de julho de 1991, data da publicação da Lei nº 8.213, de 1991, o exercício de atividade rural ocorrido entre atividade urbana, ou vice-versa, assegura a manutenção da qualidade de segurado, quando, entre uma atividade e outra, não ocorreu interrupção que acarretasse a perda dessa qualidade.

Art. 141. A perda da qualidade de segurado importa em extinção dos direitos inerentes a essa qualidade.

Art. 142. Para os requerimentos protocolados a partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da MP nº 83, de 12 de dezembro de 2002, convalidada pela Lei nº 10.666, de 2003, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, inclusive de professor, especial e por idade.

Parágrafo único. Aplicar-se-á o disposto no caput ao trabalhador rural:

I - empregado e trabalhador avulso, referidos na alínea "a" do inciso I e inciso VI, ambos do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, que comprovem a atividade a partir de novembro de 1991, independentemente da comprovação do recolhimento das contribuições; e

II - contribuinte individual e segurado especial, referidos na alínea "g" do inciso V e inciso VII, ambos do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, desde que comprovem o recolhimento de contribuições após novembro de 1991.

Art. 143. Não se aplica o disposto no caput do art. 142, para o segurado empregado doméstico que não comprovar a carência exigida em contribuições.

Art. 144. A pensão por morte concedida na vigência da Lei nº 8.213, de 1991, com base no art. 240

do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social - RBPS, aprovado pelo Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, sem que tenha sido observada a qualidade de segurado, não está sujeita à revisão específica para a verificação desse requisito, sendo indispensável a sua observância, para os benefícios despachados a partir de 21 de dezembro de 1995, data da publicação da ON/INSS/SSBE nº 13, de 20 de dezembro de 1995.

Parágrafo único. Poderá ser concedida, a qualquer tempo, outra pensão com o mesmo instituidor em decorrência de desdobramento com a anteriormente concedida, e ainda ativa, na forma de caput, para inclusão de novos dependentes, sendo devidas as parcelas somente a partir da data da entrada do requerimento, conforme art. 76 da Lei nº 8.213, de 1991.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS RELATIVAS AOS BENEFÍCIOS

Seção I

Da Carência

Art. 145. Período de carência é o tempo correspondente ao número mínimo de contribuições indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências, observado que um dia de trabalho, no mês, vale como contribuição para aquele mês, para qualquer categoria de segurado, observadas as especificações relativas aos trabalhadores rurais.

Parágrafo único. A carência exigida para a concessão dos benefícios devidos pela Previdência Social será sempre aquela prevista na legislação vigente, na data em que o interessado tenha implementado todos os requisitos para a concessão, ainda que, após essa data venha a perder a qualidade de segurado, observado o disposto no § 2º do art. 149.

Art. 146. O período de carência será considerado de acordo com a filiação, a inscrição ou o recolhimento efetuado pelo segurado da Previdência Social observado os critérios descritos na tabela abaixo:



§ 1º Para efeito de carência, considera-se presumido o recolhimento das contribuições do segurado empregado, do trabalhador avulso e relativamente ao contribuinte individual prestador de serviço, a partir da competência abril de 2003, as contribuições dele descontadas pela empresa, na forma do inciso I, alínea "a", do art. 216 do RPS.

§ 2º Para o segurado contribuinte individual, observado o disposto no § 1º deste artigo, o empregado doméstico, o facultativo, e o segurado especial que esteja contribuindo facultativamente desde o efetivo recolhimento da primeira contribuição sem atraso, não sendo consideradas para esse fim as contribuições recolhidas com atraso referentes a competências anteriores.

§ 3º Para os optantes pelo recolhimento trimestral previstos nos §§ 15 e 16 do art. 216 do RPS, o período de carência é contado a partir do mês da inscrição do segurado, desde que efetuado o recolhimento da primeira contribuição trimestral dentro do prazo regulamentar.

§ 4º Para fins do previsto no § 3º deste artigo deverá ser observado o trimestre civil, sendo que a inscrição no segundo ou terceiro mês deste não prejudica a opção pelo recolhimento trimestral.

§ 5º Para o empregado doméstico não será exigida a comprovação de contribuições para a concessão de benefício no valor de um salário mínimo, nos termos do art. 36 da Lei nº 8.213, de 1991, devendo ser verificado o número de meses de exercício da atividade para efeito de carência, assim como a qualidade de doméstico na DER ou na data de implementação das condições.

§ 6º Nos casos de concessão de benefícios com valor superior a um salário mínimo, para o empregado doméstico, será exigida para fins da contagem do início da carência a comprovação do efetivo recolhimento da primeira contribuição em dia, observado o disposto do art. 170.

Subseção I

Dos períodos de carência e das isenções

Art. 147. Para fins do direito aos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, deverá ser observado o que segue:

I - como regra geral será exigida a carência mínima de doze contribuições mensais; e

II - independerá de carência nos casos de acidente de qualquer natureza, inclusive decorrente do trabalho, bem como, quando após filiar-se ao RGPS, o segurado for acometido de alguma das doenças ou afecções descritas no Anexo XLV.

Parágrafo único. Entende-se como acidente de qualquer natureza aquele de origem traumática e por exposição a agentes exógenos (físicos, químicos ou biológicos), que acarrete lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda ou a redução permanente ou temporária da capacidade laborativa.

Art. 148. Na análise do direito ao salário-maternidade, deverá ser observada a categoria do requerente na data do fato gerador, verificando-se a carência da seguinte forma:

I - dez contribuições mensais para os segurados contribuinte individual, facultativo e especial, assim como para os que estiverem em período de manutenção da qualidade de segurado decorrente dessas categorias; e

II - isenção de carência para os segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, assim como para os que estiverem em prazo de manutenção da qualidade de segurado decorrente dessas categorias.

§ 1º Em caso de parto antecipado, o período de carência a que se refere o inciso I do caput será reduzido em número de contribuições equivalentes ao número de meses em que o parto for antecipado.

§ 2º Para os segurados que exercem atividades concomitantes, inclusive aqueles em prazo de manutenção da qualidade de segurado decorrente dessas atividades, a exigência de carência ou isenção deverá observar cada categoria de forma independente.

§ 3º Caso o segurado esteja no período de graça, em decorrência de vínculo como empregado, empregado doméstico (com ou sem contribuições) ou trabalhador avulso e passe a contribuir como facultativo ou contribuinte individual ou se vincule como segurado especial, sem cumprir o período de carência exigido nesta condição para a concessão do benefício nos termos do inciso I deste artigo, fará jus ao salário-maternidade independentemente de carência.

§ 4º A regra prevista no § 3º deste artigo será aplicada para benefícios requeridos a partir de 22 de março de 2013, bem como aos dependentes de análise, somente quando o (a) requerente não satisfizer a carência exigida na condição de facultativo, contribuinte individual e segurado especial, sendo vedada a exclusão de contribuições quando preenchido o direito ao salário-maternidade nessas categorias.

Art. 149. Para fins de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, inclusive a do professor, a especial e a por idade, a carência a ser considerada deverá observar:

I - se segurado inscrito até 24 de julho de 1991, véspera da publicação da Lei nº 8.213 de 1991, inclusive no caso de reingresso, a constante da tabela progressiva do art. 142 do mesmo dispositivo legal; e

II - se segurado inscrito a partir de 25 de julho de 1991, data de vigência da Lei nº 8.213, de 1991, 180 (cento e oitenta) contribuições mensais.

§ 1º Aplica-se o previsto no inciso I deste artigo para os trabalhadores rurais amparados pela antiga Previdência Social Rural.

§ 2º No caso da aposentadoria por idade, o número de meses de contribuição da tabela progressiva a ser exigido para efeito de carência será a do ano em que for preenchido o requisito etário, ainda que cumprido em ano posterior ao que completou a idade, não se obrigando que a carência exigida seja a da data do requerimento do benefício.

§ 3º O segurado que tiver solicitado a emissão de CTC para todo o período de vinculação com o RGPS anterior a 24 de julho de 1991 e reingressar no regime após esta data, manterá o direito à carência de acordo com a tabela progressiva do art. 142 da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 4º O exercício de atividade rural anterior a novembro de 1991 será considerado para a utilização da tabela progressiva do art. 142 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 150. A perda da qualidade não será considerada para fins de requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição, especial e por idade, protocolados a partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da MP nº 83, de 12 de dezembro de 2002, convertida na Lei nº 10.666, de 2003.

§ 1º Especificamente para a aposentadoria por idade, será devida a concessão do benefício, independentemente do lapso transcorrido entre a implementação do número mínimo de meses de contribuição considerado para fins da carência e o requisito etário.

§ 2º Não se aplica o disposto na Lei nº 10.666, de 2003 ao segurado especial que não contribua facultativamente, bem como ao empregado doméstico que tenha o seu período de atividade reconhecido sem a existência de contribuição, devendo, o segurado estar no exercício da atividade ou em prazo de qualidade de segurado nestas categorias no momento do preenchimento dos requisitos necessários ao benefício pleiteado.

Art. 151. Para os benefícios requeridos a partir de 25 de julho de 1991, data da publicação da Lei nº 8.213, de 1991, quando ocorrer a perda da qualidade de segurado, qualquer que seja a época da inscrição ou da filiação do segurado na Previdência Social, as contribuições anteriores a essa data só poderão ser computadas para efeito de carência depois que o segurado contar, a partir da nova filiação ao RGPS, com, no mínimo, 1/3 (um terço) do número de contribuições exigidas para a concessão do respectivo benefício, sendo que:

I - para o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez deverá possuir no mínimo quatro contribuições mensais sem perda da qualidade de segurado, que somadas às anteriores deverá totalizar doze contribuições;

II - para o salário-maternidade, nos casos em que seja exigida carência mínima, deverá possuir no mínimo três contribuições, sem perda da qualidade de segurado, que somadas às anteriores deverá totalizar dez contribuições; e

III - para as aposentadorias por idade, por tempo de contribuição, inclusive de professor e especial, a regra de 1/3 (um terço) incide sobre a carência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais, cuja observância encontra-se prejudicada para requerimentos protocolados a partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da MP nº 83, de 12 de dezembro de 2002.

§ 1º No caso de aplicação da carência constante da tabela progressiva do art. 142 da Lei nº 8.213, de 1991, deverá incidir sobre esta a regra de 1/3 (um terço) do número de contribuições exigidas para o benefício requerido.

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos trabalhadores rurais sem contribuição, observado o contido no § 2º do art. 150.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao segurado oriundo de RPPS que se filiar ao RGPS após os prazos previstos no caput e no § 1º do art. 13 do RPS.

Art. 152. Independente de carência, a concessão das seguintes prestações no RGPS:

I - auxílio-acidente;

II - salário-família;

III - pensão por morte e auxílio-reclusão; e

IV - Reabilitação Profissional.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput, aos benefícios de salário maternidade, auxílio doença e aposentadoria por invalidez, para as exceções previstas nesta Seção.

Art. 153. Considera-se para efeito de carência:

I - o tempo de contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público anterior à Lei nº 8.647, de 1993, efetuado pelo servidor público ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, ainda que em regime especial, e Fundações Públicas Federais;

II - o período em que a segurada recebeu salário-maternidade, exceto o da segurada especial

que não contribui facultativamente;

III- o período relativo ao prazo de espera de quinze dias do afastamento do trabalho de responsabilidade do empregador, desde que anterior a data do início da incapacidade - DII do beneficiário requerido;

IV - as contribuições vertidas para o RPPS certificadas na forma da contagem recíproca, desde que o segurado não tenha utilizado o período naquele regime, esteja filiado ao RGPS e desvinculado do regime de origem, observado o disposto no § 3º do art. 137;

V - o período na condição de anistiado político que, em virtude de motivação exclusivamente política, foi atingido por atos de exceção, institucional ou complementar ou abrangido pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, ou que, em virtude de pressões ostensivas ou de expedientes oficiais sigilosos, tenha sido demitido ou compelido pelo afastamento de atividade remunerada, no período compreendido de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, desde que detentor de ato declaratório que lhe reconhece essa condição;

VI- as contribuições previdenciárias vertidas pelos contribuintes individuais, contribuintes em dobro, facultativos, equiparados a autônomos, empresários e empregados domésticos, relativas ao período de abril de 1973 a fevereiro de 1994, cujas datas de pagamento não constam no CNIS, conforme art. 63;

VII - o tempo de atividade do empregado doméstico, observado o disposto no § 4º do art. 146, independentemente da prova do recolhimento da contribuição previdenciária, desde a sua filiação como segurado obrigatório; e

VIII - o período constante no inciso V do caput art. 7º.

§ 1º Por força de decisão judicial proferida na Ação Civil Pública - ACP nº 2009.71.00.004103-4, para benefícios requeridos a partir de 19 de setembro de 2011, fica garantido o cômputo, para fins de carência, do período em gozo de benefício por incapacidade, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, desde que intercalado com períodos de contribuição ou atividade:

I - no período compreendido entre 19 de setembro de 2011 a 3 de novembro de 2014 a decisão judicial teve abrangência nacional; e

II - a partir de 4 de novembro de 2014 a decisão passou a ter abrangência restrita aos residentes nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, observada a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.414.439-RS.

§ 2º Para benefícios requeridos até 18 de setembro de 2011, somente contarão para carência os períodos de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez recebidos no período de 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975.

Art. 154. Não será computado como período de carência:

I - o tempo de serviço militar, obrigatório ou voluntário;

II - o tempo de serviço do segurado trabalhador rural anterior à competência novembro de 1991, exceto para os benefícios do inciso I do art. 39 e caput e § 2º do art. 48, ambos da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991;

III - o período de retroação da DIC e o referente à indenização de período, observado o disposto no art. 155;

IV - o período indenizado de segurado especial posterior a novembro de 1991, exceto para os benefícios devidos na forma do inciso I do art. 39 da Lei nº 8.213, de 1991; e

V - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-acidente ou auxílio-suplementar.

Art. 155. Ressalvado o disposto no art. 150, o período em que o segurado tenha exercido atividades na mesma categoria ou em categorias diferenciadas como empregado, trabalhador avulso, empregado doméstico e contribuinte individual, e não tenha ocorrido a perda da qualidade de segurado entre os períodos de atividade, será computado para fins de carência.

Parágrafo único. Aplica-se, também, o disposto no caput, quando for comprovado o recolhimento de contribuição em todo o período, desde a filiação como empregado ou como trabalhador avulso, mesmo que na categoria subsequente, de contribuinte individual e de empregado doméstico, tenha efetuado recolhimentos em atraso, inclusive quando se tratar de retroação de DIC.

Subseção II

Do segurado especial e demais trabalhadores rurais

Art. 156. Para o segurado especial que não contribui facultativamente, o período de carência de que trata o § 1º do art. 26 do RPS é contado a partir do efetivo exercício da atividade rural, mediante comprovação, na forma do disposto no art. 47 a 54.

Art. 157. No caso de comprovação de desempenho de atividade urbana entre períodos de atividade rural, com ou sem perda da qualidade de segurado, poderá ser concedido benefício previsto no inciso I do art. 39 e caput e § 2º do art. 48, ambos da Lei nº 8.213, de 1991, desde que cumpra o número de meses de trabalho idêntico à carência relativa ao benefício, exclusivamente em atividade rural.

Parágrafo único. Na hipótese de períodos intercalados de exercício de atividade rural e urbana, observado o disposto nos arts. 159 e 233, o requerente deverá apresentar um documento de início de prova material do exercício de atividade rural após cada período de atividade urbana.

Art. 158. Para fins de concessão dos benefícios devidos ao trabalhador rural previstos no inciso I do art. 39 e caput § 2º do art. 48 ambos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, considera-se como período de carência o tempo de efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, correspondente ao número de meses necessários à concessão do benefício requerido, computados os períodos a que se referem as alíneas "d" e "i" do inciso VIII do art. 42 observando-se que:

I - para a aposentadoria por idade prevista no art. 230 do trabalhador rural empregado, contribuinte individual e especial será apurada mediante a comprovação de atividade rural no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou, conforme o caso, no mês em que cumprir o requisito etário, computando-se exclusivamente, o período de natureza rural; e

II - para o segurado especial e seus dependentes, para os benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente, pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-maternidade, o período de atividade rural deve ser apurado em relação aos últimos doze ou 24 (vinte e quatro) meses, sem prejuízo da necessária manutenção da qualidade de segurado e do preenchimento da respectiva carência, comprovado na forma do art. 47.

Parágrafo único. Entendem-se como forma descontínua os períodos intercalados de exercício de atividades rurais, ou urbana e rural, com ou sem a ocorrência da perda da qualidade de segurado, observado o disposto no art. 157.

Art. 159. Observado o disposto no inciso II do art. 158, para fins de benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente, pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-maternidade, o segurado especial deverá estar em atividade ou em prazo de manutenção desta qualidade na data da entrada do requerimento DER ou na data em que implementar todas as condições exigidas para o benefício requerido.

§ 1º Será devido o benefício, ainda que a atividade exercida na DER seja de natureza urbana, desde que preenchidos todos os requisitos para a concessão do benefício requerido até a expiração do prazo para manutenção da qualidade de segurado na categoria de segurado especial e não tenha adquirido a carência necessária na atividade urbana.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, não será permitido somar, para fins de carência, o tempo de efetivo exercício de atividade rural com as contribuições vertidas para o RGPS na atividade urbana.

§ 3º Ressalvada a hipótese prevista no art. 158, o trabalhador rural enquadrado como contribuinte individual e seus dependentes, para fazer jus aos demais benefícios, deverão comprovar o recolhimento de todas as contribuições.

Art. 160. Para a aposentadoria por idade do trabalhador rural com renda mensal superior ao valor do salário mínimo e com redução de idade, ou seja, sessenta anos se homem, 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher, as contribuições para fins de carência serão computadas, exclusivamente, em razão

do exercício da atividade rural, observando que serão exigidas 180 (cento e oitenta) contribuições ou, estando o segurado enquadrado no art. 142 da Lei nº 8.213, de 1991, satisfaça os seguintes requisitos, cumulativamente:

I - esteve vinculado ao Regime de Previdência Rural - RPPou RGPS, anteriormente a 24 de julho de 1991, véspera da publicação da Lei nº 8.213, de 1991;

II - exerceu atividade rural após aquela data; e

III - completou a carência necessária a partir de novembro de 1991.

Art. 161. Tratando-se de aposentadoria por idade do empregador rural, em valor equivalente ao salário mínimo, serão contados para efeito de carência:

I - até 31 de dezembro de 2010, o período de atividade comprovado na forma do art. 9º, observado o disposto no art. 183 do RPS;

II - de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por três, limitado a doze meses dentro do respectivo ano civil; e

III - de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por dois, limitado a doze meses dentro do respectivo ano civil.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput e respectivo inciso I deste artigo, ao trabalhador rural enquadrado na categoria desegurado contribuinte individual, que tenha prestado serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego, comprovada na forma do art. 143 da Lei nº 8.213, de 1991.

Seção II

Do tempo de contribuição

Art. 162. Considera-se tempo de contribuição o tempo, contado de data a data, desde o início até a data do desligamento de atividade abrangida pela Previdência Social ou até a data de requerimento de benefício, descontados os períodos legalmente estabelecidos, tais como:

I - o de interrupção de exercício e de desligamento da atividade;

II - o de suspensão ou licença de contrato de trabalho, sem contribuição previdenciária;

III - o compreendido entre a interrupção ou o encerramento e o reinício da atividade no caso do contribuinte individual, observadas as disposições constantes no inciso X, art. 166.

Parágrafo único. A contagem do tempo de contribuição no RGPS observará o mês de trinta e o ano de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.

Art. 163. Poderá ser objeto de contagem do tempo de contribuição para o RGPS:

I - o período em que o exercício da atividade não exigia filiação obrigatória à Previdência Social, desde que efetivada, pelo segurado, a respectiva indenização na forma do art. 25;

II - o período em que o exercício de atividade exigia filiação obrigatória à Previdência Social como segurado contribuinte individual, mediante recolhimento, devendo a retroação da DIC ser previamente autorizada pelo INSS, observado o art. 26; e

III - o período em que o exercício da atividade teve filiação a RPPS devidamente certificado pelo respectivo ente federativo, na forma da contagem recíproca, observado que o tempo a ser considerado é o tempo líquido de efetivo exercício da atividade.

Art. 164. Até que lei específica discipline a matéria, são contados como tempo de contribuição, entre outros, conforme previsto no art. 60 do RPS:

I - o de serviço militar obrigatório, voluntário e o alternativo, que serão certificados na forma da lei, por autoridade competente, desde que não tenham sido computados para inatividade remunerada nas Forças Armadas ou para aposentadoria no serviço público, assim definidos:

a) obrigatório: aquele prestado pelos incorporados em organizações da ativa das Forças Armadas ou matriculados em órgãos de formação de reserva;

b) alternativo (também obrigatório): aquele considerado como exercício de atividade de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, em substituição às atividades de caráter essencialmente militares, prestado em organizações militares da ativa ou em órgãos de formação de reserva das Forças Armadas ou em órgãos subordinados aos ministérios civis, mediante convênio entre tais ministérios e o Ministério da Defesa; e

c) voluntário: aquele prestado pelos incorporados voluntariamente e pelos militares, após o período inicial, em organizações da ativa das Forças Armadas ou matriculados em órgãos de formação de reserva ou, ainda, em academias ou escolas de formação militar;

II - o de exercício de mandato classista da Justiça do Trabalho e o magistrado da Justiça Eleitoral junto a órgão de deliberação coletiva, desde que, vinculado ao RGPS antes da investidura no mandato, nos termos do art. 90;

III - o de serviço público federal exercido anteriormente à opção pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se aproveitado no RPPS ou certificado através de CTC pelo RGPS;

IV - o período em que a segurada esteve recebendo salário maternidade, observada exceção constante na alínea "b", inciso X, do art. 166;

V - o de tempo de serviço prestado à Justiça dos Estados, às serventias extrajudiciais e às escriturinhas judiciais, desde que não tenha havido remuneração pelos cofres públicos e que a atividade não estivesse, à época, vinculada a RPPS, estando abrangidos:

a) os servidores de Justiça dos Estados, não remunerados pelos cofres públicos, que não estavam filiados a RPPS;

b) aquele contratado pelos titulares das Serventias de Justiça, sob o regime da CLT, para funções de natureza técnica ou especializada, ou ainda, qualquer pessoa que preste serviço sob a dependência dos titulares, mediante salário e sem qualquer relação de emprego com o Estado; e

c) os servidores que na data da vigência da Lei nº 3.807, de 1960, já estivessem filiados ao RGPS, por força da legislação anterior, tendo assegurado o direito de continuarem filiados à Previdência Social Urbana;

VI - o em que o servidor ou empregado de fundação, empresa pública, sociedade de economia mista e suas respectivas subsidiárias, filiado ao RGPS, tenha sido colocado à disposição da Presidência da República;

VII - o de atividade como ministro de confissão religiosa, membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, mediante os correspondentes recolhimentos;

VIII - o de detentor de mandato eletivo federal, estadual, distrital ou municipal, observado o disposto no inciso XIV do art. 8º e art. 79, desde que não vinculado a qualquer RPPS, por força da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, ainda que aposentado;

IX - as contribuições recolhidas em época própria como contribuinte em dobro ou facultativo:

a) pelo detentor de mandato eletivo estadual, municipal ou distrital até janeiro de 1998, observado o disposto no inciso VIII deste artigo e o contido no art. 79;

b) pelo detentor de mandato eletivo federal até janeiro de 1999; e

c) na ausência de recolhimentos como contribuinte em dobro ou facultativo em épocas próprias para os períodos citados nas alíneas "a" e "b" deste inciso, as contribuições poderão ser efetuadas na forma de indenização, estabelecida no art. 122 do RPS;

X - o de atividade como pescador autônomo, inscrito na Previdência Social urbana até 5 de dezembro de 1972, véspera da publicação do Decreto nº 71.498, de 5 de dezembro de 1972, ou inscrito, por opção, a contar de 2 de setembro de 1985, com base na Lei nº 7.356, de 30 de agosto de 1985;

XI - o de atividade como garimpeiro autônomo, inscrito na Previdência Social urbana até 12 de janeiro de 1975, véspera da publicação do Decreto nº 75.208, de 10 de janeiro de 1975, bem como o período posterior a essa data em que o garimpeiro continuou a recolher nessa condição;

XII - o de atividade anterior à filiação obrigatória, desde que devidamente comprovada e

indenizado na forma do art. 122 doRPS;

XIII - o de atividade do bolsista e o do estagiário queprestam serviços à empresa em desacordo com a Lei nº 11.788, de2008;

XIV - o de atividade do estagiário de advocacia ou o dosolicitador, desde que inscritos na OAB, como tal e que comprovemrecolhimento das contribuições como facultativo em época própria;

XV - o de atividade do médico residente, nas seguintescondições:

a) anterior a 8 de julho de 1981, véspera da publicação daLei nº 6.932, de 1981, desde que indenizado na forma do art. 122 doRPS; e

b) a partir de 9 de julho de 1981, data da publicação da Leinº 6.932, de 1981, na categoria de contribuinte individual, ex autônomo,desde que haja contribuição.

XVI - o período de recebimento de benefício por incapacidade:

a) o não decorrente de acidente do trabalho, entre períodosde atividade, ainda que em outra categoria de segurado, sendo que ascontribuições como contribuinte em dobro, até outubro de 1991 oucomo facultativo, a partir de novembro de 1991 suprem a volta aotrabalho para fins de caracterização;

b) por acidente do trabalho intercalado ou não com períodode atividade ou contribuição;

c) o período a que se refere o art. 218, desde que intercaladoentre atividades ou contribuições, salvo quando se tratar de beneficiodecorrente de acidente do trabalho.

XVII - o tempo de serviço dos titulares de serviços notariaise de registros, ou seja, a dos tabeliães ou notários e oficiais deregistros ou registradores sem RPPS, desde que haja o recolhimentodas contribuições ou indenizações, observando que:

a) até 24 de julho de 1991, véspera da publicação da Lei nº8.213, de 1991, como segurado empregador; e

b) a partir de 25 de julho de 1991, data da publicação da Leinº 8.213, de 1991, como segurado autônomo, denominado contribuinteindividual a partir de 29 de novembro de 1999, data da publicaçãoda Lei nº 9.876, de 1999;

XVIII - o de tempo de serviço dos escreventes e dos auxiliarescontratados por titulares de serviços notariais e de registros,quando não sujeitos ao RPPS, desde que comprovado o exercício daatividade, nesta condição;

XIX - o tempo de serviço público federal, estadual, do DistritoFederal ou municipal, inclusive o prestado a autarquia ou asociedade de economia mista ou fundação instituída pelo Poder Público,devidamente certificado na forma da Lei nº 3.841, de 15 dedezembro de 1960, desde que a respectiva certidão tenha sido requeridana entidade para a qual o serviço foi prestado até 30 desetembro de 1975, véspera do início da vigência da Lei nº 6.226, de14 de junho de 1975, sendo considerado certificado o tempo deserviço quando a certidão tiver sido requerida:

a) até 15 de dezembro de 1962, nos termos da Lei nº 3.841,de 1960, se a admissão no novo emprego, após a exoneração doserviço público, for até 14 de dezembro de 1960, véspera da publicaçãoda Lei nº 3.841, de 1960; e

b) até dois anos a contar da admissão no novo emprego, seesta tiver ocorrido a partir de 15 de dezembro de 1960, data dapublicação da Lei nº 3.841, de 1960, não podendo o requerimentoultrapassar a data de 30 de setembro de 1975, nos termos da Lei nº6.226, de 1975;

XX - as contribuições efetivadas por segurado facultativo,após o pagamento da primeira contribuição em época própria, desdeque não tenha transcorrido o prazo previsto para a perda da qualidadede segurado, na forma do inciso VI do art. 13 do RPS;

XXI - o tempo de serviço do segurado trabalhador ruralanterior à competência novembro de 1991; e

XXII - o tempo de contribuição ao RGPS que constar daCTC na forma da contagem recíproca, mas que não tenha sido,comprovadamente, utilizado/aproveitado para aposentadoria ou vantagensno RPPS, mesmo que de forma concomitante com o de contribuiçãopara RPPS, independentemente de existir

ou não aposentadoriano RPPS, observado o disposto no § 1º do art. 452.

§ 1º O período de que trata o inciso I do caput, inferior azezoito meses, comprovado por meio do certificado de reservista, serácontado de data a data.

§ 2º Na situação descrita no inciso XXVI do caput o temposó poderá ser utilizado para fins de benefício junto ao INSS apósprocessamento de revisão da CTC independentemente de existir ounão aposentadoria já concedida no RPPS.

Art. 165. Considera-se também como tempo de contribuiçõesas contribuições vertidas na qualidade de segurado facultativo, observadoo disposto no § 5º do art. 55, por servidor público civil ou militar da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município,bem como o das respectivas Autarquias e Fundações, sujeito a RPPS,observando o que segue:

I - no período de 25 de julho de 1991, data da publicação daLei nº 8.213, até 5 de março de 1997, véspera da publicação doRBPS, aprovado pelo Decreto nº 2.172, de 1997, para o servidorpúblico civil ou militar da União, do Estado, do Distrito Federal oudo Município, bem como o das respectivas Autarquias e Fundações,sujeito a RPPS;

II - no período de 6 de março de 1997 até 15 de dezembrode 1998, véspera da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de1998, somente para o servidor público previsto no caput, que acompanhoucônjuge em prestação de serviço no exterior;

III - no período de 16 de dezembro de 1998 a 15 de maio de2003, data da publicação da Lei nº 10.667, de 2003, para o servidorpúblico civil da União, inclusive de suas respectivas Autarquias ouFundações, participante de RPPS, desde que afastado sem vencimentos;

IV- a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicaçãooda Emenda Constitucional nº 20, de 1998, para o servidor público doEstado, do Distrito Federal ou do Município durante o afastamentosem vencimentos, desde que não permitida, nesta condição, contribuiçãoo respectivo regime próprio.

§ 1º Será vedado o cômputo de contribuições vertidas nacategoria de facultativo a partir de 16 de maio de 2003, ainda que emlicença sem remuneração, do servidor público civil da União, inclusivede suas respectivas Autarquias ou Fundações, observado odisposto no inciso III deste artigo.

§ 2º A filiação na categoria de facultativo dependerá deinscrição formalizada perante a Previdência Social, observado art. 55,tendo efeito a partir do primeiro recolhimento sem atraso, sendovedado o cômputo de contribuições anteriores ao início da opção paraessa categoria.

§ 3º Aplica-se as disposições deste artigo para o servidorpúblico efetivo sujeito à alteração de regime próprio de previdênciasocial.

Art. 166. Não serão computados como tempo de contribuição,para fins de benefícios no RGPS, os períodos:

I - correspondentes ao emprego ou a atividade não vinculadaao RGPS;

II - em que o segurado era amparado por RPPS, exceto secertificado regularmente por CTC nos termos da contagem recíproca;

III- de parcelamento de contribuições em atraso ou de retroaçãode DIC do Contribuinte individual até que haja liquidaçãodeclarada pela RFB;

IV - que tenham sido considerados para a concessão de outraaposentadoria pelo RGPS ou qualquer outro regime de previdênciasocial, independente de emissão de CTC;

V - exercidos com idade inferior a prevista na ConstituiçãoFederal, salvo as exceções previstos em lei e observado o § 1º do art.7º;

VI - de contagem em dobro das licenças prêmio não gozadasdo servidor público optante pelo regime da CLT e os de servidor deinstuição federal de ensino, na forma prevista no Decreto nº 94.664,de 23 de julho de 1987;

VII - do bolsista e do estagiário que prestam serviços àempresa, de acordo com a Lei nº 11.788, de 2008, exceto se houverrecolhimento à época na condição de facultativo;

VIII - exercidos a título de colaboração por monitores oualfabetizadores recrutados pelas

comissões municipais da Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, para desempenhar atividade de caráter não econômico e eventual, por não acarretar qualquer ônus de natureza trabalhista ou previdenciária, conforme estabelecido no Decreto nº 74.562, de 16 de setembro de 1974, ainda que objeto de CTC;

IX - os períodos de aprendizado profissional realizados a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, na condição de aluno aprendiz nas escolas técnicas, previstos no art. 76; e

X - para efeito de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição e CTC:

a) o período em que o segurado contribuinte individual facultativo tiver contribuído com base na alíquota reduzida de 5% (cinco por cento) ou 11% (onze por cento) na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, salvo se efetuar a complementação das contribuições para o percentual de 20% (vinte por cento), conforme § 3º do respectivo artigo; e

b) de recebimento do salário-maternidade da contribuinte individual, facultativa e as em prazo de manutenção da qualidade dessegurado dessas categorias, concedido em decorrência das contribuições efetuadas com base na alíquota reduzida de 5% (cinco por cento) ou 11% (onze por cento) na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, salvo se efetuar a complementação das contribuições para o percentual de 20% (vinte por cento), conforme § 3º do respectivo artigo.

Seção III

Do não computo do período de débito

Art. 167. A existência de débito relativo a contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social não é óbice, por si só, para a concessão de benefícios quando, excluído o período de débito, estiverem preenchidos todos os requisitos legais para a concessão do benefício requerido, inclusive nas situações em que o período em débito compuser o PBC.

Parágrafo único. A pedido do segurado, após a quitação do débito, caberá revisão do benefício.

Art. 168. Tratando-se de débito objeto de parcelamento, o período de trabalho correspondente a este somente será utilizado para fins de benefício e CTC no RGPS, após a comprovação da quitação de todos os valores devidos.

Seção IV

Do cálculo do valor do benefício

Subseção I

Do período básico de cálculo - PBC

Art. 169. O Período Básico de Cálculo - PBC é fixado, conforme o caso, de acordo com a:

I - data do afastamento da atividade ou do trabalho - DAT;

II - data de entrada do requerimento - DER;

III - data do início da incapacidade - DII, quando anterior à DAT;

IV - data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998 - DPE;

V - data da publicação da Lei nº 9.876, de 1999 - DPL;

VI - data de implementação das condições necessárias à concessão do benefício - DICB.

§ 1º Considera-se período básico de cálculo:

I - para os filiados ao RGPS até 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, que tenham implementado todas as condições para a concessão do benefício até essa data, o disposto no art. 178;

II - para os filiados ao RGPS até 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, que tenham implementado as condições para a concessão do benefício após essa data, todas as contribuições a partir de julho de 1994, observado o disposto no art. 3º da Lei nº 9.876, de 1999; e

III - para os filiados ao RGPS a partir de 29 de novembro de 1999, data da publicação da Lei nº

9.876, de 1999, todo o período contributivo.

§ 2º O término do PBC será fixado no mês imediatamente anterior ao da ocorrência de uma das situações previstas nos incisos I ao VI do caput.

§ 3º Para fixação do PBC, não importa se na data do requerimento do benefício de aposentadoria especial o segurado estava ou não desempenhando atividade sujeita a condições especiais.

§ 4º No PBC do auxílio-doença, inclusive o decorrente de acidente de qualquer natureza, para o segurado que exerça atividades concomitantes e se afastar em mais de uma, prevalecerá:

I - DAT de empregado, se empregado e contribuinte individual ou empregado doméstico; e

II - a DAT do último afastamento como empregado, nos casos de possuir mais de um vínculo empregatício.

§ 5º Em caso de pedido de reabertura de CAT, com afastamento inicial até quinze dias consecutivos, o PBC será fixado em função da data do novo afastamento.

§ 6º No caso de auxílio-doença em que o segurado empregado possui mais de um afastamento dentro de sessenta dias em decorrência da mesma doença, a fixação do PBC ocorrerá da seguinte forma:

I - em função do novo afastamento, quando tiver se afastado, inicialmente, quinze dias consecutivos, retornando à atividade no 16º (décimo sexto) dia; e

II - no dia seguinte ao que completar o período de quinze dias de afastamento, quando tiver se afastado, inicialmente, por período inferior a quinze dias.

Art. 170. Serão utilizadas, a qualquer tempo, as remunerações ou as contribuições constantes no CNIS para fins de formação do PBC e de apuração do salário de benefício.

§ 1º Não constando no CNIS as informações sobre contribuições ou remunerações, ao ser formado o PBC, deverá ser observado:

I - para o segurado empregado e trabalhador avulso, nos meses correspondentes ao PBC em que existir vínculo e não existir remuneração, será considerado o valor do salário mínimo, podendo solicitar revisão do valor do benefício com a comprovação do valor das remunerações faltantes, observado o prazo decadencial;

II - para o segurado empregado doméstico, nos meses correspondentes ao PBC em que existir vínculo e não existir remuneração, será considerado o valor do salário mínimo, podendo solicitar revisão do valor do benefício com a comprovação do efetivo recolhimento das contribuições faltantes, efetuado a partir dos valores registrados em CP ou CTPS, observado o prazo decadencial; e

III - para os demais segurados, os salários de contribuição referentes aos meses de contribuições efetivamente recolhidas.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo, quando da análise de pedido de revisão de benefício ou de reabertura de benefício indeferido, para fins de formação do PBC.

§ 3º Para o período de RPPS, serão considerados os salários de remuneração que estiverem relacionados na Certidão de Tempo de Contribuição.

Art. 171. Para o segurado oriundo de outro regime de previdência, após a sua filiação ao RGPS, para formação do PBC e apuração do salário de benefício serão considerados os salários de contribuição, de acordo com o disposto no art. 214 do RPS, vertidos para o RPPS.

Parágrafo único. Se o período em que o segurado exerceu atividade para o RGPS for concomitante com o tempo de serviço prestado à Administração Pública, não serão consideradas no PBC as contribuições vertidas no período para o outro regime de previdência, conforme as disposições estabelecidas no art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 172. Se no PBC o segurado tiver recebido benefício por incapacidade, entre períodos intercalados de atividade ou de contribuição, considerar-se-á como salário de contribuição, no período, o salário de benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal, reajustado nas mesmas épocas e nas mesmas bases dos benefícios em geral, não podendo ser inferior ao salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição.

§ 1º Quando após a cessação de benefício por incapacidade não houver retorno à atividade ou contribuição, e havendo novorequerimento de benefício, o salário de benefício daquele não poderá compor o período básico de cálculo deste.

§ 2º Quando no início ou no término do período o segurado tiver percebido benefício por incapacidade e remuneração, será considerada, na fixação do salário de contribuição do mês em que ocorreu esse fato, a soma dos valores do salário de benefício e do salário de contribuição, respectivamente, proporcionais aos dias de benefício e aos dias trabalhados, respeitado o limite máximo do salário de contribuição.

§ 3º Havendo dúvida quanto ao salário de contribuição informado pela empresa, se no valor mensal ou proporcional aos dias trabalhados, deverão ser solicitados esclarecimentos à empresa e, persistindo a dúvida, ser emitida diligência.

§ 4º Para o empregado doméstico e o contribuinte individual prestador de serviço à pessoa física, a remuneração prevista no parágrafo terceiro somente será somada ao salário de benefício se houver o respectivo recolhimento, que será sempre considerado proporcional aos dias trabalhados.

Art. 173. Por ocasião do requerimento de outro benefício, se o período de que trata o art. 47 da Lei nº 8.213, de 1991 integrar o PBC será considerado como salário de contribuição o salário de benefício que serviu de base para o cálculo da aposentadoria por invalidez, reajustado nas mesmas épocas e bases dos benefícios em geral, não podendo ser inferior ao valor de um salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição.

Art. 174. Para a aposentadoria requerida ou com direito adquirido a partir de 11 de novembro de 1997, data da publicação da Medida Provisória nº 1.596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, o valor mensal do auxílio-acidente integrará o PBC para fins de apuração do salário de benefício, o qual será somado ao salário de contribuição existente no PBC, limitado ao teto de contribuição.

§ 1º Inexistindo período de atividade ou gozo de benefício por incapacidade dentro do PBC, o valor do auxílio-acidente não supre a falta do salário de contribuição.

§ 2º Se, dentro do PBC, o segurado tiver recebido auxílio-doença, inclusive decorrente de acidente de qualquer natureza, concomitantemente com auxílio-acidente de outra origem, a renda mensal desse será somada, mês a mês, ao salário de benefício daquele, observado o teto de contribuição, para fins de apuração do salário de benefício da aposentadoria.

Art. 175. O salário de benefício do auxílio-acidente, cujas lesões tenham se consolidado até 10 de novembro de 1997, véspera da publicação da Medida Provisória nº 1.596-14, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, não será considerado no cálculo das aposentadorias com DIB até a mesma data, observada a permissão de acumulação prevista no inciso V do art. 528.

Art. 176. Para óbito ocorrido a partir de 11 de novembro de 1997, data da publicação da Medida Provisória nº 1.596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, aplicam-se as mesmas disposições do art. 174 à pensão por morte do segurado em gozo de auxílio-acidente, observado, no que couber, o disposto no art. 202 do mesmo ato normativo.

Art. 177. Os salários de contribuição referentes ao período de atividade exercida a partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da Medida Provisória nº 1.523, de 1996, como juiz classista ou magistrado da Justiça Eleitoral, na forma do art. 86, serão considerados no PBC, limitados ao teto de contribuição.

§ 1º Caso o segurado tenha exercido mandato de juiz classista ou magistrado da Justiça Eleitoral, exercida até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da Medida Provisória nº 1.523, de 1996 e possua os requisitos para a concessão de aposentadoria anterior à investidura o PBC será fixado levando-se em consideração as seguintes situações:

I - sem o cômputo do período de atividade de juiz classista ou magistrado da Justiça Eleitoral, o PBC será fixado em relação à data em que o segurado se licenciou para exercer o mandato e, em se tratando de contribuinte individual, essa data corresponderá ao dia anterior à investidura no mandato; e

II - com o cômputo do período de atividade de juiz classista ou magistrado da Justiça Eleitoral,

esse período de atividade deverás er apresentado por CTC, sendo o PBC fixado em relação à DAT ou de acordo com a DER, se não houver afastamento, observadas as disposições art. 86.

§ 2º Nas situações previstas no § 1º deste artigo, deverá ser observada a legislação vigente na data de implementação dos requisitos para aquisição do direito ao benefício.

Art. 178. Fica garantido ao segurado que até o dia 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, tenha cumprido os requisitos necessários para a concessão do benefício, o cálculo do valor inicial segundo as regras até então vigentes, considerando como PBC os últimos 36 (trinta e seis) salários de contribuição, apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses imediatamente anteriores àquela data, assegurada a opção pelo cálculo na forma prevista nos arts. 180, 185 e 187.

Art. 179. O índice de correção dos salários de contribuição utilizados no cálculo do salário de benefício é a variação integral do Índice Nacional de Preço ao Consumidor - INPC, referente ao período decorrido, a partir da primeira competência do salário de contribuição que compõe o PBC, até o mês anterior ao do início do benefício, de modo a preservar o seu valor real, conforme definido no art. 29-B da Lei nº 8.213, de 1991.

Subseção II

Do fator previdenciário

Art. 180. O fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, mediante a fórmula:

CÁLCULO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

$$f = Tc \times a \times [1 + (ld + Tc \times a)]$$

Es 100

Em que:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

ld = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput deste artigo, a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para toda a população brasileira, considerando-se a mediana nacional única para ambos os sexos.

Art. 181. O fator previdenciário de que trata o art. 180, será aplicado para fins de cálculo da renda mensal inicial - RMI de aposentadoria por tempo de contribuição, inclusive de professor, observando que será adicionado ao tempo de contribuição do segurado:

I - cinco anos, se mulher;

II - cinco anos, se professor que exclusivamente comprovou tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou médio; e

III - dez anos, se professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, ensino fundamental ou médio.

Parágrafo único. Ao segurado com direito à aposentadoria por idade prevista no inciso II do art. 185 e para as aposentadorias previstas na LC nº 142, de 8 de maio de 2013, e no art. 425 desta IN, é assegurada a aplicação do fator previdenciário, se for mais vantajoso.

Subseção III

Do salário de benefício

Art. 182. Observado o disposto no art. 31 do RPS, o valor dos seguintes benefícios de prestação

continuada será calculado com base no salário de benefício:

- I - aposentadoria por idade;
- II - aposentadoria por tempo de contribuição;
- III - aposentadoria especial;
- IV - auxílio-doença;
- V - auxílio-acidente de qualquer natureza;
- VI - aposentadoria por invalidez;
- VII - aposentadoria de ex-combatente; e
- VIII - aposentadoria por tempo de serviço de professor.

Parágrafo único. As prestações previstas nos incisos VII e VIII do caput são regidas por legislação especial.

Art. 183. Não será calculado com base no salário de benefício o valor dos seguintes benefícios de prestação continuada:

- I - pensão por morte;
- II - auxílio-reclusão;
- III - salário-família;
- IV - salário-maternidade;
- V - pensão mensal vitalícia de seringueiros e respectivos dependentes;
- VI - pensão especial devida às vítimas da Síndrome da Talidomida;
- VII - benefício de prestação continuada de que trata a Lei nº 8.742, de 1993;
- VIII - pensão especial mensal aos dependentes das vítimas fatais de hemodiálise (acidentes ocorridos em Caruaru/PE), na forma da Lei nº 9.422, de 24 de dezembro de 1996; e
- IX - pensão especial hanseníase, às pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios, prevista na Lei nº 11.520, de 18 de setembro de 2007.

Parágrafo único. As prestações dos incisos V a IX do caput são regidas por legislação especial.

Art. 184. Serão admitidos, para fins de cálculo do salário de benefício, os seguintes aumentos salariais:

- I - os obtidos pela respectiva categoria, constantes de dissídios ou de acordos coletivos, bem como os decorrentes de disposição legal ou de atos das autoridades competentes; e
- II - os voluntários, concedidos individualmente em decorrência do preenchimento de vaga ocorrida na estrutura de pessoal da empresa, seja por acesso, promoção, transferência ou designação para o exercício de função, seja em face de expansão da firma, com criação de novos cargos, desde que o respectivo ato esteja de acordo com as normas gerais de pessoal, expressamente em vigor nas empresas nas disposições relativas à legislação trabalhista.

Art. 185. Para os segurados inscritos na Previdência Social a partir de 29 de novembro de 1999, data da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, o salário de benefício consiste:

- I - para a aposentadoria por tempo de contribuição inclusive de professor, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, corrigidos mês a mês, multiplicado pelo fator previdenciário;
- II - para a aposentadoria por idade, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, corrigidos mês a mês, multiplicado pelo fator previdenciário, se mais vantajoso; e
- III - para as aposentadorias por invalidez, especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, corrigidos mês a mês.

§ 1º O salário de benefício não poderá ser inferior a um salário mínimo e nem superior ao limite máximo do salário de contribuição.

§ 2º Para o segurado especial, o salário de benefício consistirá em valor equivalente ao salário mínimo, ressalvado o disposto no inciso II do § 2º do art. 39 do RPS.

§ 3º Para efeito do disposto no § 2º do art. 230, o salário de benefício será apurado na forma do inciso II do caput, considerando como salário de contribuição mensal do período como segurado especial o limite mínimo do salário de contribuição da Previdência Social, desde que a última categoria seja de trabalhador rural.

Art. 186. Para o segurado filiado à Previdência Social até 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, inclusive o oriundo de RPPS, que vier a cumprir os requisitos necessários à concessão de benefício a partir de 29 de novembro de 1999, o salário de benefício consiste:

I - para auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, corrigidos mês a mês, correspondentes a 80% (oitenta por cento) do período contributivo decorrido desde julho de 1994;

II - para aposentadoria especial na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, corrigidos mês a mês, correspondentes, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do período contributivo decorrido desde julho de 1994, observado o parágrafo único deste artigo; e

III - para as aposentadorias por idade e tempo de contribuição, inclusive de professor, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, corrigidos mês a mês, correspondentes ao mínimo, 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo decorrido desde julho de 1994, multiplicado pelo fator previdenciário que será aplicado de acordo com o art. 180, observado o parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. Tratando-se de aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e aposentadoria especial, para apuração do valor do salário de benefício, deverá ser observado:

I - contando o segurado com menos de 60% (sessenta por cento) de contribuições no período decorrido de julho de 1994 até a data do início do benefício - DIB, o divisor a ser considerado no cálculo da média aritmética simples dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição de todo o período contributivo desde julho de 1994, não poderá ser inferior a 60% (sessenta por cento) desse mesmo período; e

II - contando o segurado com 60% (sessenta por cento) a 80% (oitenta por cento) de contribuições no período decorrido de julho de 1994 até a DIB, aplicar-se-á a média aritmética simples.

Art. 187. Para obtenção do valor do salário de benefício, observar-se-á:

I - para benefícios com data de início até 30 de novembro de 2004, data fim da aplicabilidade do fator previdenciário proporcional, devem ser somadas as seguintes parcelas, conforme fórmula abaixo:

a) primeira parcela: o fator previdenciário multiplicado pela fração que varia de 1/60 (um sessenta avos) a sessenta avos, equivalente ao número de competências transcorridas a partir do mês de novembro de 1999 e pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondente a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, desde a competência julho de 1994; e

b) segunda parcela: a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondente a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, desde a competência julho de 1994, multiplicada por uma fração que varia de forma regressiva, cujo numerador equivale ao resultado da subtração de sessenta, menos o número de competências transcorridas a partir do mês de novembro de 1999:

1ª Parcela 2ª Parcela

$$SB = f \cdot X \cdot M + M \cdot (60 - X)$$

60 60

Em que:

f = fator previdenciário;

X = número equivalente às competências transcorridas apartir do mês de novembro de 1999;

M = média aritmética simples dos salários de contribuição corrigidos mês a mês.

II - para benefício com data de início a partir de 1º de dezembro de 2004, data da aplicabilidade do fator previdenciário integral, salário de benefício consiste na seguinte fórmula:

$$SB = f \cdot M$$

Em que:

f = fator previdenciário;

M = média aritmética simples dos salários de contribuição corrigidos mês a mês.

Parágrafo único. Para os benefícios com data de início nos meses de novembro e dezembro de 1999, a fração referida na alínea "a", inciso I do caput, será considerada igual a 1/60 (um sessenta avos).

Art. 188. O salário de benefício do segurado que contribuiu em razão de atividades concomitantes será calculado na forma disciplinada nos arts. 190 a 197.

Art. 189. Observado o disposto nos arts. 114 e 116, quando se tratar de comprovação do exercício de atividade rural de segurado especial, exercida a partir de novembro de 1991, para fins de computo em benefício urbano, deverá ser verificado:

I - se o segurado recolheu facultativamente e em época própria, conforme o previsto no § 2º do art. 55 da Lei nº 8.213, de 1991 e inciso I do art. 60, art. 199 e § 2º do art. 200, todos do RPS; e

II - no caso de o segurado não ter realizado as contribuições na forma do inciso I deste artigo e, uma vez comprovado o exercício de atividade rural, deverá efetuar os recolhimentos na forma de indenização, observado o § 1º do art. 348 do RPS.

Subseção IV

Da múltipla atividade

Art. 190. Para cálculo do salário de benefício com base nas regras previstas para múltiplas atividades será imprescindível a existência de remunerações ou contribuições concomitantes, provenientes de duas ou mais atividades, dentro do PBC.

Art. 191. Não será considerada múltipla atividade quando:

I - o segurado satisfizer todos os requisitos exigidos ao benefício em todas as atividades concomitantes;

II - nos meses em que o segurado contribuiu apenas por uma das atividades concomitantes, em obediência ao limite máximo do salário de contribuição;

III - nos meses em que o segurado tenha sofrido redução dos salários de contribuição das atividades concomitantes em respeito ao limite máximo desse salário;

IV - se tratar de mesmo grupo empresarial, ou seja, quando uma ou mais empresas tenham, cada uma delas, personalidade jurídica própria e estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, sendo, para efeito da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas; e

V - se tratar de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez isentos de carência ou decorrentes de acidente de qualquer natureza, inclusive por acidente do trabalho.

Art. 192. Nas situações mencionadas no art. 191, o salário de benefício será calculado com base na soma dos salários de contribuição das atividades exercidas até a data do requerimento ou do afastamento da atividade, observado o disposto no art. 32 do RPS.

Art. 193. Será considerada múltipla atividade quando o segurado exercer atividades concomitantes dentro do PBC e não cumprir as condições exigidas ao benefício requerido em relação a

cada atividade, devendo ser adotado os seguintes critérios para caracterização das atividades em principal e secundária:

I - será considerada atividade principal a que corresponder ao maior tempo de contribuição, apurado a qualquer tempo, ou seja, dentro ou fora do PBC, classificadas as demais como secundárias;

II - se a atividade principal cessar antes de terminar o PBC, esta será sucedida por uma ou mais atividades concomitantes, conforme o caso, observada, na ordem de sucessão a de início mais remota ou, se iniciadas ao mesmo tempo, a de salário mais vantajoso; e

III - quando a atividade principal for complementada por uma ou mais concomitantes ou secundárias, elas serão desdobradas em duas partes: uma integrará a atividade principal e a outra constituirá a atividade secundária.

Art. 194. Ressalvado o disposto no art. 193, o salário de benefício do segurado que contribui em razão de atividades concomitantes, será calculado com base na soma dos salários de contribuição das atividades exercidas até a data do requerimento ou do afastamento da atividade, adotando-se os seguintes procedimentos:

I - aposentadoria por idade:

a) apurar-se-á, em primeiro lugar, o salário de benefício parcial dos empregos ou da atividade em que tenha sido satisfeita a carência, na forma estabelecida, conforme o caso, nos arts. 185 ou 191; e

b) em seguida, apurar-se-á a média dos salários de contribuição de cada um dos demais empregos ou das demais atividades constantes no PBC em que não foi cumprida a carência, aplicando-se a cada média um percentual equivalente ao número de meses de contribuições concomitantes, apuradas a qualquer tempo, e o número de contribuições exigidas como carência, cujo resultado será o salário de benefício parcial de cada atividade;

II - aposentadoria por tempo de contribuição:

a) apurar-se-á, em primeiro lugar, o salário de benefício parcial dos empregos ou das atividades em que tenha sido preenchida a condição de tempo de contribuição, na forma estabelecida, conforme o caso, nos arts. 185 ou 186; e

b) em seguida, apurar-se-á a média dos salários de contribuição de cada um dos demais empregos ou das demais atividades constantes do PBC em que não foi comprovado o tempo de contribuição mínimo necessário, aplicando-se a cada média um percentual equivalente aos anos completos de contribuição das atividades concomitantes, apuradas a qualquer tempo, e o número de anos completos de tempo de contribuição considerados para a concessão do benefício, cujo resultado será o salário de benefício parcial de cada atividade, observado o disposto no art. 183;

III - aposentadoria por tempo de contribuição de professor e aposentadoria especial:

a) apurar-se-á, em primeiro lugar, o salário de benefício parcial dos empregos ou das atividades em que tenha sido preenchida a condição de tempo de contribuição, na forma estabelecida, conforme o caso, nos arts. 184 ou 186; e

b) em seguida, apurar-se-á a média dos salários de contribuição de cada um dos demais empregos ou das demais atividades constantes do PBC em que não foi comprovado o tempo de contribuição mínimo necessário, aplicando-se a cada média um percentual equivalente à relação que existir entre os anos completos de contribuição das atividades concomitantes, apuradas a qualquer tempo, e o tempo de contribuição mínimo necessário à concessão do benefício, cujo resultado será o salário de benefício parcial de cada atividade, observado, no caso de aposentadoria por tempo de contribuição de professor, o disposto no art. 182;

IV - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez:

a) apurar-se-á, em primeiro lugar, o salário de benefício parcial dos empregos ou das atividades em que tenham sido satisfeitas as condições exigidas para o benefício, na forma estabelecida, conforme o caso, dos arts. 185 ou 186; e

b) em seguida, apurar-se-á a média dos salários de contribuição de cada um dos demais empregos ou das demais atividades constantes no PBC em que não foi cumprida a carência, aplicando-se a

cada média um percentual equivalente ao número de meses concomitantes, apurados a qualquer tempo, e o número estipulado como período de carência, cujo resultado será o salário de benefício parcial de cada atividade.

§ 1º O percentual referido nas alíneas "b" dos incisos I, II, III e IV do caput, corresponderá a uma fração ordinária em que:

I - o numerador será igual:

a) para aposentadoria por idade, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, ao total de contribuições mensais de todo o período concomitante, apuradas a qualquer tempo, ou seja, dentro ou fora do PBC; e

b) para as demais aposentadorias aos anos completos de contribuição de toda a atividade concomitante prestada pelo segurado, a qualquer tempo, ou seja, dentro ou fora do PBC;

II - o denominador será igual:

a) para aposentadoria por idade aos segurados inscritos até 24 de julho de 1991, véspera da publicação da Lei nº 8.213, de 1991, ao número estipulado como período de carência constante na tabela transitória e aos inscritos após esta data, a 180 (cento e oitenta) contribuições;

b) para auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, ao número estabelecido como período de carência, ou seja, doze contribuições;

c) para aposentadoria especial, ao número mínimo de anos completos de tempo de contribuição, ou seja, quinze, vinte ou 25 (vinte e cinco);

d) para aposentadoria por tempo de contribuição de professor, ao número mínimo de anos completos de tempo necessário à concessão, ou seja, 25 (vinte e cinco), se mulher, e trinta, se homem; e

e) para aposentadoria por tempo de contribuição:

1. no período de 25 de julho de 1991 a 16 de dezembro de 1998, ao número mínimo de anos de serviço considerado para a concessão, ou seja, 25 (vinte e cinco) anos, se mulher e trinta anos, se homem;

2. a partir de 16 de dezembro de 1998, aos segurados que ingressaram no RGPS até a respectiva data, ao número de anos completos de tempo de contribuição considerados para a concessão do benefício; e

3. a partir de 17 de dezembro de 1998, aos segurados que ingressaram no RGPS, inclusive aos oriundos de RPPS a partir da respectiva data, a trinta anos, se mulher, e 35 (trinta e cinco), se homem.

§ 2º A soma dos salários de benefício parciais, apurados na forma das alíneas "a" e "b" dos incisos I, II, III e IV do caput, será o salário de benefício global para efeito de cálculo da RMI.

§ 3º Para os casos de direito adquirido até 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, o salário de benefício deverá ser apurado de acordo com a legislação da época.

Art. 195. Constatada a incapacidade do segurado para cada uma das demais atividades concomitantes durante o recebimento do auxílio-doença concedido nos termos do inciso IV e §§ 1º e 2º do art. 194, o benefício deverá ser recalculado com base nos salários de contribuição da(s) atividade(s) a incluir, sendo que:

I - para o cálculo do salário de benefício correspondente a essa(s) atividade(s), será fixado novo PBC até o mês anterior:

a) ao último afastamento do trabalho, do segurado empregado ou avulso;

b) ao pedido de inclusão das atividades concomitantes, no caso dos demais segurados; e

II - o novo salário de benefício, será a soma das seguintes parcelas:

a) valor do salário de benefício do auxílio-doença em manutenção, reajustado na mesma época e na mesma base dos benefícios em geral; e

b) valor do salário de benefício parcial de cada uma das demais atividades não consideradas no cálculo do auxílio-doença, apurado na forma da alínea "b", inciso IV do art. 194.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput para o cálculo do valor da aposentadoria por invalidez, se no momento da inclusão da(s) atividade(s), ocorrer o reconhecimento da invalidez em todas as etapas.

Subseção V

Da renda mensal inicial

Art. 196. A RMI do benefício de prestação continuada que substituir o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado não terá valor inferior ao do salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição, exceto no caso previsto no § 3º do art. 206 e art. 216.

§ 1º Na hipótese de o segurado exercer mais de uma atividade abrangida pelo RGPS, o auxílio-doença será concedido em relação à atividade para a qual ele estiver incapacitado, podendo o valor do benefício ser inferior ao salário mínimo, desde que, somadas demais remunerações resultar em valor superior a este.

§ 2º Observado o disposto no parágrafo único do art. 234, o segurado contribuinte individual e facultativo que tiver contribuído sob a alíquota reduzida, de 11% (onze por cento) ou de 5% (cinco por cento) na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, terá a RMI apurada, na forma dos arts. 187 ou 188.

Art. 197. A RMI do benefício será calculada aplicando-se sobre o salário de benefício os seguintes percentuais:

I - auxílio-doença: 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício;

II - aposentadoria por invalidez: 100% (cem por cento) do salário de benefício;

III - aposentadoria por idade: 70% (setenta por cento) do salário de benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de doze contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário de benefício;

IV - aposentadoria por tempo de contribuição:

a) para a mulher: 100% (cem por cento) do salário de benefício aos trinta anos de contribuição;

b) para o homem: 100% (cem por cento) do salário de benefício aos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição; e

c) para o professor e para a professora: 100% (cem por cento) do salário de benefício aos trinta anos de contribuição, se do sexo masculino, e aos 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se do sexo feminino, de efetivo exercício em função de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio;

V - aposentadoria especial: 100% (cem por cento) do salário de benefício; e

VI - auxílio-acidente: 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício.

§ 1º O valor da renda mensal da aposentadoria proporcional prevista no inciso II do art. 235, será equivalente a 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria a que se referem as alíneas "a" e "b" do inciso IV do caput, acrescido de 5% (cinco por cento) por ano de contribuição que supere a soma do tempo da alínea "b" e "c" do inciso II do art. 235, até o limite de 100% (cem por cento).

§ 2º Após a cessação do auxílio-doença decorrente de acidente de qualquer natureza ou causa, tendo o segurado retornado ou não ao trabalho, se houver agravamento ou seqüela que resulte na reabertura do benefício, a renda mensal será igual a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício do auxílio-doença cessado, corrigido até o mês anterior ao da reabertura do benefício, pelos mesmos índices de correção dos benefícios em geral.

§ 3º Para os segurados especiais, inclusive os com deficiência, é garantida a concessão, alternativamente:

I - de aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-reclusão e pensão por morte, no valor de um salário mínimo, observado o disposto no inciso II do art. 158; ou

II - dos benefícios especificados nesta IN, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam, facultativamente, de acordo com o disposto no § 2º do art. 200

doRPS.

§ 4º Para o segurado empregado doméstico que, mesmotendo satisfeito as condições exigidas para a concessão do benefício requerido, não possa comprovar o efetivo recolhimento das contribuições devidas, será concedido o benefício de valor mínimo, devendo sua renda ser recalculada quando da apresentação da prova do recolhimento das contribuições, observado, no que couber, o disposto nos arts. 20 e 567.

§ 5º Exceto quanto ao salário-família e ao auxílio-acidente, quando não houver salário de contribuição no PBC, as prestações que independem de carência, relacionadas no art. 152, serão pagas pelo valor mínimo de benefício.

Art. 198. Ao segurado empregado doméstico que, comprovando o efetivo recolhimento de uma ou mais contribuições em valor igual ou superior ao salário mínimo, com ou sem atraso, não atinja o período de carência exigido na forma do art. 146, poderá ser concedido benefício no valor mínimo, observado o disposto no art. 567.

Art. 199. O valor mensal da pensão por morte e do auxílio-reclusão será de 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do óbito ou da prisão, conforme o caso.

§ 1º Não será incorporado ao valor da pensão por morte o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) recebido pelo aposentado por invalidez que necessita da assistência permanente de outra pessoa, nos termos do art. 217.

§ 2º Nos casos de concessão de pensão por morte decorrente de benefício precedido que possua complementação da renda mensal - Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - deverá ser considerado no cálculo somente o valor da parte previdenciária do benefício.

§ 3º A parte individual da pensão do dependente com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente, que exerça atividade remunerada, será reduzida em 30% (trinta por cento), devendo ser integralmente restabelecida em face da extinção da relação de trabalho ou da atividade empreendedora.

Art. 200. A partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da Medida Provisória nº 83, de 12 de dezembro de 2002, convalidada pela Lei nº 10.666, de 2003, o valor da pensão por morte devida aos dependentes do segurado recluso que, nessa condição, exercia atividade remunerada, será obtido mediante cálculo com base no novo tempo de contribuição e salários de contribuição correspondentes, neles incluídas as contribuições recolhidas enquanto recluso, facultada a opção pelo valor de auxílio-reclusão, se este for mais vantajoso.

§ 1º A opção pelo benefício mais vantajoso deverá ser manifestada por declaração escrita dos dependentes, juntada aos respectivos processos.

§ 2º Não será cabível a opção acima mencionada se, quando da reclusão, o segurado já era beneficiário de auxílio-doença ou aposentadoria por opção realizada nos termos do § 4º do art. 383.

Art. 201. O valor da RMI do auxílio-acidente com início a partir de 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, será calculado, observando-se a DIB do auxílio-doença que o precedeu, conforme a seguir:

I - se a DIB do auxílio-doença for anterior a 5 de outubro de 1988, vigência da Constituição Federal, a RMI do auxílio-acidente será de 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício do auxílio-doença, com a devida equivalência de salários mínimos até agosto de 1991 e reajustado, posteriormente, pelos índices de manutenção até a data do início do auxílio-acidente; e

II - se a DIB do auxílio-doença for a partir de 5 de outubro de 1988, vigência da Constituição Federal, a RMI do auxílio-acidente será de 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício do auxílio-doença, reajustado pelos índices de manutenção até a DIB do auxílio-acidente.

Art. 202. Se na data do óbito o segurado estiver recebendo cumulativamente aposentadoria e auxílio-acidente, o valor mensal da pensão por morte será calculado conforme o disposto no caput do art. 199, a ela não se incorporando o valor do auxílio-acidente.

Art. 203. A aposentadoria por idade do trabalhador rural comrenda mensal superior ao valor do salário mínimo e com redução de idade, ou seja, sessenta anos, se homem, 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher, dependerá da comprovação da idade mínima e da carência exigida na forma do art. 160, observando que para o cálculo da RMI serão utilizados os salários de contribuição vertidos ao RGPS.

Art. 204. Se mais vantajoso, fica assegurado o direito à aposentadoria, nas condições legalmente previstas na data do cumprimento de todos os requisitos necessários à obtenção do benefício, ao segurado que, tendo completado 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, ou trinta anos, se mulher, optou por permanecer em atividade.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo somente será aplicado à aposentadoria requerida ou com direito adquirido a partir de 28 de junho de 1997, data da publicação da Medida Provisória nº 1.523-9, de 27 de junho de 1997, e reedições, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, observadas as seguintes disposições:

I - o valor da renda mensal do benefício será calculado considerando-se como PBC os meses de contribuição imediatamente anteriores ao mês em que o segurado completou o tempo de contribuição, nos termos do caput deste artigo;

II - a renda mensal apurada deverá ser reajustada, nos mesmos meses e índices oficiais de reajustamento utilizados para os benefícios em manutenção, até a DIB;

III - na concessão serão informados a RMI apurada, conforme inciso I deste parágrafo e os salários de contribuição referentes ao PBC anteriores à DAT ou a DER, para considerar a renda mais vantajosa; e

IV - para a situação prevista neste artigo, considera-se como DIB, a DER ou a data do desligamento do emprego, nos termos do art. 54 da Lei nº 8.213, de 1991, não sendo devido nenhum pagamento relativamente ao período anterior a essa data.

Art. 205. Para apuração da RMI do benefício, a APS deverá promover a análise contributiva somente quando o segurado voluntariamente efetuar complementação dos recolhimentos a partir da data de publicação da Orientação Normativa MPS/SPS nº 5, de 23 de dezembro de 2004.

Subseção VI

Da renda mensal do salário-maternidade

Art. 206. A renda mensal do salário-maternidade será calculada da seguinte forma:

I - para a segurada empregada, consiste numa renda mensal igual à sua remuneração no mês do seu afastamento ou, em caso de salário total ou parcialmente variável, na média aritmética simples dos seus seis últimos salários, apurada de acordo com o valor definido para a categoria profissional em lei ou dissídio coletivo, excetuando-se, para esse fim, o décimo terceiro salário, adiantamento de férias e as rubricas constantes do § 9º do art. 214 do RPS, observado, em qualquer caso, o § 2º deste artigo;

II - para a segurada trabalhadora avulsa, corresponde ao valor de sua última remuneração integral equivalente a um mês de trabalho, não sujeito ao limite máximo do salário de contribuição, observado o disposto no inciso I deste artigo em caso de salário variável;

III - para a segurada empregada doméstica, corresponde ao valor do seu último salário de contribuição sujeito aos limites mínimo e máximo de contribuição, observado o inciso II, § 1º do art. 170;

IV - para as seguradas contribuinte individual, facultativa, segurada especial que esteja contribuindo facultativamente, para as que mantenham a qualidade de segurado observado o parágrafo único do art. 341, corresponde a 1/12 (um doze avos) da soma dos doze últimos salários de contribuição, apurados em período não superior a quinze meses, anteriores ao fato gerador, sujeito aos limites mínimo e máximo do salário de contribuição; e

V - para a segurada especial que não esteja contribuindo facultativamente, corresponde ao valor de um salário mínimo.

§ 1º A renda mensal do salário maternidade de que trata o IV do caput, será no valor de um salário mínimo, se no período dos quinze meses inexistir salários de contribuição.

§ 2º Entende-se por remuneração da segurada empregada:

- I - fixa, é aquela constituída de valor fixo que varia em função dos reajustes salariais normais;
- II - parcialmente variável, é aquela constituída de parcelas fixas e variáveis; e
- III - totalmente variável, é aquela constituída somente de parcelas variáveis.

§ 3º O benefício de salário-maternidade devido à segurada trabalhadora avulsa e empregada, exceto a doméstica, terá a renda mensal sujeita ao limite máximo fixado no art. 37, XI da Constituição Federal, nos termos do art. 248 do mesmo diploma legal.

Art. 207. No caso de empregos concomitantes ou de atividades simultâneas na condição de segurada empregada com contribuinte individual ou doméstica, a beneficiária fará jus ao salário-maternidade relativo a cada emprego ou atividade, observadas as seguintes situações:

I - inexistindo contribuição na condição de segurada contribuinte individual ou empregada doméstica, em respeito ao limite máximo do salário de contribuição como segurada empregada, o benefício será devido apenas nesta condição, no valor correspondente à remuneração integral dela; e

II - se a segurada estiver vinculada à Previdência Social na condição de empregada ou trabalhadora avulsa, com remuneração inferior ao limite máximo do salário de contribuição e, concomitantemente, exercer atividade que a vincule como contribuinte individual:

a) terá direito ao salário-maternidade na condição de segurada empregada ou trabalhadora avulsa com base na remuneração integral; e

b) o benefício como segurada contribuinte individual terá a renda mensal calculada na forma do inciso IV do caput do art. 206, podendo ser inferior ao salário mínimo, considerando que a soma de todos os benefícios devidos não pode ultrapassar o limite máximo do salário de contribuição vigente na data do evento.

Art. 208. Se após a extinção do vínculo empregatício o segurado ou a segurada tiver se filiado como contribuinte individual, facultativo, ou segurado especial que esteja contribuindo facultativamente e, nessas condições, ainda que cumprida a carência, não contar com as doze contribuições necessárias para o cálculo da RMI, serão consideradas para efeito do período de cálculo as contribuições como empregada, observado que:

I - a RMI consistirá em 1/12 (um doze avos) da soma dos doze últimos salários de contribuição, apurados em um período não superior a quinze meses, anterior ao fato gerador;

II - no cálculo, deverão ser incluídas as contribuições vertidas na condição de segurada empregada, limitado ao teto de contribuição, no extinto vínculo;

III - na hipótese da segurada contar com menos de doze contribuições, no período de quinze meses anteriores ao fato gerador, a soma dos salários de contribuição apurado será dividido por doze; e

IV - se o valor apurado for inferior ao salário mínimo, o benefício será concedido com o valor mínimo.

Art. 209. Fará jus ao benefício, independentemente de carência, a segurada que se encontrar em período de graça, em decorrência de vínculo como empregada, empregada doméstica com ou sem contribuição ou avulsa e passar a contribuir como facultativa ou contribuinte individual ou se vincular ao RGPS como segurada especial, sem cumprir o período de carência exigido para a concessão do salário-maternidade nesta condição.

Parágrafo único. O cálculo do salário-maternidade na hipótese do caput deve ser realizado com base nos últimos salários de contribuição apurados quando a segurada estava exercendo atividade de empregada, empregada doméstica ou avulsa, excluídas as contribuições vertidas posteriormente na qualidade de facultativa ou contribuinte individual, observado a orientação contida no inciso IV do art. 206.

Art. 210. Nas situações em que a segurada estiver em gozo de auxílio-doença e requerer o salário-maternidade, o valor deste corresponderá:

I - para a segurada empregada, observado o disposto no § 3º do art. 206:

a) com remuneração fixa, ao valor da remuneração que estaria recebendo, como se em

atividade estivesse; e

b) com remuneração variável, à média aritmética simples das seis últimas remunerações recebidas da empresa, anteriores ao auxílio-doença, devidamente corrigidas;

II - para a segurada trabalhadora avulsa, o valor da sua última remuneração integral equivalente a um mês de trabalho, observado o disposto no inciso I deste artigo e no § 3º do art. 206;

III - para a segurada empregada doméstica, ao valor do seu último salário de contribuição;

IV - para a segurada especial que não contribuiu facultativamente, ao valor do salário-mínimo; e

V - para a segurada contribuinte individual, facultativa, segurada especial que esteja contribuindo facultativamente e para as que mantenham a qualidade de segurada na forma do art. 13 do RPS, à média aritmética dos doze últimos salários de contribuição apurados em período não superior a quinze meses, incluído o valor do salário de benefício do auxílio-doença, quando intercalado entre períodos de atividade, reajustado nas mesmas épocas e bases dos benefícios pagos pela Previdência Social.

Parágrafo único. Na situação prevista no inciso I do caput, se houver reajuste salarial da categoria após o afastamento do trabalho que resultar no auxílio-doença, caberá à segurada comprovar o novo valor da parcela fixa da respectiva remuneração ou o índice de reajuste, que deverá ser aplicado unicamente sobre a parcela fixa.

Art. 211. Para efeito de salário maternidade, nos casos de pagamento a cargo do INSS, os eventuais valores decorrentes de aumentos salariais, dissídios coletivos, entre outros, serão pagos da seguinte forma:

I - se o aumento ocorreu desde a DIB, por meio de revisão do benefício;

II - se o aumento ocorreu após a DIB por meio de:

a) atualização especial - AE, se o benefício estiver ativo; ou

b) pagamento alternativo de benefício - PAB, de resíduo, se o benefício estiver cessado, observando-se quanto à contribuição previdenciária, calculada automaticamente pelo sistema próprio, o limite máximo de contribuição.

Seção V

Do reajustamento do valor do benefício

Art. 212. Os valores dos benefícios em manutenção serão reajustados na mesma data de reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do seu último reajustamento, com base na variação anual do INPC, apurado pela Fundação IBGE, conforme definido no art. 41-A da Lei nº 8.213, de 1991, exceto para o ano de 2010, no qual foi atribuído reajuste excepcional específico pela Lei nº 12.254, de 15 de junho de 2010.

§ 1º No caso de benefício precedido, para fins de reajuste, deverá ser considerada a DIB anterior.

§ 2º Nenhum benefício previdenciário ou assistencial reajustado poderá ter valor de mensalidade superior ao limite máximo do salário de contribuição, respeitado o direito adquirido, nem inferior ao valor de um salário mínimo, exceto para os benefícios de auxílio-acidente, auxílio-suplementar, abono de permanência em serviço, salário-família, benefícios desdobrados, e a parcela a cargo do RGPS dos benefícios por totalização, concedidos com base em acordos internacionais de Previdência Social.

§ 3º O valor mensal dos benefícios de auxílio-acidente e auxílio-suplementar, decorrente de reajustamento, não poderá ser inferior ao respectivo percentual de benefício aplicado sobre o salário mínimo vigente.

§ 4º Os benefícios de legislação especial pagos pela Previdência Social à conta do Tesouro Nacional e de ex-combatentes, serão reajustados com base nos mesmos índices aplicáveis aos benefícios de prestação continuada da Previdência Social, salvo disposição específica em contrário.

§ 5º A partir de 1º de junho de 1997, para os benefícios que tenham sofrido majoração devido à elevação do salário mínimo, o referido aumento deverá incidir sobre o valor da renda mensal do benefício, anterior ao reajustamento do salário mínimo.

CAPÍTULO V

DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

Seção I

Da aposentadoria por invalidez

Art. 213. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida a carência exigida, quando for o caso, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz para o trabalho e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nessa condição.

§ 1º A concessão de aposentadoria por invalidez dependerá da verificação da condição de incapacidade, mediante exame médico pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança.

§ 2º A doença ou lesão que o segurado possuía ao se filiar ao RGPS não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

Art. 214. A concessão de aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente da transformação de auxílio-doença concedido ao segurado com mais de uma atividade, está condicionada ao afastamento por incapacidade de todas as atividades, devendo a DIB ser fixada levando em consideração a data do último afastamento.

§ 1º Tratando-se de aposentadoria por invalidez decorrente de transformação do auxílio-doença, a DIB será fixada no dia imediato ao da cessação deste, nos termos do art. 44 do RPS.

§ 2º Concluindo a perícia médica inicial pela existência de incapacidade total e definitiva para o trabalho, a aposentadoria por invalidez será devida:

I - ao segurado empregado, a contar do 16º (décimo sexto) dia do afastamento da atividade ou a partir da entrada do requerimento, se entre o afastamento e a entrada do requerimento decorrerem mais de trinta dias; e

II - ao segurado empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, especial e facultativo, a contar da DII ou da DER, se entre essas datas decorrerem mais de trinta dias.

§ 3º Durante os primeiros quinze dias de afastamento da atividade por motivo de invalidez, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o salário.

Art. 215. A aposentadoria por invalidez consiste numa renda mensal calculada na forma do inciso II do art. 197.

Art. 216. O aposentado por invalidez a partir de 5 de abril de 1991, que necessitar da assistência permanente de outra pessoa, terá direito ao acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor da renda mensal de seu benefício, ainda que a soma ultrapasse o limite máximo do salário de contribuição, independentemente da data do início da aposentadoria sendo devido a partir:

I - da data do início do benefício, quando comprovada a situação na perícia que sugeriu a aposentadoria por invalidez; ou

II - da data do pedido do acréscimo, quando comprovado que a situação se iniciou após a concessão da aposentadoria por invalidez, ainda que a aposentadoria tenha sido concedida em cumprimento de ordem judicial.

§ 1º Observada a relação constante do Anexo I do RPS, as situações em que o aposentado por invalidez terá direito ao acréscimo previsto no caput deste artigo são:

I - cegueira total;

II - perda de nove dedos das mãos ou superior a esta;

III - paralisia dos dois membros superiores ou inferiores;

IV - perda dos membros inferiores, acima dos pés, quando a prótese for impossível;

V - perda de uma das mãos e de dois pés, ainda que a prótese seja possível;

VI - perda de um membro superior e outro inferior, quando a prótese for impossível;

VII - alteração das faculdades mentais com grave perturbação da vida orgânica e social;

VIII - doença que exija permanência contínua no leito; e

IX - incapacidade permanente para as atividades da vida diária.

§ 2º Reconhecido o direito ao acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) sobre a renda mensal, após a cessação da aposentadoria por invalidez, o valor será pago aos dependentes, no caso de óbito, na forma prevista no art. 521, observados em ambos os casos os incisos I e II do caput.

§ 3º O acréscimo de que trata o caput cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporado ao valor da pensão por morte.

Art. 217. O aposentado por invalidez que se julgar apto a retornar à atividade deverá solicitar a realização de nova avaliação médico-pericial.

Parágrafo único. Concluindo a perícia médica do INSS pela recuperação da capacidade laborativa, a aposentadoria será cancelada, observando o disposto no art. 218.

Art. 218. Verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por invalidez, excetuando-se a situação prevista no caput do art. 220, serão observadas as normas seguintes:

I - quando a recuperação for total e ocorrer dentro de cinco anos contados da data do início da aposentadoria por invalidez ou do auxílio-doença que a antecedeu sem interrupção, o benefício cessará:

a) de imediato, para o segurado empregado que tiver direito a retornar à função que desempenhava na empresa ao se aposentar, na forma da legislação trabalhista, valendo como documento, para tal fim, o certificado de capacidade fornecido pela Previdência Social; ou

b) após tantos meses quantos forem os anos de duração do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez, para os demais segurados;

II - quando a recuperação for parcial ou ocorrer após cinco anos contados da data do início da aposentadoria por invalidez ou do auxílio-doença que a antecedeu sem interrupção, ou ainda quando o segurado for declarado apto para o exercício de trabalho diverso do qual habitualmente exercia, a aposentadoria será mantida, sem prejuízo da volta à atividade:

a) pelo seu valor integral, durante seis meses contados da data em que for verificada a recuperação da capacidade;

b) com redução de 50% (cinquenta por cento), no período seguinte de seis meses; e

c) com redução de 75% (setenta e cinco por cento), também por igual período de seis meses, ao término do qual cessará definitivamente.

Art. 219. Durante o período de que trata o art. 218, apesar de o segurado continuar mantendo a condição de aposentado, será permitido voltar ao trabalho sem prejuízo do pagamento da aposentadoria, exceto na situação prevista na alínea "a" do inciso I do art. 218.

§ 1º Durante o período de que trata a alínea "b" do inciso I ou na alínea "a" do inciso II, do art. 218, não caberá concessão de novo benefício.

§ 2º Durante o período de que trata as alíneas "b" e "c" do inciso II do art. 218, poderá ser requerido novo benefício, devendo o segurado optar pela concessão do benefício mais vantajoso.

Art. 220. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade e permanecer trabalhando terá sua aposentadoria cessada administrativamente a partir da data do retorno.

§ 1º É garantido ao segurado o direito de submeter-se à exame médico-pericial para avaliação de sua capacidade laborativa, quando apresentada defesa ou interposto recurso alegando incapacidade, conforme o disposto nos arts. 179 e 305, ambos do RPS.

§ 2º Os valores recebidos indevidamente pelo segurado aposentado por invalidez que retornar à atividade voluntariamente deverão ser devolvidos conforme disposto no § 2º do art. 154 e art. 365, ambos do RPS.

Art. 221. O segurado que retornar à atividade poderá requerer, a qualquer tempo, novo benefício,

tendo este processamento normal, observando os §§ 1º e 2º do art. 219.

Art. 222. A Perícia Médica do INSS deverá rever o benefício de aposentadoria por invalidez, inclusive o decorrente de acidente de trabalho, a cada dois anos, contados da data de seu início, para avaliar a persistência, atenuação ou o agravamento da incapacidade para o trabalho, alegada como causa de sua concessão, nos termos do art. 46 do RPS.

§ 1º Constatada a capacidade para o trabalho, o segurado ou seu representante legal deverá ser notificado por escrito para, se não concordar com a decisão, requerer novo exame médico-pericial no prazo de trinta dias, que será realizado por profissional diferente daquele que efetuou o último exame.

§ 2º Caso o segurado, inclusive o representado por curador, não apresente solicitação de novo exame médico pericial dentro do prazo previsto no § 1º deste artigo ou, após o novo exame referido no § 1º deste artigo, não seja reconhecida a incapacidade para o trabalho, o seu benefício deverá ser cessado, independentemente da existência de interdição judicial, observando-se, no que couber, o disposto no art. 218.

Art. 223. A aposentadoria por invalidez, concedida ou restabelecida por decisão judicial, inclusive os decorrentes de acidente de trabalho, em manutenção, deverá ser revista a cada dois anos, na forma e condições fixadas em ato conjunto com a Procuradoria.

Art. 224. É vedada a transformação de aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença em aposentadoria por idade para requerimentos efetivados a partir de 31 de dezembro de 2008, data de publicação do Decreto nº 6.722, de 2008, haja vista a revogação do art. 55 do RPS.

Seção II

Da aposentadoria por Idade

Art. 225. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e sessenta, se mulher, observados os arts. 230 a 233.

Art. 226. A comprovação da idade do segurado será feita por meio de qualquer documento oficial de identificação com foto, certidão de nascimento ou certidão de casamento.

Art. 227. A aposentadoria por idade será devida: I - ao segurado empregado, inclusive o doméstico: a) a partir da data do desligamento do emprego, quando requerida até noventa dias depois desta; ou b) a partir da data do requerimento, quando não houver desligamento do emprego ou quando for requerida após o prazo da alínea "a" do inciso I do caput; e II - para os demais segurados, a partir da DER.

Art. 228. A aposentadoria por idade pode ser requerida pela empresa, desde que o segurado tenha cumprido a carência, quando este completar setenta anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 (sessenta e cinco), se do sexo feminino, sendo compulsória, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho imediatamente anterior à do início da aposentadoria.

Art. 229. A aposentadoria por idade consiste numa renda mensal calculada na forma do inciso III do art. 197. Subseção I Da aposentadoria por idade do trabalhador rural Art. 230. A aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais referidos na alínea "a" do inciso I, na alínea "g" do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11, todos da Lei nº 8.213, de 1991, será devida para o segurado que, cumprida a carência exigida, completar sessenta anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, o trabalhador rural deverá comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, ou, conforme o caso, ao mês em que cumpriu o requisito etário, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência exigida. § 2º Os trabalhadores rurais referidos no caput que não atendam o disposto no § 1º deste artigo, mas que satisfaçam a carência exigida computando-se os períodos de contribuição sob outras categorias, inclusive urbanas, farão jus à aposentadoria por idade ao completarem 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e sessenta anos, se mulher, observado o § 3º do art. 185.

§ 3º O disposto no caput se aplica aos que comprovadamente trabalharam na condição de garimpeiros em regime de economia familiar até 8 de janeiro de 1992, se apresentarem a documentação elencada no art. 100. Art. 231. Para fins de aposentadoria por idade prevista no inciso I do art. 39 e caput e § 2º do art. 48, ambos da Lei nº 8.213, de 1991 dos segurados empregados, contribuintes individuais e especiais, referidos na alínea "a" do inciso I, na alínea "g" do inciso V e no inciso VII do art. 11,

todos do mesmo diploma legal, não será considerada a perda da qualidade de segurado nos intervalos entre as atividades rurícolas, devendo, entretanto, estar o segurado exercendo a atividade rural ou em período de graça na DER ou na data em que implementou todas as condições exigidas para o benefício. § 1º A atividade rural exercida até 31 de dezembro de 2010 pelos trabalhadores rurais de que trata o caput enquadrados como empregado e contribuinte individual, para fins de aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, observará as regras de comprovação relativas ao segurado especial, mesmo que a implementação das condições para o benefício seja posterior à respectiva data. § 2º O trabalhador enquadrado como segurado especial poderá requerer a aposentadoria por idade sem observância à data limite prevista no § 1º, em razão do disposto no inciso I do art. 39 da Lei nº 8.213, de 1991. Art. 232. Na hipótese do art. 231, será devido o benefício ao segurado empregado, contribuinte individual e segurado especial, ainda que a atividade exercida na DER seja de natureza urbana, desde que o segurado tenha preenchido todos os requisitos para a concessão do benefício rural até a expiração do prazo de manutenção da qualidade na condição de segurado rural. Parágrafo único. Será concedido o benefício de natureza urbana se, dentro do período de manutenção da qualidade decorrente da atividade rural, o segurado exercer atividade urbana e preencher os requisitos à concessão de benefício nessa categoria. Art. 233. Para o trabalhador rural empregado, contribuinte individual e segurado especial, que esteja contribuindo facultativamente, referidos na alínea "a" do inciso I, alínea "g" do inciso V e inciso VII do art. 11, todos da Lei nº 8.213, de 1991, com contribuições posteriores a novembro de 1991, aplicar-se-á, no que couber, o disposto nos arts. 142 e 203. Seção III Da aposentadoria por tempo de contribuição Art. 234. A aposentadoria por tempo de contribuição será devida aos segurados da Previdência Social que comprovem o tempo de contribuição e a carência, na forma disciplinada nesta IN. Parágrafo único. Para o segurado contribuinte individual e facultativo que tiver contribuído com base na alíquota reduzida de 11% (onze por cento) ou 5% (cinco por cento) na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, ou recebido salário maternidade na forma do inciso X, alínea "b" do art. 166 desta IN, o referido período só será considerado para fins do benefício previsto no caput se efetuada a complementação das contribuições para o percentual de 20% (vinte por cento), na forma do § 3º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991. Art. 235. Os segurados filiados ao RGPS até o dia 16 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, desde que cumprida a carência exigida, terão direito à aposentadoria por tempo de contribuição nas seguintes hipóteses: I - com renda mensal no valor de 100% (cem por cento) do salário de benefício, desde que cumpridos: a) homem: 35 (trinta e cinco) anos de contribuição; e b) mulher: trinta anos de contribuição;

II - com renda mensal proporcional ao tempo de contribuição, desde que cumpridos os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) idade: 53 (cinquenta e três) anos para o homem e quarenta e oito anos para a mulher;

b) tempo de contribuição: trinta anos, se homem, e 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher; e

c) um período adicional de contribuição equivalente a 40% (quarenta por cento) do tempo que, em 16 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, faltava para atingir o tempo de contribuição estabelecido na alínea "a" deste inciso.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput aos oriundos de outro regime de previdência social que ingressaram ou reingressaram no RGPS até 16 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

§ 2º Constatado o direito somente à aposentadoria proporcional, sua concessão está condicionada à manifestação expressa do segurado ou de seu representante legal.

§ 3º Não havendo manifestação, na forma do § 2º deste artigo, dentro do prazo para cumprimento de exigências, o requerimento deverá ser indeferido por falta de tempo de contribuição.

Art. 236. Os segurados filiados ao RGPS a partir de 17 de dezembro de 1998, inclusive os oriundos de outro regime de previdência social, desde que cumprida a carência exigida, terão direito à aposentadoria por tempo de contribuição desde que comprovem 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem ou trinta anos de contribuição, se mulher.

Art. 237. Ressalvado o direito adquirido, o segurado filiado ao RGPS até 16 de dezembro de 1998,

que perder a qualidade dessegurado e vier a reingressar neste regime a partir de 17 de dezembro de 1998, terá direito à aposentadoria por tempo de contribuição nos termos do art. 235.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput ao segurado que reingressar ao RGPS a partir de 17 de dezembro de 1998, oriundo de outro regime de previdência, desde que tenha sido filiado ao RGPS em algum momento até 16 de dezembro de 1998.

Art. 238. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência de seus Regimes Próprios que foram ou venham a ser extintos, bem como daqueles beneficiários que o segurado faça jus por ter implementado os requisitos necessários a sua concessão, anteriormente à extinção do regime, nos termos do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 1º Ainda que o servidor tenha implementado os requisitos necessários à concessão de aposentadoria proporcional pelo RPPS até a data da lei de extinção do regime, caso permaneça em atividade, vincula-se obrigatoriamente ao RGPS, sendo-lhe assegurado o direito à aposentadoria por tempo de contribuição do regime geral:

I - nos termos do art. 235, para os casos que o ingresso ao RGPS ocorreu até 16 de dezembro de 1998, véspera da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998; e

II - nos termos do art. 236, para os casos de ingresso no RGPS a partir de 17 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

§ 2º Para a concessão de benefícios previstos no RGPS deverá ser observada a ocorrência do fato gerador:

I - se anterior à mudança do regime, o benefício será concedido e mantido pelo regime a que pertencia; e

II - se posterior, pelo RGPS.

Seção IV

Da aposentadoria por tempo de contribuição do professor

Art. 239. A aposentadoria por tempo de contribuição será devida ao professor que comprovar, exclusivamente, tempo de atividade exercida em funções de magistério em estabelecimento de educação básica, bem como em cursos de formação autorizados e reconhecidos pelos Órgãos competentes do Poder Executivo Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases - LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e alterações posteriores, após completar trinta anos se homem e 25 (vinte e cinco) anos, se mulher, independentemente da idade, e desde que cumprida a carência exigida para o benefício.

§ 1º Funções de magistério são as atividades exercidas por professores em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, conforme definidos na Lei nº 9.394, de 1996.

§ 2º Educação básica é a formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio nas modalidades presencial e à distância.

Art. 240. A comprovação do período de atividade de professor far-se-á:

I - mediante a apresentação da CP ou CTPS, complementada, quando for o caso, por declaração do estabelecimento de ensino onde foi exercida a atividade, sempre que necessária essa informação, para efeito de sua caracterização;

II - informações constantes do CNIS; ou

III - CTC nos termos da Contagem Recíproca para o período em que esteve vinculado a RPPS.

Parágrafo único. A comprovação do exercício da atividade de magistério é suficiente para o reconhecimento do período trabalhado para fins de concessão de aposentadoria de professor, presumindo-se a existência de habilitação.

Art. 241. Para fins de aposentadoria por tempo de contribuição de professor, poderão ser computados os períodos de atividades exercidas pelo professor em entidade educacional, da seguinte forma:

I - como docentes, a qualquer título;

II - em funções de direção de unidade escolar, de coordenação e assessoramento pedagógico;

ou

III - em atividades de administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional.

Art. 242. Considera-se, também, como tempo de serviço para aposentadoria por tempo de contribuição de professor os períodos:

I - de Serviço Público Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal;

II - de afastamento em decorrência de percepção de benefício por incapacidade, entre períodos de atividade de magistério, desde que à data do afastamento o segurado estivesse exercendo atividade docente;

III - de afastamento em decorrência de percepção de benefício por incapacidade decorrente de acidente de trabalho, intercalado ou não, desde que, à data do afastamento, o segurado estivesse exercendo atividade de docente;

IV - os períodos de descanso determinados pela legislação trabalhista, inclusive férias e salário-maternidade;

V - de licença prêmio no vínculo de professor;

VI - de professor auxiliar que exerce atividade docente, nas mesmas condições do titular.

Art. 243. O tempo de contribuição exercido em atividade diversa da atividade de docente não será contado para fins da totalização na aposentadoria do professor, entretanto, deverá ser considerada na formação do Período Básico de Cálculo - PBC.

Art. 244. O professor universitário deixou de ser contemplado com a aposentadoria por tempo de contribuição de professor com a publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, porém, se cumpridos todos os requisitos exigidos para a espécie até 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, terá direito de requerer a aposentadoria, a qualquer tempo, observada a legislação vigente na data da implementação das condições.

Art. 245. O professor, inclusive o universitário, que não implementou as condições para aposentadoria por tempo de serviço de professor até 16 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, poderá ter contado o tempo de atividade de magistério exercido até esta data, com acréscimo de 17% (dezesete por cento), se homem, e de 20% (vinte por cento), se mulher, se optar por aposentadoria por tempo de contribuição, independentemente de idade e do período adicional referido na alínea "c" do inciso II do art. 235 desta IN, desde que cumpridos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, e trinta anos, se mulher, exclusivamente em funções de magistério.

Seção V

Da aposentadoria especial

Art. 246. A concessão de aposentadoria especial, uma vez cumprida a carência exigida, dependerá de caracterização da atividade exercida em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período de quinze, vinte ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme o caso, podendo ser enquadrado nesta condição:

I - por categoria profissional até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, conforme critérios disciplinados nos arts. 269 a 275 desta IN; e ou

II - por exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou a associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, em qualquer época, conforme critérios disciplinados nos arts. 276 a 290 desta IN.

Parágrafo único. Para fins de concessão de aposentadoria especial, além dos artigos mencionados nos incisos I e II deste artigo, deverá ser observado, também, o disposto nos arts. 258 a 268 e arts. 296 a 299.

Art. 247. A aposentadoria especial será devida, somente, aos segurados:

I - empregado;

II - trabalhador avulso;

III - contribuinte individual por categoria profissional até 28 de abril de 1995; e

IV - contribuinte individual cooperado filiado à cooperatividade de trabalho ou de produção, para requerimentos a partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da MP nº 83, de 2002, por exposição à agente(s) nocivo(s).

Art. 248. As informações constantes no CNIS serão observadas para fins do reconhecimento do direito à aposentadoria especial, nos termos do art. 19 e § 3º do art. 68, ambos do RPS.

Parágrafo único. Fica assegurado ao INSS a contraprova das informações referidas no caput no caso de dúvida justificada, desde que comprovada mediante o devido processo legal.

Art. 249. Para fins de concessão de aposentadoria especialmente serão considerados os períodos de atividade especial, sendo vedada a conversão de tempo comum em especial.

Art. 250. O direito à aposentadoria especial não fica prejudicado na hipótese de exercício de atividade em mais de um vínculo, com tempo de trabalho concomitante (comum e especial), desde que constatada a nocividade do agente e a permanência em, pelo menos, um dos vínculos nos termos do art. 276.

Art. 251. Para o segurado que houver exercido sucessivamente duas ou mais atividades sujeitas a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, os respectivos períodos serão somados, após a conversão do tempo relativo às atividades não preponderantes, cabendo, dessa forma, a concessão da aposentadoria especial com o tempo exigido para a atividade preponderante não convertida.

Parágrafo único. Será considerada atividade preponderante aquela que, após a conversão para um mesmo referencial, tenha maior número de anos.

Art. 252. O direito à concessão de aposentadoria especial aos quinze e aos vinte anos, constatada a nocividade e a permanência nos termos do art. 278, aplica-se às seguintes situações:

I - quinze anos: trabalhos em mineração subterrânea, em frentes de produção, com exposição à associação de agentes físicos, químicos ou biológicos; ou

II - vinte anos:

a) trabalhos com exposição ao agente químico asbestos (amianto); ou

b) trabalhos em mineração subterrânea, afastados das frentes de produção, com exposição à associação de agentes físicos, químicos ou biológicos.

Art. 253. A data de início da aposentadoria especial será fixada:

I - para o segurado empregado:

a) a partir da data do desligamento do emprego, quando requerida até noventa dias após essa data; ou

b) a partir da data do requerimento, quando não houver desligamento do emprego ou quando a aposentadoria for requerida após o prazo estabelecido na alínea "a";

II - para os demais segurados, a partir da data de entrada do requerimento.

Art. 254. A aposentadoria especial requerida e concedida a partir de 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, em virtude da exposição do trabalhador a agentes nocivos, será cessada pelo INSS, se o beneficiário permanecer ou retornar à atividade que enseje a concessão desse benefício, na mesma ou em outra empresa, qualquer que seja a forma de prestação de serviço ou categoria de segurado.

§ 1º A cessação do benefício de que trata o caput ocorrerá da seguinte forma:

I - a partir de 3 de dezembro de 1998, data da publicação da MP nº 1.729, de 1998, convertida na Lei nº 9.732, de 1998, para as aposentadorias concedidas no período anterior à edição do referido diploma legal; e

II - a partir da data do efetivo retorno ou da permanência, para as aposentadorias concedidas a partir de 3 de dezembro de 1998, data da publicação da MP nº 1.729, de 1998.

§ 2º A cessação do benefício deverá ser precedida de procedimento que garanta o contraditório e a ampla defesa do segurado.

§ 3º Não será considerado permanência ou retorno à atividade o período entre a data do requerimento da aposentadoria especial e a data da ciência da decisão concessória do benefício.

Art. 255. Os valores indevidamente recebidos deverão ser devolvidos ao INSS, na forma dos arts. 154 e 365 do RPS.

Subseção I

Da aplicação da conversão de período de atividade especial aos demais benefícios

Art. 256. O tempo de trabalho exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física do trabalhador, conforme a legislação vigente à época da prestação do serviço, será somado após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, qualquer que seja o período trabalhado, aplicando-se o efeito de concessão de qualquer benefício, a tabela de conversão constante no Anexo XXVIII.

Art. 257. Será considerado, para fins de alternância entre períodos comum e especial, o tempo de serviço militar, mandato eletivo, aprendizado profissional, tempo de atividade rural, contribuinte em dobro ou facultativo, período de CTC do serviço público e benefício por incapacidade previdenciário (intercalado).

Subseção II

Da caracterização de atividade exercida em condições especiais

Art. 258. Para caracterizar o exercício de atividade sujeita a condições especiais o segurado empregado ou trabalhador avulso deverá apresentar, original ou cópia autenticada da Carteira Profissional-CP ou da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, observado o art. 246, acompanhada dos seguintes documentos:

I - para períodos laborados até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995:

a) os antigos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais emitidos até 31 de dezembro de 2003, e quando se tratar de exposição ao agente físico ruído, será obrigatória a apresentação, também, do Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT; ou

b) Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP emitido a partir de 1 de janeiro de 2004;

II - para períodos laborados entre 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, a 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da MP nº 1.523, de 1996:

a) os antigos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais emitidos até 31 de dezembro de 2003, e quando se tratar de exposição ao agente físico ruído, será obrigatória a apresentação do LTCAT ou demais demonstrações ambientais arroladas no inciso V do caput do art. 261; ou

b) Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP emitido a partir de 1 de janeiro de 2004;

III - para períodos laborados entre 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 1996 a 31 de dezembro de 2003, data estabelecida pelo INSS em conformidade com o determinado pelo § 3º do art. 68 do RPS:

a) os antigos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais emitidos até 31 de dezembro de 2003 e, LTCAT para exposição a qualquer agente nocivo ou demais demonstrações ambientais arroladas no inciso V do caput do art. 261; ou

b) Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP emitido a partir de 1 de janeiro de 2004;

IV - para períodos laborados a partir de 1º de janeiro de 2004, o documento a ser apresentado

deverá ser o PPP, conforme estabelecido por meio da Instrução Normativa INSS/DC nº 99, de 5 de dezembro de 2003, em cumprimento ao § 3º do art. 68 do RPS.

Art. 259. Para fins de caracterização de atividade exercida como segurado contribuinte individual em condições especiais a comprovação será realizada mediante a apresentação de original ou cópia autenticada dos seguintes documentos:

I - por categoria profissional até 28 de abril de 1995, véspera da data da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, documentos que comprovem, ano a ano, a habitualidade e permanência na atividade exercida arrolada para enquadramento, estando dispensado de apresentar formulário legalmente previsto no art. 258 desta IN para reconhecimento de períodos alegados como especiais.

II - por exposição a agentes nocivos, somente ao contribuinte individual cooperado filiado à cooperativa de trabalho ou de produção, mediante apresentação dos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, emitidos pela cooperativa, observados a alínea "b" do § 2º do art. 260 e o art. 295.

Art. 260. Consideram-se formulários legalmente previstos para reconhecimento de períodos alegados como especiais para fins de aposentadoria, os antigos formulários em suas diversas denominações, sendo que, a partir de 1º de janeiro de 2004, o formulário a que se refere o § 1º do art. 58 da Lei nº 8.213, de 1991, passou a ser o PPP.

§ 1º Para as atividades exercidas até 31 de dezembro de 2003, serão aceitos os antigos formulários, desde que emitidos até essa data, observando as normas de regência vigentes nas respectivas datas de emissão.

§ 2º Os formulários indicados no caput deste artigo serão aceitos quando emitidos:

- a) pela empresa, no caso de segurado empregado;
- b) pela cooperativa de trabalho ou de produção, no caso de cooperado filiado;
- c) pelo órgão gestor de mão de obra ou pelo sindicato da categoria no caso de trabalhador avulso portuário a ele vinculado que exerça suas atividades na área dos portos organizados;
- d) pelo sindicato da categoria no caso de trabalhador avulso portuário a ele vinculado que exerça suas atividades na área dos terminais de uso privado; e
- e) pelo sindicato da categoria no caso de trabalhador avulso não portuário a ele vinculado.

Art. 261. Poderão ser aceitos, em substituição ao LTCAT, ainda de forma complementar, desde que contenham os elementos informativos básicos constitutivos relacionados no art. 262, os seguintes documentos:

I - laudos técnico-periciais realizados na mesma empresa, emitidos por determinação da Justiça do Trabalho, em ações trabalhistas, individuais ou coletivas, acordos ou dissídios coletivos, ainda que o segurado não seja o reclamante, desde que relativas ao mesmo setor, atividades, condições e local de trabalho;

II - laudos emitidos pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO;

III - laudos emitidos por órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE;

IV - laudos individuais acompanhados de:

- a) autorização escrita da empresa para efetuar o levantamento, quando o responsável técnico não for seu empregado;
- b) nome e identificação do acompanhante da empresa, quando o responsável técnico não for seu empregado; e
- c) data e local da realização da perícia.

V - as demonstrações ambientais:

- a) Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA;
- b) Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR;

c) Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção - PCMAT; e

d) Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional PCMSO.

§1º Para o disposto no caput deste artigo, não será aceito:

I - laudo elaborado por solicitação do próprio segurado, semo atendimento das condições previstas no inciso IV do caput deste artigo;

II - laudo relativo à atividade diversa, salvo quando efetuado no mesmo setor;

III - laudo relativo a equipamento ou setor similar;

IV - laudo realizado em localidade diversa daquela em que houve o exercício da atividade; e

V - laudo de empresa diversa.

§ 2º As demonstrações ambientais referidas no inciso V do caput deste artigo devem ser atualizadas pelo menos uma vez ao ano, quando da avaliação global, ou sempre que ocorrer qualquer alteração no ambiente de trabalho ou em sua organização, observado o § 4º deste artigo, por força dos itens 9.2.1.1 da NR-09, 18.3.1.1 da NR-18 e da alínea "g" do item 22.3.7.1 e do item 22.3.7.1.3, ambos da NR-22, e todas do MTE.

§ 3º O LTCAT e os laudos mencionados nos incisos de I a IV do caput deste artigo emitidos em data anterior ou posterior ao período de exercício da atividade do segurado poderão ser aceitos desde que a empresa informe expressamente que não houve alteração no ambiente de trabalho ou em sua organização ao longo do tempo, observado o § 4º deste artigo.

§ 4º São consideradas alterações no ambiente de trabalho ou em sua organização, entre outras, aquelas decorrentes de:

I - mudança de layout;

II - substituição de máquinas ou de equipamentos;

III - adoção ou alteração de tecnologia de proteção coletiva; e

IV - alcance dos níveis de ação estabelecidos nos subitens do item 9.3.6 da NR-09, aprovadas pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, do MTE, se aplicável.

Art. 262. Na análise do Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT, quando apresentado, deverá ser verificado se constam os seguintes elementos informativos básicos constitutivos:

I - se individual ou coletivo;

II - identificação da empresa;

III - identificação do setor e da função;

IV - descrição da atividade;

V - identificação de agente nocivo capaz de causar dano à saúde e integridade física, arrolado na Legislação Previdenciária;

VI - localização das possíveis fontes geradoras;

VII - via e periodicidade de exposição ao agente nocivo;

VIII - metodologia e procedimentos de avaliação do agente nocivo;

IX - descrição das medidas de controle existentes;

X - conclusão do LTCAT;

XI - assinatura e identificação do médico do trabalho ou engenheiro de segurança; e

XII - data da realização da avaliação ambiental.

Parágrafo único. O LTCAT deverá ser assinado por engenheiro de segurança do trabalho, com o respectivo número da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA ou por médico do trabalho, indicando os registros profissionais para ambos.

Art. 263. O LTCAT e as demonstrações ambientais de que trata o inciso V do caput do art. 261 deverão embasar o preenchimento da GFIP e dos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais.

Parágrafo único. O INSS poderá solicitar o LTCAT ou as demais demonstrações ambientais, ainda que não exigidos inicialmente, toda vez que concluir pela necessidade da análise destes para subsidiar a decisão de caracterização da atividade como exercida em condições especiais, estando a empresa obrigada a prestar as informações na forma do inciso III do art. 225 do RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999.

Art. 264. O PPP constitui-se em um documento histórico laboral do trabalhador, segundo modelo instituído pelo INSS, conforme formulário do Anexo XV, que deve conter as seguintes informações básicas:

I - Dados Administrativos da Empresa e do Trabalhador;

II - Registros Ambientais;

III - Resultados de Monitoração Biológica; e

IV - Responsáveis pelas Informações.

§ 1º O PPP deverá ser assinado pelo representante legal da empresa ou seu preposto, que assumirá a responsabilidade sobre a fidedignidade das informações prestadas quanto a:

a) fiel transcrição dos registros administrativos; e

b) veracidade das demonstrações ambientais e dos programas médicos de responsabilidade da empresa.

§ 2º Deverá constar no PPP o nome, cargo e NIT do responsável pela assinatura do documento, bem como o carimbo da empresa com a razão social, e o CNPJ.

§ 3º A prestação de informações falsas no PPP constitui crime de falsidade ideológica, nos termos do art. 299 do Código Penal, bem como crime de falsificação de documento público, nos termos do art. 297 do Código Penal.

§ 4º O PPP dispensa a apresentação de laudo técnico ambiental para fins de comprovação de condição especial de trabalho, desde que demonstrado que seu preenchimento foi feito por Responsável Técnico habilitado, amparado em laudo técnico pericial.

§ 5º Sempre que julgar necessário, o INSS poderá solicitar documentos para confirmar ou complementar as informações contidas no PPP, de acordo com § 7º do art. 68 e inciso III do art. 225, ambos do RPS.

Art. 265. O PPP tem como finalidade:

I - comprovar as condições para obtenção do direito aos benefícios e serviços previdenciários;

II - fornecer ao trabalhador meios de prova produzidos pelo empregador perante a Previdência Social, a outros órgãos públicos e aos sindicatos, de forma a garantir todo direito decorrente da relação de trabalho, seja ele individual, ou difuso e coletivo;

III - fornecer à empresa meios de prova produzidos em tempo real, de modo a organizar e a individualizar as informações contidas em seus diversos setores ao longo dos anos, possibilitando que a empresa evite ações judiciais indevidas relativas a seus trabalhadores; e

IV - possibilitar aos administradores públicos e privados acessos a bases de informações fidedignas, como fonte primária de informação estatística, para desenvolvimento de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como definição de políticas em saúde coletiva.

Parágrafo único. As informações constantes no PPP são de caráter privativo do trabalhador, constituindo crime nos termos da Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995, práticas discriminatórias decorrentes de sua exigibilidade por outrem, bem como de sua divulgação para terceiros, ressalvado quando exigida pelos órgãos públicos competentes.

Art. 266. A partir de 1º de janeiro de 2004, conforme estabelecido pela Instrução Normativa INSS/DC nº 99, de 5 de dezembro de 2003, a empresa ou equiparada à empresa deverá preencher o

formulário PPP, conforme Anexo XV, de forma individualizada para seus empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais cooperados, que trabalhem expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, ainda que não presentes os requisitos para fins de caracterização de atividades exercidas em condições especiais, seja pela eficácia dos equipamentos de proteção, coletivos ou individuais, seja por não se caracterizar a permanência.

§ 1º A partir da implantação do PPP em meio digital, este documento deverá ser preenchido para todos os segurados, independentemente do ramo de atividade da empresa, da exposição a agentes nocivos e deverá abranger também informações relativas aos fatores de riscos ergonômicos e mecânicos.

§ 2º A implantação do PPP em meio digital será gradativa e haverá período de adaptação conforme critérios definidos pela Previdência Social.

§ 3º O PPP substitui os antigos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, a partir de 1º de janeiro de 2004, conforme art. 260.

§ 4º O PPP deverá ser atualizado sempre que houver alteração que implique mudança das informações contidas nas suas seções.

§ 5º O PPP deverá ser emitido com base no LTCAT ou nas demais demonstrações ambientais de que trata o inciso V do artigo 261.

§ 6º A exigência do PPP referida no caput, em relação aos agentes químicos e ao agente físico ruído, fica condicionada ao alcance dos níveis de ação de que tratam os subitens do item 9.3.6, da NR-09, do MTE, e aos demais agentes, a simples presença no ambiente de trabalho.

§ 7º A empresa ou equiparada à empresa deve elaborar e manter atualizado o PPP para os segurados referidos no caput, bem como fornecê-lo nas seguintes situações:

I - por ocasião da rescisão do contrato de trabalho ou da desfiliação da cooperativa, sindicato ou órgão gestor de mão de obra, com fornecimento de uma das vias para o trabalhador, mediante recibo;

II - sempre que solicitado pelo trabalhador, para fins de requerimento de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais;

III - para fins de análise de benefícios e serviços previdenciários e quando solicitado pelo INSS;

IV - para simples conferência por parte do trabalhador, pelo menos uma vez ao ano, quando da avaliação global anual do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA; e

V - quando solicitado pelas autoridades competentes.

§ 8º A comprovação da entrega do PPP, na rescisão de contrato de trabalho ou da desfiliação da cooperativa, sindicato ou órgão gestor de mão de obra, poderá ser feita no próprio instrumento de rescisão ou de desfiliação, bem como em recibo a parte.

§ 9º O PPP e a comprovação de entrega ao trabalhador, na rescisão de contrato de trabalho ou da desfiliação da cooperativa, sindicato ou órgão gestor de mão de obra, deverão ser mantidos na empresa por vinte anos.

Art. 267. Quando o PPP for emitido para comprovar enquadramento por categoria profissional, na forma do Anexo II do RBPS, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979 e a partir do código 2.0.0 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964, deverão ser preenchidos todos os campos pertinentes, excetuados os referentes a registros ambientais e resultados de monitoração biológica.

Art. 268. Quando apresentado o PPP, deverão ser observadas, quanto ao preenchimento, para fins de comprovação de enquadramento de atividade exercida em condições especiais por exposição a agentes nocivos, o seguinte:

I - para atividade exercida até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da MP 1.523, de 1996, quando não se tratar de ruído, fica dispensado o preenchimento do campo referente ao responsável pelos Registros Ambientais;

II - para atividade exercida até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da MP 1.523, de 1996, fica dispensado o preenchimento dos campos referentes às informações de EPC eficaz;

III - para atividade exercida até 03 de dezembro de 1998, data da publicação da MP nº 1.729, de

02 de dezembro de 1998, convertida na Lei. 9.732, de 11 de dezembro de 1998, fica dispensado o preenchimento dos campos referentes às informações de EPI eficaz;

IV- para atividade exercida até 31 de dezembro de 1998, fica dispensado o preenchimento do campo código de ocorrência GFIP; e

V - por força da Resolução do Conselho Federal de Medicina- CFM nº 1.715, de -8 de janeiro de 2004, não deve ser exigido o preenchimento dos campos de Resultados de Monitoração Biológica para qualquer período.

Subseção III

Do enquadramento por categoria profissional

Art. 269. Para enquadramento de atividade exercida em condições especiais por categoria profissional o segurado deverá comprovar o exercício de função ou atividade profissional até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, arroladas nos seguintes anexos legais:

I - quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964, a partir do código 2.0.0 (Ocupações); e

II - Anexo II do Decreto nº 83.080, de 1979.

Parágrafo único. Serão consideradas as atividades e os agentes arrolados em outros atos administrativos, decretos ou leis previdenciárias que determinem o enquadramento por atividade para fins de caracterização de atividades exercidas em condições especiais.

Art. 270. Para comprovar a função ou atividade profissional do segurado por categoria profissional, para fins do disposto no art. 269 deverá ser apresentado formulário de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, mencionados no art. 260, desde que este seja acompanhado dos seguintes documentos:

I - para o segurado empregado:

a) CP ou CTPS; ou

b) ficha ou Livro de Registro do Empregado, onde conste o referido registro do trabalhador e a informação do cargo e suas alterações, conforme o caso;

II - para o trabalhador avulso:

a) certificado de sindicato ou órgão gestor de mão de obra que agrupa trabalhadores avulsos, acompanhado de documentos contemporâneos.

§1º No caso de empresa legalmente extinta, a não apresentação do formulário de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais ou PPP não será óbice ao enquadramento do período como atividade especial por categoria profissional para o segurado empregado, desde que conste a função ou cargo, expresso e literal, nos documentos relacionados no inciso I deste artigo, idêntica às atividades arroladas em um dos anexos legais indicados no art. 269, devendo ser observada, nas anotações profissionais, as alterações de função ou cargo em todo o período a ser enquadrado.

§ 2º Na hipótese descrita no § 1º, poderá ser realizada JA, conforme disposto no art. 582.

§ 3º Para fins do disposto no § 1º entende-se por empresa legalmente extinta aquela que se encontra baixada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ ou cancelada, inapta ou extinta no respectivo órgão de registro.

§ 4º A comprovação da extinção da empresa far-se-á por documento que demonstre a sua baixa, cancelamento, inaptidão ou extinção em algum dos órgãos ou registros competentes.

Art. 271. A comprovação da função ou atividade profissional para enquadramento de atividade especial por categoria profissional do segurado contribuinte individual será feita mediante a apresentação de documentos que comprovem, ano a ano, a habitualidade e permanência na atividade exercida, sendo dispensada a apresentação do formulário de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais.

Parágrafo único. O contribuinte individual deverá apresentar documento que comprove a habilitação acadêmica e registro no respectivo conselho de classe, quando legalmente exigido para

exercicioda atividade a ser enquadrada.

Art. 272. Não será admitido enquadramento por categoria profissional por analogia, ou seja, a função ou atividade profissional tem que estar expressamente contida em um dos anexos relacionados nos incisos I e II do art. 269.

Art. 273. Deverão ser observados os seguintes critérios para o enquadramento do tempo de serviço como especial nas categorias profissionais ou nas atividades abaixo relacionadas:

I - telefonista em qualquer tipo de estabelecimento:

a) o tempo de atividade de telefonista poderá ser enquadrado como especial no código 2.4.5 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964, até 28 de abril de 1995;

b) se completados os 25 (vinte e cinco) anos, exclusivamente na atividade de telefonista, até 13 de outubro de 1996, poderá ser concedida a aposentadoria especial; ou

c) a partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 11 de outubro de 1996, não será permitido o enquadramento em função da denominação profissional de telefonista;

II - guarda, vigia ou vigilante até 28 de abril de 1995:

a) entende-se por guarda, vigia ou vigilante o empregado que tenha sido contratado para garantir a segurança patrimonial, com uso de arma de fogo, impedindo ou inibindo a ação criminosa em patrimônio das instituições financeiras e de outros estabelecimentos públicos ou privados, comerciais, industriais ou entidades sem fins lucrativos, bem como pessoa contratada por empresa especializada em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, para prestar serviço relativo a atividade de segurança privacidade pessoa e residências; e

b) a atividade do guarda, vigia ou vigilante na condição de contribuinte individual não será considerada como especial;

III - professor: a partir da Emenda Constitucional nº 18, de 30 de junho de 1981, não é permitida a conversão do tempo de exercício de magistério para qualquer espécie de benefício, exceto se o segurado implementou todas as condições até 29 de junho de 1981, considerando que a Emenda Constitucional retirou esta categoria profissional do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964, para incluí-la em legislação especial e específica, que passou a ser regida por legislação própria;

IV - agropecuária:

a) o período de atividade rural do trabalhador rural amparado pela Lei nº 11, de 25 de maio de 1971 (FUNRURAL) exercido até 24 de julho de 1991, não será computado como especial, por inexistência de recolhimentos previdenciários e consequente fonte de custeio à Previdência Social; e

b) somente a atividade desempenhada na agropecuária (prática de agricultura e da pecuária nas suas relações mútuas), exercida por trabalhadores amparados pelo RGPS, permite o enquadramento no item 2.2.1 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964, não sendo enquadrado como tal a exercida apenas na lavoura.

Art. 274. Observados os critérios para o enquadramento do tempo de serviço exercido em condições especiais, poderão ser considerados por categoria profissional os períodos em que o segurado exerceu as funções de auxiliar ou ajudante de qualquer das atividades constantes dos quadros anexos aos Decretos nº 53.831, de 1964 e Decreto nº 83.080, de 1979, até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, situação em que o enquadramento será possível desde que o trabalho, nessas funções, seja exercido nas mesmas condições e no mesmo ambiente em que o trabalho profissional abrangido por esses decretos.

Parágrafo único. Para o enquadramento previsto no caput, deverá constar expressamente no formulário previsto no art. 260, a informação de que o segurado tenha exercido as atividades nas mesmas condições e no mesmo ambiente do respectivo profissional.

Art. 275. O servidor administrativo, nos casos de não enquadramento por categoria profissional, deverá registrar no processo o motivo e a fundamentação legal, de forma clara e objetiva e, somente encaminhar para análise técnica da perícia médica, quando houver agentes nocivos citados nos formulários de reconhecimento de períodos alegados como especiais ou PPP, em conformidade com art.

296.

Subseção IV

Do enquadramento por exposição a agentes nocivos

Art. 276. O enquadramento de períodos exercidos em condições especiais por exposição a agentes nocivos dependerá de comprovação, perante o INSS, de efetiva exposição do segurado a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física durante tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente.

Art. 277. São consideradas condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física, conforme definido no Anexo IV do RPS, a exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou a associação de agentes, em concentração ou intensidade e tempo de exposição que ultrapasse os limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos, ou que, dependendo do agente, torne a simples exposição em condição especial prejudicial à saúde, segundo critérios de avaliação qualitativa.

§ 1º Os agentes nocivos não arrolados no Anexo IV do RPS não serão considerados para fins de caracterização de período exercido em condições especiais.

§ 2º Para requerimentos a partir de 17 de outubro de 2013, data da publicação do Decreto nº 8.123, de 16 de outubro de 2013, poderão ser considerados os agentes nocivos reconhecidamente cancerígenos em humanos, listados pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º As atividades constantes no Anexo IV do RPS são exemplificativas, ressalvadas as disposições contrárias.

Art. 278. Para fins da análise de caracterização da atividade exercida em condições especiais por exposição à agente nocivo, consideram-se:

I - nocividade: situação combinada ou não de substâncias, energias e demais fatores de riscos reconhecidos, presentes no ambiente de trabalho, capazes de trazer ou ocasionar danos à saúde ou à integridade física do trabalhador; e

II - permanência: trabalho não ocasional nem intermitente no qual a exposição do empregado, do trabalhador avulso ou do contribuinte individual cooperado ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço, em decorrência da subordinação jurídica a qual se submete.

§ 1º Para a apuração do disposto no inciso I do caput, há que se considerar se a avaliação de riscos e do agente nocivo é:

I - apenas qualitativo, sendo a nocividade presumida e independente de mensuração, constatada pela simples presença do agente no ambiente de trabalho, conforme constante nos Anexos 6, 13 e 14 da Norma Regulamentadora nº 15 - NR-15 do MTE, e no Anexo IV do RPS, para os agentes iodo e níquel, a qual será comprovada mediante descrição:

a) das circunstâncias de exposição ocupacional a determinado agente nocivo ou associação de agentes nocivos presentes no ambiente de trabalho durante toda a jornada;

b) de todas as fontes e possibilidades de liberação dos agentes mencionados na alínea "a"; e

c) dos meios de contato ou exposição dos trabalhadores, as vias de absorção, a intensidade da exposição, a frequência e a duração do contato;

II - quantitativo, sendo a nocividade considerada pela ultrapassagem dos limites de tolerância ou doses, dispostos nos Anexos 1, 2, 3, 5, 8, 11 e 12 da NR-15 do MTE, por meio da mensuração da intensidade ou da concentração consideradas no tempo efetivo da exposição no ambiente de trabalho.

§ 2º Quanto ao disposto no inciso II do caput deste artigo, não descaracteriza a permanência o exercício de função de supervisão, controle ou comando em geral ou outra atividade equivalente, desde que seja exclusivamente em ambientes de trabalho cuja nocividade tenha sido constatada.

Art. 279. Os procedimentos técnicos de levantamento ambiental, ressalvadas as disposições em contrário, deverão considerar:

I - a metodologia e os procedimentos de avaliação dos agentes nocivos estabelecidos pelas

Normas de Higiene Ocupacional NHO da FUNDACENTRO; e

II - os limites de tolerância estabelecidos pela NR-15 do MTE.

§ 1º Para o agente químico benzeno, também deverão ser observados a metodologia e os procedimentos de avaliação, dispostos nas Instruções Normativas MTE/SSST nº 1 e 2, de 20 de dezembro de 1995.

§ 2º O Ministério do Trabalho e Emprego definirá as instituições que deverão estabelecer as metodologias e procedimentos de avaliação não contempladas pelas NHO da FUNDACENTRO.

§ 3º Deverão ser consideradas as normas referenciadas nesta Subseção, vigentes à época da avaliação ambiental.

§ 4º As metodologias e os procedimentos de avaliação contidos nesta instrução somente serão exigidos para as avaliações realizadas a partir de 1º de janeiro de 2004, sendo facultada à empresa a sua utilização antes desta data.

§ 5º Será considerada a adoção de Equipamento de Proteção Coletiva - EPC, que elimine ou neutralize a nocividade, desde que asseguradas as condições de funcionamento do EPC ao longo do tempo, conforme especificação técnica do fabricante e respectivo plano de manutenção, estando essas devidamente registradas pela empresa.

§ 6º Somente será considerada a adoção de Equipamento de Proteção Individual - EPI em demonstrações ambientais emitidas a partir de 3 de dezembro de 1998, data da publicação da MP nº 1.729, de 2 de dezembro de 1998, convertida na Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, e desde que comprovadamente elimine ou neutralize a nocividade e seja respeitado o disposto na NR-06 do MTE, havendo ainda necessidade de que seja assegurada e devidamente registrada pela empresa, no PPP, a observância:

I - da hierarquia estabelecida no item 9.3.5.4 da NR-09 do MTE, ou seja, medidas de proteção coletiva, medidas de caráter administrativo ou de organização do trabalho e utilização de EPI, nesta ordem, admitindo-se a utilização de EPI somente em situações de inviabilidade técnica, insuficiência ou interinidade à implementação do EPC ou, ainda, em caráter complementar ou emergencial;

II - das condições de funcionamento e do uso ininterrupto do EPI ao longo do tempo, conforme especificação técnica do fabricante, ajustada às condições de campo;

III - do prazo de validade, conforme Certificado de Aprovação do MTE;

IV - da periodicidade de troca definida pelos programas ambientais, comprovada mediante recibo assinado pelo usuário em época própria; e

V - da higienização.

§ 7º Entende-se como prova incontestável de eliminação dos riscos pelo uso de EPI, citado no Parecer CONJUR/MPS/Nº 616/2010, de 23 de dezembro de 2010, o cumprimento do disposto no § 6º deste artigo.

Art. 280. A exposição ocupacional a ruído dará ensejo a caracterização de atividade exercida em condições especiais quando os níveis de pressão sonora estiverem acima de oitenta dB (A), noventa dB (A) ou 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme o caso, observado o seguinte:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, será efetuado o enquadramento quando a exposição for superior a oitenta dB (A), devendo ser informados os valores medidos;

II - de 6 de março de 1997, data da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, até 10 de outubro de 2001, véspera da publicação da Instrução Normativa INSS/DC nº 57, de 10 de outubro de 2001, será efetuado o enquadramento quando a exposição for superior a noventa dB (A), devendo ser informados os valores medidos;

III - de 11 de outubro de 2001, data da publicação da Instrução Normativa nº 57, de 2001, até 18 de novembro de 2003, véspera da publicação do Decreto nº 4.882, de 18 de novembro de 2003, será efetuado o enquadramento quando a exposição for superior a noventa dB (A), devendo ser anexado o

histograma ou memória decálculos; e

IV - a partir de 01 de janeiro de 2004, será efetuado o enquadramento quando o Nível de Exposição Normalizado - NEN se situar acima de 85 (oitenta e cinco) dB (A) ou for ultrapassada a dose unitária, conforme NHO 1 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 19 de novembro de 2003, data de publicação do Decreto nº 4.882, de 2003, aplicando:

- a) os limites de tolerância definidos no Quadro do Anexo I da NR-15 do MTE; e
- b) as metodologias e os procedimentos definidos nas NHO-01 da FUNDACENTRO.

Art. 281. A exposição ocupacional a temperaturas anormais, oriundas de fontes artificiais, dará ensejo à caracterização de atividade exercida em condições especiais quando:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, estiver acima de 28°C (vinte e oito) graus Celsius, não sendo exigida a medição em índice de bulbo úmido termômetro de globo - IBUTG;

II - de 6 de março de 1997, data da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, até 18 de novembro de 2003, véspera da publicação do Decreto nº 4.882, de 2003, estiver em conformidade com o Anexo 3 da NR-15 do MTE, Quadros 1, 2 e 3, atentando para as taxas de metabolismo por tipo de atividade e os limites de tolerância com descanso no próprio local de trabalho ou em ambiente mais ameno; e

III - a partir de 1 de janeiro de 2004, para o agente físico calor, forem ultrapassados os limites de tolerância definidos no Anexo 3 da NR-15 do MTE, sendo avaliado segundo as metodologias e os procedimentos adotados pelas NHO-06 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 19 de novembro de 2003, data da publicação do Decreto nº 4.882, de 2003.

Parágrafo único. Considerando o disposto no item 2 da parte que trata dos Limites de Tolerância para exposição ao calor, em regime de trabalho intermitente com períodos de descanso no próprio local de prestação de serviço do Anexo 3 da NR-15 do MTE e no art. 253 da CLT, os períodos de descanso são considerados tempo de serviço para todos os efeitos legais.

Art. 282. A exposição ocupacional a radiações ionizantes dará ensejo à caracterização de período especial quando:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, de forma qualitativa em conformidade com o código 1.0.0 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964 ou Código 1.0.0 do Anexo I do Decreto nº 83.080, de 1979, por presunção de exposição;

II - a partir de 6 de março de 1997, quando forem ultrapassados os limites de tolerância estabelecidos no Anexo 5 da NR-15 do MTE.

Parágrafo único. Quando se tratar de exposição ao raio-X em serviços de radiologia, deverá ser obedecida a metodologia e os procedimentos de avaliação constantes na NHO-05 da FUNDACENTRO, para os demais casos, aqueles constantes na Resolução CNEN-3.01.

Art. 283. A exposição ocupacional a vibrações localizadas ou no corpo inteiro dará ensejo à caracterização de período especial quando:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, de forma qualitativa em conformidade com o código 1.0.0 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964 ou Código 1.0.0 do Anexo I do Decreto nº 83.080, de 1979, por presunção de exposição;

II - a partir de 6 de março de 1997, quando forem ultrapassados os limites de tolerância definidos pela Organização Internacional para Normalização - ISO, em suas Normas ISO nº 2.631 e ISO/DIS nº 5.349, respeitando-se as metodologias e os procedimentos de avaliação que elas autorizam; e

III - a partir de 13 de agosto de 2014, para o agente físico vibração, quando forem ultrapassados os limites de tolerância definidos no Anexo 8 da NR-15 do MTE, sendo avaliado segundo as metodologias e os procedimentos adotados pelas NHO-09 e NHO-10 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 10 de setembro de 2012, data da publicação das referidas normas.

Art. 284. Para caracterização de período especial por exposição ocupacional a agentes químicos e a poeiras minerais constantes do Anexo IV do RPS, a análise deverá ser realizada:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, de forma qualitativa em conformidade com o código 1.0.0 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964 ou Código 1.0.0 do Anexo I do Decreto nº 83.080, de 1979, por presunção de exposição;

II - a partir de 6 de março de 1997, em conformidade com o Anexo IV do RBPS, aprovado pelo Decreto nº 2.172, de 1997, ou do RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, dependendo do período, devendo ser avaliados conformes os Anexos 11, 12, 13 e 13-Ada NR-15 do MTE; e

III - a partir de 01 de janeiro de 2004 segundo as metodologias e os procedimentos adotados pelas NHO-02, NHO-03, NHO-04 e NHO-07 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 19 de novembro de 2003, data da publicação do Decreto nº 4.882, de 2003.

Parágrafo único. Para caracterização de períodos com exposição aos agentes nocivos reconhecidamente cancerígenos em humanos, listados na Portaria Interministerial nº 9 de 07 de outubro de 2014, Grupo 1 que possuem CAS e que estejam listados no Anexo IV do Decreto nº 3.048, de 1999, será adotado o critério qualitativo, não sendo considerados na avaliação os equipamentos de proteção coletiva e individual, uma vez que os mesmos não são suficientes para eliminar a exposição a esses agentes, conforme parecer técnico da FUNDACENTRO, de 13 de julho de 2010 e alteração do § 4º do art. 68 do Decreto nº 3.048, de 1999.

Art. 285. A exposição ocupacional a agentes nocivos de natureza biológica infectocontagiosa dará ensejo à caracterização de atividade exercida em condições especiais:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, o enquadramento poderá ser caracterizado, para trabalhadores expostos ao contato com doentes ou materiais infectocontagiantes, de assistência médica, odontológica, hospitalar ou outras atividades afins, independentemente da atividade ter sido exercida em estabelecimentos e saúde e de acordo com o código 1.0.0 do quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964 e do Anexo I do Decreto nº 83.080, de 1979, considerando as atividades profissionais exemplificadas: e

II - a partir de 6 de março de 1997, data da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, tratando-se de estabelecimentos de saúde, somente serão enquadradas as atividades exercidas em contato com pacientes acometidos por doenças infectocontagiosas ou com manuseio de materiais contaminados, considerando unicamente as atividades relacionadas no Anexo IV do RPS e RPS, aprovados pelos Decretos nº 2.172, de 1997 e nº 3.048, de 1999, respectivamente.

Art. 286. A exposição ocupacional a pressão atmosférica anormal dará ensejo ao enquadramento nas atividades descritas conforme determinado no código 2.0.5 do Anexo IV do RPS.

Art. 287. A exposição ocupacional a associação de agentes dará ensejo ao enquadramento exclusivamente nas atividades especificadas no código 4.0.0. do Anexo IV do RPS.

Art. 288. As atividades, de modo permanente, com exposição aos agentes nocivos frio, eletricidade, radiações não ionizantes e umidade, o enquadramento somente será possível até 5 de março de 1997.

Art. 289. As dúvidas para efeito de enquadramento por agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes relacionados no Anexo IV do RPS serão resolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego ou pelo Ministério da Previdência Social.

Art. 290. O exercício de funções de chefe, gerente, supervisor ou outra atividade equivalente e servente, desde que observada a exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes, não impede o reconhecimento de enquadramento do tempo de serviço exercido em condições especiais.

Subseção V

Disposições gerais da caracterização de períodos de atividade exercida em condições especiais

Art. 291. São considerados para caracterização de atividade exercida em condições especiais os períodos de descanso determinados pela legislação trabalhista, inclusive férias, os de afastamento decorrentes de gozo de benefícios de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez acidentários, bem como os de recebimento de salário maternidade, desde que, à data do afastamento, o segurado estivesse exercendo atividade considerada especial.

Parágrafo único. Os períodos de afastamento decorrentes de gozo de benefício por incapacidade de espécie não acidentária não serão considerados como sendo de trabalho sob condições especiais.

Art. 292. A redução de jornada de trabalho por acordo, convenção coletiva de trabalho ou sentença normativa não descaracteriza a atividade exercida em condições especiais.

Art. 293. Qualquer que seja a data do requerimento dos benefícios previstos no RGPS, as atividades exercidas deverão ser analisadas, conforme quadro constante no Anexo XXVII.

§ 1º As alterações trazidas pelo Decreto nº 4.882, de 2003, não geram efeitos retroativos em relação às alterações conceituais por ele introduzidas.

§ 2º Na hipótese de atividades concomitantes sob condições especiais, no mesmo ou em outro vínculo empregatício, será considerada aquela que exigir menor tempo para a aposentadoria especial.

§ 3º Quando for constatada divergência entre os registros constantes na CTPS ou CP e no formulário legalmente previsto para reconhecimento de períodos alegados como especiais, disposto no art. 260, esta deverá ser esclarecida, por diligência prévia na empresa, afim de verificar a evolução profissional do segurado, bem como os setores de trabalho, por meio de documentos contemporâneos aos períodos laborados.

§ 4º Em caso de divergência entre o formulário legalmente previsto para reconhecimento de períodos alegados como especiais e o CNIS ou entre estes e outros documentos ou evidências, o INSS deverá analisar a questão no processo administrativo, com adoção das medidas necessárias.

§ 5º Serão consideradas evidências, de que trata o § 4º deste artigo, entre outros, os indicadores epidemiológicos dos benefícios previdenciários cuja etiologia esteja relacionada com os agentes nocivos.

Art. 294. O período em que o empregado esteve licenciado da atividade para exercer cargo de administração ou de representação sindical, exercido até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, será computado como tempo de serviço especial, desde que, à data do afastamento, o segurado estivesse exercendo atividade considerada especial.

Art. 295. Quando houver prestação de serviço mediante cessão ou empreitada de mão de obra de cooperativa de trabalho ou empresa contratada, os formulários mencionados no art. 260 emitidos por estas terão como base os laudos técnicos de condições ambientais de trabalho emitidos pela empresa contratante, quando o serviço for prestado em estabelecimento da contratante.

Subseção VI

Da ação do servidor responsável pela análise administrativa

Art. 296. Caberá ao servidor administrativo a análise dos requerimentos de benefício, recurso e revisão para efeito de caracterização de atividade exercida em condições especiais, preenchimento do formulário denominado Despacho e Análise Administrativa Atividade Especial - Anexo LI, com observação dos procedimentos a seguir:

I - quando da apresentação de formulário legalmente previsto para reconhecimento de período alegado como especial, verificar seu correto preenchimento, conforme critérios contidos nos arts. 258, 260 e 261, confrontando com os documentos contemporâneos apresentados e os dados constantes do CNIS, inclusive quanto à indicação sobre a exposição do segurado a agentes nocivos, para período de trabalho a partir de janeiro de 1999;

II - verificar a necessidade de corrigir falhas ou a falta de informações no formulário e no LTCAT, quando exigido, atentando-se para as normas previdenciárias vigentes e, caso as inconsistências impossibilitarem a análise, o servidor deverá emitir exigência ao segurado ou à empresa, conforme o caso, visando a regularização da documentação. Serão consideradas falhas ou falta de informações, dentre outras:

a) a inexistência de identificação da empresa, dados do segurado e sua profissiógrafia, data da emissão, dados do responsável pelas informações no formulário para reconhecimento de atividade especial e respectiva assinatura;

b) falta de apresentação de LTCAT ou documento substitutivo, quando exigido, conforme

disposto no art. 258; e

c) na hipótese de apresentação de LTCAT ou documentossustitutivos informados no art. 259, a identificação da empresa, datada emissão e assinatura do médico do trabalho ou engenheiro de segurança e respectivo registro profissional;

III - na hipótese de não haver cumprimento da exigênciaprevista no II deste artigo, dentro do prazo de trinta dias, o processodeverá ser encaminhado para a análise técnica, com o respectivo relato das pendências não atendidas e indicação das informações doCNIS sobre a exposição do segurado a agentes nocivos, para períodode trabalho a partir de janeiro de 1999;

IV - analisar se a atividade informada permite enquadramentopor categoria profissional até 28 de abril de 1995, véspera dapublicação da Lei nº 9.032, de 1995, no quadro II, anexo ao RBPS, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979 e a partir do código 2.0.0(Ocupações) do quadro III, a que se refere o art. 2º do Decreto nº53.831, de 1964, promovendo o enquadramento, ainda que para operíodo analisado, conste também exposição à agente nocivo;

V - quando do não enquadramento por categoria profissional registrar o motivo e a fundamentação legal de forma clara e objetivano processo e encaminhar para análise técnica do Serviço ou Seçãode Saúde do Trabalhador, somente quando houver agentes nocivoscitados nos formulários para reconhecimento de períodos alegadoscomo especiais;

VI - na hipótese de solicitação de documento complementaremitida pelo Serviço ou Seção de Saúde do Trabalhador para subsidiara análise técnica, esta será feita e acompanhada por servidoradministrativo;

VII - tratando-se de processo em fase recursal, quando daapresentação de novos elementos que impliquem em nova análisetécnica, deve ser submetido à perícia médica, antes do encaminhamentoao órgão julgador.

Parágrafo único. Nos períodos já reconhecidos como de atividadeespecial, deverão ser respeitadas as orientações vigentes àépoca, sendo que, neste caso, a análise pela perícia médica dar-se-áexclusivamente nas situações em que houver períodos com agentesnocivos ainda não analisados.

Subseção VII

Da ação do servidor responsável técnico-pericial

Art. 297. Na análise dos requerimentos, recursos e revisõesque envolvam a caracterização de atividade exercidas em condiçõesespeciais caberá ao Perito Médico Previdenciário - PMP:

I - realizar análise técnica dos períodos de atividade exercidaem condições especiais com exposição a agentes nocivos químicos,físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou àintegridade física, quando requisitado tanto em processos administrativos,quanto em processos judiciais, avaliando as informações:

a) dos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, conforme o caso, observando o disposto noart. 260, confrontando as informações com os documentos contemporâneosapresentados; e

b) do LTCAT ou documentos substitutivos informados no art.261, confrontando com os documentos apresentados, observando oart. 262;

II - solicitar esclarecimentos, remetendo às solicitações aoservidor administrativo para os devidos encaminhamentos, caso identifique inconsistência, divergência ou falta de informações indispensáveisao reconhecimento do direito de enquadramento de período deatividade exercido em condições especiais;

III - emitir parecer técnico através do preenchimento do formulário denominado Análise e Decisão Técnica de Atividade Especial- Anexo LII, de forma clara, objetiva e legível, com a fundamentaçãoque justifique a decisão e realizar o enquadramento nosistema do(s) período(s) de atividade exercido em condições especiaispor exposição à agente nocivo.

Art. 298. O PMP poderá, sempre que julgar necessário, solicitaras demonstrações ambientais de que trata o inciso V do caputdo art. 261 e outros documentos pertinentes à empresa responsávelpelas

informações, bem como inspecionar o ambiente de trabalho.

§ 1º As inspeções já realizadas em outros processos administrativos poderão ser utilizadas e anexadas no processo em análise, caso haja coincidência fática relativa à empresa, setor, atividades, condições e local de trabalho.

§ 2º O PMP não poderá realizar avaliação médico-pericial nem analisar qualquer das demonstrações ambientais de que trata o inciso V do caput do art. 261, quando estas tiverem a sua participação, nos termos do art. 120 do Código de Ética Médica e do art. 12 da Resolução CFM nº 1.488, de 11 de fevereiro de 1998.

Art. 299. Em análise médico-pericial, além das outras providências cabíveis, o PMP indicará a necessidade de emissão de:

I - Representação Administrativa - RA ao Serviço de Segurança e Saúde do Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho MTE, sempre que, em tese, ocorrer desrespeito às normas de segurança e saúde do trabalho que reduzem os riscos inerentes ao trabalho ou às normas previdenciárias relativas aos documentos LTCAT, CAT, PPP e GFIP, quando relacionadas ao gerenciamento dos riscos ocupacionais;

II - RA aos conselhos regionais das categorias profissionais, com cópia a Procuradoria Federal, sempre que a confrontação da documentação apresentada com os ambientes de trabalho revelar indícios de irregularidades, fraudes ou imperícia dos responsáveis técnicos pelas demonstrações ambientais;

III - encaminhar à Procuradoria Federal, para Representação para Fins Penais - RFP, ao Ministério Público Federal ou Estadual competente, sempre que as irregularidades ensejarem a ocorrência, em tese, de crime ou contravenção penal; e

IV - Informação Médico Pericial - IMP à Procuradoria Federal, para fins de ajuizamento de ação regressiva contra os empregadores ou subempregadores, quando identificar indícios de dolo ou culpa destes, em relação aos acidentes ou às doenças ocupacionais, incluindo o gerenciamento ineficaz dos riscos ambientais, ergonômicos e mecânicos ou outras irregularidades afins.

§ 1º As representações deste artigo deverão ser emitidas pelo Serviço/Seção de Saúde do Trabalhador da Gerência Executiva.

§ 2º O Serviço/Seção de Saúde do Trabalhador da Gerência Executiva deverá enviar cópia da representação de que trata este artigo à unidade local da RFB e à Procuradoria Federal, preferencialmente por meio digital, bem como remeter um comunicado, conforme modelo constante no Anexo XIX.

§ 3º A Procuradoria Federal deverá auxiliar e orientar a elaboração das representações de que trata este artigo, sempre que solicitada.

Seção VI

Do auxílio-doença

Art. 300. O auxílio-doença será devido ao segurado que, após cumprida a carência exigida, quando for o caso, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos.

Parágrafo único. Não será devido auxílio-doença ao segurado que se filiar ao RGPS com doença ou lesão invocada como causa para a concessão do benefício, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

Art. 301. O direito ao benefício de auxílio-doença, inclusive decorrente de acidente do trabalho, deverá ser analisado com base na DII fixada no ato da perícia médica para o segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, facultativo, segurado especial e para aqueles em prazo de manutenção da qualidade de segurado.

Parágrafo único. Para fins de concessão de benefício por incapacidade, a partir de 1º de janeiro de 2004, a perícia médica do INSS poderá solicitar o PPP à empresa, com vistas à fundamentação do reconhecimento do nexo técnico previdenciário e para avaliação do potencial laborativo, inclusive

objetivando processo de reabilitação profissional.

Art. 302. Nos casos de afastamentos sucessivos pela mesma doença, dentro dos sessenta dias, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 75 do RPS, a empresa deverá informar todos os períodos de afastamento e o retorno à atividade.

Art. 303. A DIB será fixada:

I - no décimo sexto dia do afastamento da atividade para o segurado empregado, exceto o doméstico;

II - na DII, para os demais segurados, quando requerido até o trigésimo dia do afastamento da atividade ou da cessação das contribuições; ou

III - na DER, quando requerido após o trigésimo dia do afastamento da atividade ou da cessação das contribuições para todos os segurados.

§ 1º Quando o acidentado empregado não se afastar do trabalho no dia do acidente, os quinze dias de responsabilidade da empresa serão contados a partir da data que ocorrer o afastamento.

§ 2º No caso da DII do segurado ser fixada quando este estiver em gozo de férias ou licença-prêmio ou qualquer outro tipo de licença remunerada, o prazo de quinze dias de responsabilidade da empresa, será contado a partir do dia seguinte ao término das férias ou da licença.

§ 3º Se o segurado empregado, por motivo de doença, afastar-se do trabalho durante quinze dias, retornando à atividade no décimo sexto dia, e se dela voltar a se afastar dentro de sessenta dias desse retorno, em decorrência da mesma doença, fará jus ao auxílio-doença a partir da data do novo afastamento.

§ 4º Na hipótese do § 3º deste artigo, se o retorno à atividade tiver ocorrido antes de quinze dias do afastamento, o segurado fará jus ao auxílio-doença a partir do dia seguinte ao que completar os quinze dias de afastamento, somados os períodos de afastamento intercalados.

Art. 304. O INSS poderá estabelecer, mediante avaliação médico-pericial, o prazo suficiente para a recuperação da capacidade para o trabalho do segurado.

§ 1º Na análise médico-pericial deverá ser fixada a data do início da doença - DID e a data do início da incapacidade - DII, devendo a decisão ser fundamentada a partir de dados clínicos objetivos, exames complementares, comprovante de internação hospitalar, atestados de tratamento ambulatorial, entre outros elementos, conforme o caso, sendo que os critérios utilizados para fixação dessas datas deverão ficar consignados no relatório de conclusão do exame.

§ 2º Caso o prazo fixado para a recuperação da capacidade para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual se revele insuficiente, o segurado poderá:

I - nos quinze dias que antecederem a DCB, solicitar a realização de nova perícia médica por meio de pedido de prorrogação - PP;

II - após a DCB, solicitar pedido de reconsideração - PR, observado o disposto no § 3º do art. 303, até trinta dias depois do prazo fixado, cuja perícia poderá ser realizada pelo mesmo profissional responsável pela avaliação anterior; ou

III - no prazo de trinta dias da ciência da decisão, interpor recurso à JRPS.

Art. 305. No caso de indeferimento de perícia inicial (AX1) e PP, poderá ser solicitado PR ou interposto recurso à JR/CRPS no prazo de até trinta dias, contados da comunicação da conclusão contrária.

§ 1º O PR será apreciado por meio de novo exame médico-pericial em face da apresentação de novos elementos por parte do segurado, podendo ser realizado por qualquer perito médico, inclusive o responsável pela avaliação anterior.

§ 2º O prazo para apresentação do PR é de até trinta dias, contados:

I - da data de realização do exame de conclusão contrária, nos casos de perícia inicial;

II - do dia seguinte à Data da Cessação do Benefício - DCB, ressalvada a existência de PP não atendido ou negado; e

III - da data da realização do exame da decisão contrária do P P.

§ 3º Não caberá solicitação de novo PR em benefício no qual já tenha ocorrido outro PR.

§ 4º No caso de indeferimento do PR poderá ser interposto recurso à JR/CRPS no prazo de até trinta dias, contados da comunicação da conclusão contrária.

Art. 306. Constatada incapacidade decorrente de doença diversada geradora do benefício objeto de PP ou PR, com alteração do Código Internacional de Doenças - CID devidamente justificado, o pedido será transformado em requerimento de novo benefício, independentemente da data de fixação da DII, observando-se o cumprimento do requisito carência, se for o caso.

Parágrafo único. A DIB e a DIP serão fixadas:

I - no dia seguinte à DCB, se a DII for menor ou igual à datada cessação do benefício anterior; e

II - na DII, se a DII for maior que a data da cessação do benefício anterior.

Art. 307. A análise do direito ao auxílio-doença, após parecer médico-pericial, deverá levar em consideração:

I - se a DII for fixada anteriormente à primeira contribuição, não caberá a concessão do benefício;

II - se a DII for fixada posteriormente à décima segunda contribuição, será devida a concessão do benefício, independentemente da data de fixação da DII, desde que atendidas as demais condições; e

III - se a DII for fixada anteriormente à primeira contribuição e a DII for fixada anteriormente à décima segunda contribuição, não caberá a concessão do benefício.

Parágrafo único. Havendo a perda da qualidade de segurado e fixada a DII após ter cumprido um terço da carência exigida, caberá a concessão do benefício se, somadas às anteriores, totalizarem, no mínimo, a carência definida para o benefício.

Art. 308. Por ocasião da análise do pedido de auxílio-doença, quando o segurado não contar com a carência mínima exigida para a concessão do benefício, deverá ser observado se a situação isenta de carência, conforme especificação do inciso II do art. 147.

§ 1º Na situação prevista no caput, a DII e a DII devem recair a partir do segundo dia da data da filiação para que o requerente tenha direito ao benefício, observado o disposto no inciso III do art. 30 do RPS.

§ 2º Quando se tratar de acidente de trabalho típico ou de acidente de trabalho haverá direito à isenção de carência, ainda que DII venha recair no primeiro dia do primeiro mês da filiação.

Art. 309. No caso de novo requerimento, se a perícia médica concluir que se trata de direito a mesma espécie de benefício, decorrente da mesma doença e sendo fixada a DIB até sessenta dias contados da data da DCB do anterior, será indeferido o novo pedido, restabelecido o benefício anterior e descontados os dias trabalhados, quando for o caso.

Parágrafo único. Na situação prevista no caput, a data de início do pagamento - DIP será fixada no dia imediatamente seguinte à cessação do benefício anterior, ficando a empresa, no caso de empregado, desobrigada do pagamento relativo aos quinze primeiros dias do novo afastamento, conforme previsto no § 3º do art. 75 do RPS.

Art. 310. No requerimento de auxílio-doença previdenciário ou acidentário, quando houver, respectivamente, a mesma espécie de benefício anterior já cessado, a verificação do direito ao novo benefício ou ao restabelecimento do benefício anterior, será de acordo com a DER e a conclusão da perícia médica, conforme definições a seguir:

I - se a DER ocorrer até sessenta dias da DCB anterior:

a) tratando-se de mesmo subgrupo de doença de acordo com o Código Internacional de Doenças - CID e a DII menor, igual ou maior que a DCB anterior, será restabelecido o benefício anterior; e

b) tratando-se de subgrupo de doença de acordo com o CID diferente e DII menor, igual ou maior à DCB anterior, será concedido novo benefício;

II - se a DER ocorrer após o prazo de sessenta dias da DCB anterior:

a) tratando-se do mesmo subgrupo de doença de acordo com o CID e a DII menor ou igual à

DCB anterior, deverá ser concedido novo benefício, haja vista a expiração do prazo de sessenta dias previsto no § 3º do art. 75 do RPS, contado, neste caso, da DCB;

b) tratando-se de mesmo subgrupo de doença de acordo como CID e DII maior que a DCB anterior:

1. se a DER for até trinta dias da DII e a DIB até sessenta dias da DCB, restabelecimento, visto o disposto no § 3º do art. 75 do RPS;

2. se a DER e a DIB forem superiores a sessenta dias da DCB, deverá ser concedido novo benefício, considerando não tratarse da situação prevista no § 3º do art. 75 do RPS; e

c) tratando-se de doença diferente, independente da DII, deverá ser concedido novo benefício.

§ 1º Nas hipóteses previstas na alínea "b" do inciso I e alínea "c" do inciso II deste artigo, tratando-se de segurado empregado, o pagamento relativo aos quinze dias do novo afastamento será de responsabilidade da empresa.

§ 2º Se ultrapassado o prazo para o restabelecimento outatando-se de outra doença, poderá ser concedido novo benefício desde que, na referida data, seja comprovada a qualidade de segurado.

Art. 311. Somente poderá ser realizado novo requerimento de benefício por incapacidade após trinta dias, contados da Data da Realização do Exame Inicial Anterior - DRE, ou da Data da Cessaçãodo Benefício - DCB, ou da Data da Cessação Administrativa - DCA, conforme o caso.

Art. 312. Ao segurado que exercer mais de uma atividade abrangida pela Previdência Social, e estando incapacitado para uma ou mais atividades, inclusive em decorrência de acidente do trabalho, será concedido um único benefício.

§ 1º No caso de incapacidade apenas para o exercício de umas das atividades, o direito ao benefício deverá ser analisado com relação somente a essa atividade, devendo a perícia médica ser conhecedora de todas as atividades que o segurado estiver exercendo.

§ 2º Se, por ocasião do requerimento, o segurado estiver incapaz para todas as atividades que exercer, a DIB e a DIP, observadas as disposições constantes no art. 72 do RPS, serão fixadas em função do último afastamento se o trabalhador estiver empregado, ou, serão fixadas em função do afastamento como empregado, se exercer a atividade de empregado concomitantemente com outra de contribuinte individual ou de empregado doméstico.

§ 3º O segurado em gozo de auxílio-doença, inclusive decorrente de acidente do trabalho, que ficar incapacitado para qualquer outra atividade que exerça, cumulativamente ou não, deverá ter o seu benefício revisto para inclusão dos salários de contribuição, conforme disposto no art. 195.

§ 4º Quando o segurado que exercer mais de uma atividade se incapacitar definitivamente para uma delas, deverá o auxílio-doença ser mantido indefinidamente, não cabendo sua transformação em aposentadoria por invalidez, enquanto essa incapacidade não se estender às demais atividades.

Art. 313. Tratando-se de segurada gestante em gozo de auxílio-doença, inclusive o decorrente de acidente de trabalho, o benefício deverá ser suspenso administrativamente no dia anterior ao da DIB do salário-maternidade.

§ 1º Se após o período do salário-maternidade, a requerente mantiver a incapacidade laborativa, deverá ser submetida a uma nova perícia médica.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo no caso de concessão de salário-maternidade pela adoção ou guarda judicial para fins de adoção.

Art. 314. O processamento do auxílio-doença de ofício pela Previdência Social, conforme previsto no art. 76 do RPS dar-se-á nas situações em que o INSS tiver ciência da incapacidade do segurado por meio de documentos que comprovem essa situação e desde que a incapacidade seja confirmada pela perícia médica.

Parágrafo único. Nas situações em que a ciência do INSS ocorrer depois de transcorridos trinta dias do afastamento da atividade, aplica-se o disposto no inciso III do art. 303.

Art. 315. Os benefícios de auxílio-doença, concedidos ou restabelecidos por decisão judicial,

inclusive os decorrentes de acidentado trabalho, em manutenção, deverão ser revistos preferencialmente, após seis meses da implantação judicial ou do trânsito em julgado, salvo fato novo, conforme os procedimentos previstos na Portaria Conjunta PGF/INSS nº 04, de 2014 ou outra que venha substituir.

Art. 316. O benefício de auxílio-doença será suspenso quando o segurado deixar de submeter-se a exames médico-periciais, a tratamentos e a processo de reabilitação profissional proporcionados pela Previdência Social, exceto a tratamento cirúrgico e a transfusão de sangue, devendo ser restabelecido a partir do momento em que deixar de existir o motivo que ocasionou a suspensão, desde que persista a incapacidade.

§ 1º Para os fins previstos no caput, o setor responsável pela Reabilitação Profissional comunicará à Divisão/Serviço de Benefícios da Gerência Executiva, informando a data da suspensão do benefício, por recusa ou abandono do Programa de Reabilitação Profissional.

§ 2º O benefício suspenso poderá ser reativado, mediante comunicação à Divisão/Serviço de Benefícios, desde que o interessado apresente justificativa documental que comprove motivo de força maior, em cumprimento ao estabelecido no art. 67 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e/ou caso fortuito para o não comparecimento e restar comprovada a persistência ou agravamento da situação que ensejou a incapacidade desde a data da concessão do benefício, observada a prescrição quinquenal.

§ 3º Conforme mencionado no § 2º, no caso de não comprovados os motivos de restabelecimento do benefício, o mesmo deverá ser cessado na data da suspensão por meio de comunicado à Divisão/Serviço de Benefícios.

§ 4º A recusa ou abandono do Programa de Reabilitação Profissional, em caso de inexistência de decisão pericial sobre a capacidade laborativa do segurado, imputa em pendência de regularização da situação do benefício, suspendendo a quitação de créditos devidos ao beneficiário.

Art. 317. A comprovação da incapacidade do trabalho dos segurados aeronautas, para fins de auxílio-doença, poderá ser subsidiada por avaliação da Diretoria de Saúde da Aeronáutica, mediante exame por Junta Mista Especial de Saúde da Aeronáutica - JMES, podendo a área médico-pericial do quadro permanente do INSS emitir seu parecer conclusivo com base em normas específicas da Diretoria de Saúde da Aeronáutica.

Subseção I

Das disposições relativas ao acidente do trabalho

Art. 318. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício da atividade a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho do segurado especial, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

§ 1º Será devido o benefício de auxílio-doença decorrente de acidente do trabalho ao segurado empregado, exceto o doméstico, trabalhador avulso e segurado especial.

§ 2º Para o empregado, o nexa técnico entre o trabalho e o agravo só será estabelecido pela perícia médica se a previsão de afastamento for superior a quinze dias consecutivos, observando-se que nos casos de acidente de trabalho que não geram afastamento superior a esse período, o registro da CAT servirá como prova documental do acidente.

§ 3º O segurado especial e o trabalhador avulso que sofrerem acidente de trabalho com incapacidade para a sua atividade habitual serão encaminhados à perícia médica para avaliação do grau de incapacidade e o estabelecimento do nexa técnico logo após o acidente, sem necessidade de aguardar os quinze dias consecutivos de afastamento.

§ 4º Para o segurado especial, quando da comprovação da atividade rural, deverá ser observado o disposto, no que couber o art. 47, e adotados os mesmos procedimentos dos demais benefícios previdenciários.

Art. 319. Consideram-se acidente do trabalho:

I - doença profissional, produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a

determinada atividade, conforme relação constante no Anexo II do RPS; e

II - doença do trabalho, adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado com ele se relacione diretamente, constante da relação que trata o Anexo II do RPS.

§ 1º Não são consideradas como doença do trabalho: I - a doença degenerativa; II - a inerente a grupo etário; III - a que não produza incapacidade laborativa; e IV - a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultado de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

§ 2º Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista no Anexo II do RPS, resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deverá considerá-la acidente do trabalho.

Art. 320. Equiparam-se também ao acidente do trabalho: I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação; II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de: a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho; b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho; c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho; d) ato de pessoa privada do uso da razão; e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos decorrentes de força maior; III - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho: a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob autoridade da empresa; b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão de obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado; e d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.

§ 2º Não é considerada agravação ou complicação de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às consequências do anterior.

§ 3º Considera-se como o dia do acidente, no caso de doença profissional ou doença do trabalho, a data do início da incapacidade para o exercício da atividade ou o dia em que for realizado o diagnóstico, valendo para esse efeito o que ocorrer primeiro.

§ 4º Se o acidente do trabalhador avulso ocorrer no trajeto do órgão gestor de mão de obra ou sindicato para a residência, é indispensável para caracterização do acidente o registro de comparecimento ao órgão gestor de mão de obra ou ao sindicato.

§ 5º Não se caracteriza como acidente de trabalho o acidente de trajeto sofrido pelo segurado que, por interesse pessoal, tiver interrompido ou alterado o percurso habitual.

§ 6º Quando houver registro policial da ocorrência do acidente, será exigida a apresentação do respectivo boletim.

Art. 321. A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexos técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na CID, em conformidade com o disposto na lista C do Anexo II do Decreto nº 3.048, de 1999.

§ 1º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto neste artigo quando demonstrada a inexistência do nexo de que trata o caput.

§ 2º A empresa poderá requerer a não aplicação do nexo técnico epidemiológico, de cuja decisão caberá recurso com efeitos suspensivos, da empresa ou do segurado, ao CRPS.

Art. 322. Para a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo, que caracteriza o acidente do trabalho, a perícia médica do INSS, se necessário, poderá ouvir testemunhas, efetuar pesquisa ou realizar vistoria no local de trabalho ou solicitar o PPP diretamente ao empregador para o esclarecimento dos fatos.

Art. 323. Os pedidos de reabertura de auxílio-doença decorrente de acidente de trabalho deverão ser formulados quando houver início de tratamento ou afastamento por agravamento de lesão do acidente ou doença ocupacional que gerar incapacidade laborativa, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 310.

§ 1º Se concedida reabertura de auxílio-doença acidentário, em razão de agravamento de seqüela decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional ou do trabalho, com fixação da DIB dentro de sessenta dias da cessação do benefício anterior, o novo pedido será indeferido prorrogando o benefício anterior, descontando-se os dias trabalhados, quando for o caso.

§ 2º Na situação prevista no § 1º deste artigo, a DIB e a DIP serão fixadas

observando o disposto no caput do art. 310. § 3º Se ultrapassado o prazo estabelecido para o restabelecimento, poderá ser concedido novo benefício, desde que na referida data comprove a qualidade de segurado, devendo ser cadastrada a CAT de reabertura quando apresentada.

§ 4º Ao servidor de órgão público que tenha sido excluído do RGPS em razão da transformação do regime de previdência social, com averbação automática, ou que tenha averbado período de vinculação ao RGPS por CTC, não caberá reabertura do acidente ocorrido quando contribuinte do RGPS.

Art. 324. Quando do acidente resultar a morte imediata do segurado, deverá ser exigido:

I - o boletim de registro policial da ocorrência ou, se necessário, cópia do inquérito policial;

II - o laudo de exame cadavérico ou documento equivalente, se houver; e

III - a Certidão de Óbito.

Art. 325. Quando do requerimento da pensão, o reconhecimento técnico do nexo entre a causa mortis e o acidente ou doença, será realizado pela perícia médica, mediante análise documental, nos casos de óbitos decorrentes de acidente do trabalho ou de doença ocupacional, independente de o segurado haver falecido em gozo de benefício acidentário, devendo ser encaminhado àquele setor os seguintes documentos:

I - cópia da CAT;

II - Certidão de Óbito;

III - Laudo do Exame Cadavérico, se houver; e

IV - Boletim de Registro Policial, se houver.

Parágrafo único. Após a análise documental, a avaliação do local de trabalho ficará a critério da perícia médica do INSS.

Art. 326. Caberá à Previdência Social cooperar na integração interinstitucional, avaliando os dados estatísticos e repassando informações aos outros setores envolvidos na atenção à saúde do trabalhador, como subsídios à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego - SRTE ou à Vigilância Sanitária do Sistema Único de Saúde - SUS.

Parágrafo único. Nos casos em que entender necessário, o Serviço/Seção de Saúde do Trabalhador da Gerência Executiva acionará os órgãos citados no caput para que determinem a adoção por parte da empresa de medidas de proteção à saúde do segurado, aplicando-se, no que couber, as disposições previstas no art. 300.

Subseção II

Da Comunicação de Acidente do Trabalho - CAT

Art. 327. O acidente de trabalho ocorrido deverá ser comunicado ao INSS por meio da CAT, observado o art. 328, e deve se referir às seguintes ocorrências:

I - CAT inicial: acidente do trabalho típico, trajeto, doença profissional, do trabalho ou óbito imediato;

II - CAT de reabertura: afastamento por agravamento de lesão de acidente do trabalho ou de doença profissional ou do trabalho; ou

III - CAT de comunicação de óbito: falecimento decorrente de acidente ou doença profissional ou do trabalho, após o registro da CAT inicial.

Art. 328. A CAT será registrada preferencialmente no site eletrônico: www.previdencia.gov.br ou em uma das Unidades de Atendimento.

§ 1º A CAT registrada pela Internet é válida para todos os fins perante o INSS.

§ 2º No ato do cadastramento da CAT por meio da Internet, o emissor deverá transcrever as informações constantes no atestado médico para o respectivo campo da CAT.

Art. 329. A CAT deverá ser preenchida com todos os dados informados nos seus respectivos campos, devendo ser comunicado ao INSS, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 1º O emitente deverá entregar cópia da CAT ao acidentado, ao sindicato da categoria e à empresa.

§ 2º Nos casos de óbito, a CAT também deverá ser entregue aos dependentes e à autoridade competente.

§ 3º Compete ao emitente da CAT a responsabilidade pela entrega dessa comunicação às pessoas e às entidades indicadas nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 4º O formulário da CAT poderá ser substituído por impresso da própria empresa, desde que contenha todos os campos necessários ao seu preenchimento.

§ 5º Para fins de cadastramento da CAT, caso o campo atestado médico do formulário desta não esteja preenchido e assinado pelo médico assistente, deverá ser apresentado atestado médico, desde que nele conste a devida descrição do atendimento realizado ao acidentado do trabalho, inclusive o diagnóstico com o CID, e o período provável para o tratamento, contendo assinatura, o número do Conselho Regional de Medicina, data e carimbo do profissional médico, seja particular, de convênio ou do SUS.

§ 6º Na CAT de reabertura de acidente do trabalho, deverão constar as mesmas informações da época do acidente, exceto quanto ao afastamento, último dia trabalhado, atestado médico e data da emissão, que serão relativos à data da reabertura.

§ 7º Não serão consideradas CAT de reabertura para situações de simples assistência médica ou de afastamento com menos de quinze dias consecutivos.

§ 8º O óbito decorrente de acidente ou de doença profissional ou do trabalho, ocorrido após a emissão da CAT inicial ou de reabertura, será comunicado ao INSS, por CAT de comunicação de óbito, constando a data do óbito e os dados relativos ao acidente inicial.

Art. 330. São responsáveis pelo preenchimento e encaminhamento da CAT:

I - no caso de segurado empregado, a empresa empregadora;

II - para o segurado especial, o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical da categoria, o médico assistente ou qualquer autoridade pública;

III - no caso do trabalhador avulso, a empresa tomadora do serviço e, na falta dela, o sindicato da categoria ou o órgão gestor de mão de obra; e

IV - no caso de segurado desempregado, nas situações em que a doença profissional ou do trabalho manifestou-se ou foi diagnosticada após a demissão, as pessoas ou as entidades constantes do § 1º do art. 331.

§ 1º No caso do segurado empregado e trabalhador avulso exercerem atividades concomitantes e vierem a sofrer acidente decorrente de uma e outra empresa na qual trabalhe, será obrigatória a emissão da CAT pelas duas empresas.

§ 2º É considerado como agravamento do acidente aquele sofrido pelo acidentado quando estiver sob a responsabilidade de reabilitação profissional, neste caso, caberá ao técnico da reabilitação profissional comunicar à perícia médica o ocorrido.

Art. 331. A empresa deverá comunicar o acidente ocorrido com o segurado empregado, exceto o doméstico, e o trabalhador avulso até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa aplicada e cobrada na forma do art. 286 do RPS.

§ 1º Na falta de comunicação por parte da empresa, podem formalizar o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública, não prevalecendo nestes casos o prazo previsto no caput.

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º deste artigo, consideram-se autoridades públicas reconhecidas para tal finalidade os magistrados em geral, os membros do Ministério Público e dos Serviços Jurídicos da União e dos estados, os comandantes de unidades militares do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das Forças Auxiliares (Corpo de Bombeiros e Polícia Militar), prefeitos, delegados de polícia, diretores de hospitais e de asilos oficiais e servidores da Administração Direta e Indireta Federal,

Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, quando investidos de função.

§ 3º A CAT entregue fora do prazo estabelecido no caput e anteriormente ao início de qualquer procedimento administrativo ou de medida de fiscalização, exclui a multa prevista no caput.

§ 4º A CAT formalizada nos termos do § 1º deste artigo, não exclui a multa prevista no caput.

§ 5º Não caberá aplicação de multa, por não emissão de CAT, quando o enquadramento decorrer de aplicação do NTEP, conforme disposto no § 5º, art. 22 da Lei nº 8.213, de 1991, redação dada pela Lei nº 11.430, de 2006.

Art. 332. As CAT relativas ao acidente do trabalho ou à doença do trabalho ou à doença profissional ocorridos com o aposentado que permaneceu na atividade como empregado ou a ele retornou, deverão ser registradas e encerradas, observado o disposto no art. 173 do RPS.

Parágrafo único. O segurado aposentado deverá ser cientificado do encerramento da CAT e orientado quanto ao direito à Reabilitação Profissional, desde que atendidos os requisitos legais, em face do disposto no § 2º do art. 18 da Lei nº 8.213, de 1991.

Seção VII

Do Auxílio-Acidente

Art. 333. O auxílio-acidente será devido ao segurado empregado, exceto o doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial, e a partir de 31 de dezembro de 2008, data da publicação do Decreto nº 6.722, de 30 de dezembro de 2008, quando oriundo de acidente de qualquer natureza ocorrido durante o período de manutenção da qualidade de segurado, desde que atendidos os requisitos exigidos para o benefício.

Art. 334. O auxílio-acidente será concedido, como indenização e condicionado à confirmação pela perícia médica do INSS, quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar seqüela definitiva, discriminadas de forma exemplificativa no Anexo III do RPS, que implique:

I - redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia;

II - redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia, exigindo maior esforço para o desempenho da mesma atividade da época do acidente; ou

III - impossibilidade do desempenho da atividade que exercia a época do acidente, ainda que permita o desempenho de outra, independentemente de processo de Reabilitação Profissional.

§ 1º Caberá a concessão do auxílio-acidente ao segurado que foi demitido pela empresa no período em que estava recebendo auxílio-doença decorrente de acidente de qualquer natureza, preenchidos os demais requisitos.

§ 2º Não caberá a concessão de auxílio-acidente de qualquer natureza ao segurado:

I - empregado doméstico, contribuinte individual e facultativo;

II - que na data do acidente não detinha mais a qualidade de segurado;

III - que apresente danos funcionais ou redução da capacidade funcional sem repercussão na capacidade laborativa; e

IV - quando ocorrer mudança de função, mediante readaptação profissional promovida pela empresa, como medida preventiva, em decorrência de inadequação do local de trabalho.

§ 3º Para fins do disposto no caput considerar-se-á a atividade exercida na data do acidente.

§ 4º Observado o disposto no art. 104 do RPS, o médico residente fará jus ao benefício de que trata este artigo, quando o acidente tiver ocorrido até 26 de novembro de 2001, data da publicação do Decreto nº 4.032, de 26 de novembro de 2001.

Art. 335. O auxílio-acidente decorrente de acidente de qualquer natureza é devido desde 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, independentemente da DIB que o precedeu, se atendidas todas as condições para sua concessão.

Parágrafo único. A partir de 31 de dezembro de 2008, data de vigência do Decreto nº 6.722, de

30 de dezembro de 2008, será devida a concessão de auxílio-acidente oriundo de acidente de qualquer natureza ocorrido durante o período de manutenção da qualidade de segurado, desde que atendidos os demais requisitos.

Art. 336. Quando o segurado em gozo de auxílio-acidente fizer jus a um novo auxílio-acidente, em decorrência de outro acidente ou de doença, serão comparadas as rendas mensais dos dois benefícios e mantido o benefício mais vantajoso.

Art. 337. Para apurar o valor da renda mensal do auxílio-acidente deverá ser observado o disposto no art. 200.

Art. 338. O auxílio-acidente será suspenso quando da concessão ou da reabertura do auxílio-doença, em razão do mesmo acidente ou de doença que lhe tenha dado origem, observado o disposto no § 3º do art. 75 do RPS.

§ 1º O auxílio-acidente suspenso será restabelecido após cessação do auxílio-doença concedido ou reaberto, salvo se concedido ao segurado benefício de aposentadoria subsequente ao auxílio-doença, e ressalvadas as hipóteses de acumulação.

§ 2º O auxílio-acidente suspenso, na forma do caput, será cessado se concedida aposentadoria, salvo nos casos em que é permitida a acumulação, observado o disposto no art. 176.

§ 3º O auxílio-acidente cessado para compor o cálculo da renda da aposentadoria, deverá ser restabelecido, observadas as orientações a seguir:

I - em se tratando de aposentadoria por invalidez, a partir do dia seguinte da DCB da aposentadoria;

II - em se tratando de desistência de aposentadoria na forma do parágrafo único do art. 181-B do RPS, a partir do dia seguinte da DCB do auxílio-acidente; ou

III - em se tratando de benefício cessado na DIB por apuração de irregularidade, a partir do dia seguinte da DCB do auxílio-acidente.

Art. 339. Ressalvado o direito adquirido, na forma do inciso V do art. 528, não é permitido o recebimento conjunto de auxílio-acidente com aposentadoria, a partir de 11 de novembro de 1997, datada publicação da Medida Provisória nº 1.596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, devendo o auxílio-acidente ser cessado:

I - no dia anterior ao início da aposentadoria ocorrida a partir dessa data;

II - na data da emissão de CTC na forma da contagem recíproca; ou

III - na data do óbito, observado o disposto no art. 176.

Seção VIII

Do salário-maternidade

Art. 340. O salário-maternidade será devido na forma do art. 343 desta IN, inclusive nos casos de natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção, conforme o caso, para os segurados:

I - empregado;

II - trabalhador avulso;

III - empregado doméstico;

IV - contribuinte individual;

V - facultativo;

VI - especial; e

VII - em período de manutenção da qualidade, conforme o art. 137.

§ 1º Será devido o benefício de salário-maternidade para os segurados em período de manutenção da qualidade, conforme o art. 137.

§ 2º Se a perda da qualidade de segurado vier a ocorrer no período de 28 (vinte e oito) dias anteriores ao parto, será devido o salário-maternidade.

Art. 341. Em se tratando de contrato de trabalho com prazo determinado que tenha se encerrado pelo decurso do prazo pré-estipulado entre as partes, será do empregador a responsabilidade do pagamento do benefício, se a empregada estiver grávida na data da rescisão.

Parágrafo único. A partir de 29 de maio de 2013, data da publicação da Portaria Ministerial nº 264, de 28 de maio de 2013, que aprovou o Parecer nº 675/2012/CONJUR-MPS/CGU/AGU, passou a ser devido o pagamento complementar do benefício de salário-maternidade à segurada empregada, que estava grávida na data da rescisão do contrato de trabalho por prazo determinado, nos casos em que a extinção tenha ocorrido a pedido ou por justa causa.

Art. 342. A partir de 23 de janeiro de 2014, data do início da vigência do art. 71-B da Lei nº 8.213, de 1991, no caso de falecimento da segurada ou segurado que fazia jus ao benefício de salário-maternidade, nos casos de parto, adoção ou guarda para fins de adoção, será devido o pagamento do respectivo benefício ao cônjuge ou companheiro sobrevivente, desde que possua qualidade de segurado e carência, se for o caso, na data do fato gerador do benefício originário.

§ 1º O(a) segurado(a) sobrevivente terá direito ao pagamento do salário-maternidade, em complemento ao benefício pago ao titular originário, se o requerimento for realizado até o dia previsto para o encerramento do salário-maternidade originário, hipótese em que será devido pelo período compreendido entre a data do óbito e a data da cessação do salário-maternidade originário.

§ 2º Na hipótese de não ter sido concedido benefício para o titular originário do direito, o salário-maternidade será devido integralmente ao sobrevivente, desde que o benefício seja requerido no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data do fato gerador do benefício originário.

§ 3º O benefício do (a) segurado (a) sobrevivente de que trata o caput será calculado sobre:

I - a remuneração integral, para o empregado e trabalhador avulso;

II - o último salário de contribuição para o empregado doméstico;

III - um 1/12 (um doze avos) da soma dos doze últimos salários de contribuição, apurados em um período não superior a quinze meses, para os segurados contribuinte individual, facultativo e aqueles em prazo de manutenção da qualidade de segurado; e

IV - o valor do salário mínimo, para o segurado especial.

§ 4º O segurado sobrevivente pode receber de forma concomitante o salário-maternidade complementar e a pensão por morte como dependente do titular originário, não se configurando a hipótese de acumulação indevida de benefícios.

§ 5º O benefício não será devido ao sobrevivente no caso de falecimento do filho, seu abandono, ou nas hipóteses de perda ou destituição do poder familiar, decorrentes de decisão judicial.

Art. 343. O salário-maternidade é devido durante 120 (cento e vinte) dias, com início fixado em até 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data da ocorrência deste, exceto para as seguradas em período de manutenção da qualidade de segurado, para as quais o benefício será devido a partir do nascimento da criança, observado o disposto no § 7º deste artigo.

§ 1º Considera-se fato gerador do salário-maternidade, o parto, inclusive do natimorto, o aborto não criminoso, a adoção ou aguarda judicial para fins de adoção.

§ 2º A data de início do salário-maternidade coincidirá com a data do fato gerador previsto no § 1º deste artigo, devidamente comprovado, observando que se a DAT for anterior ao nascimento da criança, a DIB será fixada conforme atestado médico original específico apresentado pela segurada, ainda que o requerimento seja realizado após o parto.

§ 3º Para fins de concessão do salário-maternidade, considera-se o evento que gerou a certidão de nascimento ou certidão de óbito da criança.

§ 4º Em caso de aborto não criminoso, comprovado mediante atestado médico com informação do CID específico, a segurada terá direito ao salário-maternidade correspondente a duas semanas.

§5º Tratando-se de parto antecipado ou não, ainda que ocorra parto de natimorto, este último comprovado mediante certidão de óbito, a segurada terá direito aos 120 (cento e vinte) dias previstos em lei, sem necessidade de avaliação médico-pericial pelo INSS.

§ 6º Em casos excepcionais, os períodos de repouso anterior e posterior ao parto podem ser aumentados em duas semanas, mediante atestado médico específico.

§ 7º Para a segurada em prazo de manutenção da qualidade de segurado, é assegurado o direito à prorrogação de duas semanas somente para repouso posterior ao parto.

§ 8º A prorrogação prevista nos §§ 6º e 7º deste artigo compreende as situações em que existir algum risco para a vida do feto ou da criança ou da mãe, conforme certificado por atestado médico, sendo que, nas hipóteses em que o pagamento é feito diretamente pela Previdência Social, o benefício somente será prorrogado mediante confirmação desse risco pela Perícia Médica do INSS.

Art. 344. A partir de 25 de outubro de 2013, data da publicação da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, será devido o benefício de salário-maternidade ao segurado ou segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção, de criança de até doze anos incompletos, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, desde que haja o afastamento da atividade.

§ 1º Para a segurada adotante, aplica-se o disposto no caput, observando ainda:

I - no período de 16 de abril de 2002, data da publicação da Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002, a 7 de maio de 2012, véspera da data da intimação da decisão proferida na ACP nº 5019632-23.2011.404.7200/SC, com efeito nacional, o salário maternidade para a segurada adotante foi devido, de acordo com a idade da criança, conforme segue:

- a) até um ano completo, por 120 (cento e vinte) dias;
- b) a partir de um ano até quatro anos completos, por sessenta dias; e
- c) a partir de quatro anos até completar oito anos, por trinta dias;

II - no período de 8 de maio de 2012, data da intimação da decisão proferida na ACP nº 5019632-23.2011.404.7200/SC, até 07 de junho de 2013, data da MP nº 619, de 6 de junho de 2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, o salário-maternidade foi devido somente à segurada adotante, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, quando da adoção de criança de até doze anos de idade incompletos.

§ 2º O salário-maternidade é devido ao segurado ou segurada independentemente de a mãe biológica ter recebido o mesmo benefício quando do nascimento da criança.

§ 3º Para a concessão do salário-maternidade será indispensável que conste na nova certidão de nascimento da criança ou no termo de guarda para fins de adoção, o nome do adotante ou do guardião.

§ 4º Quando houver adoção ou guarda judicial para adoção simultânea de mais de uma criança, é devido um único salário-maternidade, observando que no caso de empregos concomitantes, o segurado ou a segurada fará jus ao salário-maternidade relativo a cada emprego.

§ 5º Observado o disposto no § 2º do art. 71-A da Lei nº 8.213, de 1991, o benefício de salário-maternidade não poderá ser concedido a mais de um segurado em decorrência do mesmo processo de adoção ou guarda, inclusive na hipótese de um dos adotantes servincludo a Regime Próprio de Previdência Social.

Art. 345. O salário-maternidade será devido ao segurado em período de manutenção da qualidade de segurado, observando que:

I - o nascimento da criança, inclusive em caso de natimorto, ou a guarda judicial para fins de adoção ou a adoção ou o aborto não criminoso, deverá ocorrer dentro do prazo de manutenção da qualidade de segurada previsto no art. 137; e

II - o documento comprobatório para o requerimento do benefício é a certidão de nascimento do filho, exceto nos casos de aborto não criminoso, quando deverá ser apresentado atestado médico, e no de adoção ou guarda para fins de adoção, casos em que serão observadas as regras do art. 343.

§ 1º A partir de 25 de outubro de 2013, data da publicação da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de

2013, passou a ser devido osalário-maternidade, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, aosegurado do sexo masculino, inclusive em período de manutenção daqualidade de segurado, que adotar ou obtiver guarda judicial para finsde adoção de criança.

§ 2º Para efeito do § 1º deste artigo, o requerente deverá assinar declaração específica com a finalidade de identificar a causada extinção do contrato, se for o caso.

§ 3º Para efeito do disposto no caput o evento deverá ser igual ou posterior a 14 de junho de 2007, data da publicação do Decreto nº 6.122, de 2007.

§ 4º O segurado em manutenção da qualidade de segurado no RGPS, ainda que vinculado a RPPS, permanece enquadrado nos termos do caput.

Art. 346. O direito ao salário-maternidade para a segurada especial foi outorgado pela Lei nº 8.861, de 25 de março de 1994, sendo devido o benefício a partir de 28 de março de 1994, conforme segue:

I - até 28 de novembro de 1999, véspera da Lei nº 9.876, de 1999, para fazer jus ao benefício era obrigatória a comprovação de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos doze meses anteriores ao parto; e

II - a partir de 29 de novembro de 1999, data da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, o período de carência a ser comprovado pela segurada especial foi reduzido de doze meses para dez meses anteriores à data do parto, mesmo que de forma descontínua.

Art. 347. As seguradas contribuinte individual e facultativa passaram a fazer jus ao salário-maternidade em 29 de novembro de 1999, data da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, sendo que para aquelas seguradas que já tenham cumprido a carência exigida e cujo parto tenha ocorrido até o dia 28 de novembro de 1999, véspera da publicação da lei, é assegurado o salário-maternidade proporcionalmente aos dias que faltarem para completar 120 (cento e vinte) dias de afastamento após 29 de novembro de 1999.

Art. 348. No caso de empregos concomitantes ou de atividades simultâneas na condição de segurado empregado com contribuinte individual ou doméstico, o segurado fará jus ao salário-maternidade relativo a cada emprego ou atividade.

§ 1º Inexistindo contribuição na condição de segurado contribuinte individual ou empregado doméstico, em respeito ao limite máximo do salário de contribuição como segurado empregado, o benefício será devido apenas na condição de empregado.

§ 2º Quando o segurado se desligar de apenas uma das atividades, o benefício será devido somente pela atividade que continuar exercendo, ainda que em prazo de manutenção da qualidade de segurado na atividade encerrada.

§ 3º Quando o segurado se desligar de todos os empregos ou atividades concomitantes e estiver em prazo de manutenção da qualidade de segurado, será devido o salário-maternidade somente em relação à última atividade exercida, observados os §§ 3º e 4º do art. 148.

Art. 349. É devido o salário-maternidade para o segurado em gozo de benefício de auxílio-doença, observado em relação ao benefício por incapacidade o disposto no art. 313.

Art. 350. O segurado aposentado que retornar à atividade fará jus ao pagamento do salário-maternidade, de acordo com o art. 349.

Art. 351. A renda mensal do salário-maternidade será calculada de acordo com a forma de contribuição da segurada à Previdência Social, nos termos do art. 206.

§ 1º Na hipótese de segurado em gozo de auxílio-doença, inclusive o decorrente de acidente do trabalho, cessado na data imediatamente anterior ao início do benefício de salário-maternidade, a renda mensal deste benefício será apurada na forma estabelecida no art. 210.

§ 2º Na situação de pagamento complementar, conforme estabelece o art. 342, a renda mensal do salário-maternidade será calculada nos termos do art. 206.

Art. 352. O salário-maternidade será pago diretamente pelo INSS ou pela empresa contratante, devidamente legalizada, observando as seguintes situações:

I - para requerimentos efetivados a partir de 1º de setembro de 2003, o salário-maternidade devido à segurada empregada, independentemente da data do afastamento ou do parto, será pago diretamente pela empresa, conforme a Lei nº 10.710, de 5 de agosto de 2003, exceto no caso de adoção ou de guarda judicial para fins de adoção, quando será pago diretamente pelo INSS;

II - a segurada empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção poderá requerer e receber o salário-maternidade por intermédio da empresa se esta possuir convênio com tal finalidade, observado, a partir de 25 de outubro de 2013, o mesmo direito ao segurado do sexo masculino;

III - as seguradas trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuinte individual, facultativa, segurada especial, as em prazo de manutenção da qualidade de segurado e, a partir de 1º de setembro de 2011, data da publicação da Lei nº 12.470, de 2011, as empregadas do Microempreendedor individual, terão o benefício de salário-maternidade pago pelo INSS, observado, no que couber, o disposto no art. 345 e, a partir de 25 de outubro de 2013, o mesmo direito ao segurado do sexo masculino;

IV - quando da extinção de contrato de trabalho sem justa causa ou em razão do encerramento do prazo de vigência inicialmente firmado entre empregador e empregado na situação prevista no art. 341, o benefício será pago diretamente pela empresa, quando a segurada estiver grávida na data do encerramento do contrato de trabalho com prazo determinado; e

V - o benefício de que trata o art. 342 será pago diretamente pela Previdência Social, independentemente do tipo de filiação do segurado sobrevivente.

Art. 353. O pagamento do salário-maternidade não pode ser cancelado, salvo se após a concessão forem detectadas fraude ou erro administrativo.

§ 1º O pagamento do salário-maternidade está condicionado ao afastamento do trabalho ou atividade desempenhada, sob pena de suspensão do benefício.

§ 2º Caso seja identificado o exercício de atividade concomitante durante todo o período do salário-maternidade, caberá a devolução dos valores recebidos no benefício.

Art. 354. O salário-maternidade poderá ser requerido no prazo de cinco anos, a contar da data do fator gerador, observado o disposto no art. 568.

Art. 355. Durante o período de percepção de salário-maternidade, será devida a contribuição previdenciária na forma estabelecida nos arts. 198 e 199 do RPS.

Parágrafo único. Serão descontadas durante o recebimento do salário-maternidade as contribuições sobre o valor do benefício do segurado contribuinte individual, facultativo e os em prazo de manutenção da qualidade de segurado, de acordo com alíquota da última contribuição, nos seguintes termos:

I - contribuinte individual e facultativo: 20% (vinte por cento) ou, se optantes na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, 11% (onze por cento) ou 5% (cinco por cento); e

II - para o segurado em prazo de manutenção da qualidade de segurado a contribuição devida será aquela correspondente à sua última categoria, conforme o valor do salário-maternidade:

a) se contribuinte individual: 20% (vinte por cento), 11% (onze por cento) ou 5% (cinco por cento), conforme a última contribuição;

b) sendo empregado doméstico: percentual referente ao empregado;

c) se facultativo: 20% (vinte por cento), 11% (onze por cento) ou 5% (cinco por cento), conforme a última contribuição; ou

d) como empregado: parte referente ao empregado.

Art. 356. A empresa deverá continuar recolhendo a contribuição de 20% (vinte por cento) sobre o valor do salário-maternidade pago diretamente pelo INSS ao segurado empregado, além da contribuição prevista no art. 202 do RPS e das contribuições devidas a outras entidades durante o período de recebimento desse benefício.

§ 1º Quando o recebimento do salário-maternidade corresponder a fração de mês, o desconto

referente à contribuição do empregado,tanto no início quanto no término do benefício, será feito da seguinte forma:

I - pela empresa, sobre a remuneração relativa aos dias trabalhados,aplicando-se a alíquota que corresponde à remuneração mensal integral, respeitado o limite máximo do salário de contribuição;e

II - pelo INSS, sobre o salário-maternidade relativo aos dias correspondentes, aplicando-se a alíquota devida sobre a remuneração mensal integral, observado o limite máximo do salário de contribuição.

§2º Quando o desconto na empresa ou no INSS atingir o limite máximo do salário de contribuição, não caberá mais nenhum desconto pela outra parte.

Art. 357. Observado o disposto no inciso VIII do art. 216 do RPS, no período de salário-maternidade do segurado empregado doméstico,a parcela da contribuição devida por este será descontada pelo INSS no benefício.

Art. 358. A contribuição devida pelo contribuinte individual facultativo, relativa à fração de mês, por motivo de início ou término do salário-maternidade, deverá ser efetuada pelo segurado em valor mensal integral e a contribuição devida no curso do benefício será descontada pelo INSS do valor do benefício.

Seção IX

Do salário-família

Art. 359. Salário-família é o benefício pago na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados de qualquer condição até a idade de quatorze anos ou inválido de qualquer idade, independentemente de carência e desde que o salário de contribuição seja inferior ou igual ao limite máximo permitido nos termos do § 2º deste artigo, ao segurado empregado, exceto ao empregado doméstico, e ao trabalhador avulso.

§ 1º Também terão direito ao salário família, os segurados na categoria de empregado e trabalhador avulso, em gozo de:

I - auxílio doença;

II - aposentadoria por invalidez;

III - aposentadoria por idade rural; e

IV - demais aposentadorias, desde que contem com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade, se homem, ou sessenta anos ou mais, se mulher.

§ 2º Para fins de reconhecimento do direito ao salário-família,o limite máximo do salário de contribuição será atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS, fixados nos termos de Portaria Interministerial que dispõe ainda do valor mensal da cota do benefício.

§ 3º Quando do reconhecimento do direito ao salário-família,tomar-se-á como parâmetro o salário de contribuição da competência em que o benefício será pago.

§ 4º Quando o pai e a mãe forem segurados empregados ou trabalhadores avulsos, ambos terão direito ao salário-família.

§ 5º Quando o pagamento do salário-família for efetuado em benefício pago pelo INSS, a invalidez do filho maior de quatorze anos deverá ser comprovada exclusivamente através da perícia médica do INSS.

§ 6º Só caberá o pagamento da cota de salário-família, referente ao menor sob guarda, ao segurado empregado ou trabalhador avulso detentor da guarda, exclusivamente para os termos de guarda e contratos de trabalho em vigor em 13 de outubro de 1996, data de vigência da Medida Provisória nº 1.523, de 1996, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 360. O salário-família será pago mensalmente: I - ao empregado, pela empresa, com o respectivo salário, e ao trabalhador avulso, pelo sindicato ou órgão gestor de mão de obra, mediante convênio; II - aos segurados em gozo de benefícios, de acordo com §1º do art. 359, juntamente com o benefício; e III - às empregadas e trabalhadoras avulsas em gozo de salário-maternidade, pela empresa,

condicionado à apresentação pelasegurada da documentação relacionada no art. 361. § 1º O salário-família do trabalhador avulso independe donúmero de dias trabalhados no mês, devendo o seu pagamento corresponderao valor integral da cota. § 2º O salário-família correspondente ao mês de afastamentodo trabalho será pago integralmente pela empresa, pelo sindicato ouórgão gestor de mão de obra, conforme o caso, e o do mês dacessação de benefício pelo INSS, independentemente do número dedias trabalhados ou em benefício. § 3º As cotas do salário-família pagas pela empresa deverãoser deduzidas quando do recolhimento das contribuições sobre a folhade salário. § 4º As cotas do salário-família não serão incorporadas, paraqualquer efeito, à remuneração ou ao benefício. Art. 361. O salário-família será devido a partir do mês emque for apresentada à empresa, ao órgão gestor de mão de obra, sindicato dos trabalhadores avulsos ou ao INSS, a documentaçãoabaixo: I - CP ou CTPS; II - certidão de nascimento do filho; III - caderneta de vacinação ou equivalente, quando o dependenteconte com até seis anos de idade; IV - comprovação de invalidez, a cargo perícia Médica doINSS, quando dependente maior de quatorze anos; e V - comprovante de frequência à escola, quando dependentea partir de sete anos. § 1º A comprovação de frequência escolar será feita medianteapresentação de documento emitido pela escola, na forma delegistração própria, em nome do aluno, onde conste o registro defrequência regular ou de atestado do estabelecimento de ensino, comprovandoa regularidade da matrícula e frequência escolar do aluno.

§ 2º A manutenção do salário-família está condicionada àapresentação:

I - anual, no mês de novembro, de caderneta de vacinaçãodos filhos e equiparados até os seis anos de idade; e

II - semestral, nos meses de maio e novembro, de frequênciascolar para os filhos e equiparados a partir dos sete anos completos.

§ 3º A partir de 30 de novembro de 1999, data da publicaçãodo Decreto nº 3.265, os meses de exigibilidade dos documentos sãodefinidos pelo INSS, através das Instruções Normativas que estabelecemos critérios a serem adotados pela área de benefícios.

§ 4º A empresa, o órgão gestor de mão de obra ou o sindicatode trabalhadores avulsos ou o INSS suspenderá o pagamentodo salário-família se o segurado não apresentar o atestado de vacinaçãoobrigatória e a comprovação de frequência escolar do filho ouequiparado, nas datas definidas no § 2º deste artigo até que a documentaçãooseja apresentada, observando que:

I - não é devido o salário-família no período entre a suspensãoda cota motivada pela falta de comprovação da frequênciascolar e sua reativação, salvo se provada a frequência escolar no período; e

II - se após a suspensão do pagamento do salário-família, osegurado comprovar a vacinação do filho, ainda que fora de prazo, caberá o pagamento das cotas relativas ao período suspenso.

§ 5º Quando o salário-família for pago pela PrevidênciaSocial, no caso de empregado, não é obrigatória a apresentação dacertidão de nascimento do filho ou documentação relativa ao equiparado, no ato do requerimento do benefício, uma vez que estainformação é de responsabilidade da empresa, órgão gestor de mão deobra ou sindicato de trabalhadores avulsos, no atestado de afastamento.

§ 6º Caso a informação citada no parágrafo anterior nãoconste no atestado de afastamento, caberá à Unidade de Atendimento, no ato da habilitação, incluir as cotas de salário-família sempre que osegurado apresentar os documentos necessários.

Art. 362. O direito ao salário-família rege-se também pelosseguintes dispositivos:

I - tendo havido divórcio ou separação judicial de fato dospais, ou em caso de abandono legalmente caracterizado ou perda dopoder familiar, o salário-família passará a ser pago diretamente àquelea cujo cargo ficar o sustento do menor, ou a outra pessoa, se houverdeterminação judicial nesse sentido;

II - para efeito de concessão e manutenção do salário-família, o segurado deve firmar termo de responsabilidade, no qual se comprometa a comunicar à empresa ou ao INSS qualquer fato ou circunstância que determine a perda do direito ao benefício, ficando sujeito, em caso do não cumprimento, às sanções penais e trabalhistas;

III - a falta de comunicação oportuna de fato que impliquecessação do salário-família, bem

como a prática, pelo empregado, defraude de qualquer natureza para o seu recebimento, autoriza a empresa, o INSS, o sindicato ou órgão gestor de mão de obra, conforme o caso, a descontar dos pagamentos de cotas devidas com relação a outros filhos ou, na falta deles, do próprio salário do empregado ou da renda mensal do seu benefício, o valor das cotas indevidamente recebidas, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, observado o disposto no § 2º do art. 154 do RPS;

IV - o empregado deve dar quitação à empresa, sindicato ou órgão gestor de mão de obra de cada recebimento mensal do salário-família, na própria folha de pagamento ou por outra forma admitida, de modo que a quitação fique plena e claramente caracterizada; e

V - a empresa deverá guardar todos os documentos referentes a concessão, manutenção e pagamento das cotas do salário-família pelo período de dez anos, para fins de fiscalização.

Art. 363. O direito ao salário-família cessa automaticamente:

I - por morte do filho ou equiparado, a contar do mês seguinte ao do óbito;

II - quando o filho ou equiparado completar quatorze anos de idade, salvo se inválido, a contar do mês seguinte ao da data do aniversário;

III - pela recuperação da capacidade do filho ou equiparado inválido, a contar do mês seguinte ao da cessação da incapacidade; ou

IV - pelo desemprego do segurado.

Seção X

Da pensão por morte

Art. 364. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, observando-se:

I - para óbitos ocorridos até o dia 10 de novembro de 1997, véspera da publicação da Medida Provisória nº 1596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, a contar da data:

a) do óbito, tratando-se de dependente capaz ou incapaz, observada a prescrição quinquenal de parcelas vencidas ou devidas, ressalvado o pagamento integral dessas parcelas aos dependentes menores de dezesseis anos e aos inválidos incapazes, observada a orientação firmada no Parecer MPAS/CJ nº 2.630, publicado em 17 de dezembro de 2001;

b) da decisão judicial, no caso de morte presumida; e

c) da data da ocorrência, no caso de catástrofe, acidente ou desastre;

II - para óbitos ocorridos a partir de 11 de novembro de 1997, data da publicação da Medida Provisória nº 1596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, a contar da data:

a) do óbito, quando requerida:

1. pelo dependente maior de dezesseis anos de idade, até trinta dias da data do óbito; e

2. pelo dependente menor de dezesseis anos, até trinta dias após completar essa idade, devendo ser verificado se houve a ocorrência da emancipação, conforme disciplinado no art. 128;

b) do requerimento do benefício protocolizado após o prazo de trinta dias, ressalvada a habilitação para menor de dezesseis anos e trinta dias, relativamente à cota parte;

c) da decisão judicial, no caso de morte presumida; e

d) da data da ocorrência, no caso de catástrofe, acidente ou desastre, se requerida até trinta dias desta.

§ 1º Na contagem dos trinta dias de prazo para o requerimento previsto no inciso II do caput, não é computado o dia do óbito ou da ocorrência, conforme o caso.

§ 2º Para efeito do disposto no caput, equiparam-se ao menor de dezesseis anos os incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil na forma do art. 3º do Código Civil, assim

declarados judicialmente.

§ 3º Para efeito do disposto no caput, em relação aos inválidos capazes, equiparam-se aos maiores de dezesseis anos de idade.

§ 4º Independentemente da data do óbito do instituidor, tendo em vista o disposto no art. 79 e parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.213, de 1991, combinado com o inciso I do art. 198 do Código Civil Brasileiro, para o menor absolutamente incapaz, o termo inicial da prescrição, previsto nos incisos I e II do art. 74 da Lei nº 8.213, de 1991, é o dia seguinte àquele em que tenha alcançado dezesseis anos de idade ou àquele em que tenha se emancipado, o que ocorrer primeiro, somente se consumando a prescrição após o transcurso do prazo legalmente previsto.

§ 5º Por ocasião do requerimento de pensão do dependente menor de vinte e um anos, far-se-á necessária a apresentação de declaração do requerente ou do dependente no formulário denominado termo de responsabilidade, no qual deverá constar se o dependente não incorreu em uma das causas prevista no art. 131.

Art. 365. Caso haja habilitação de dependente posterior à concessão da pensão pela morte do instituidor, aplicam-se as seguintes regras, observada a prescrição quinquenal:

I - para óbitos ocorridos até o dia 10 de novembro de 1997, véspera da publicação da Medida Provisória nº 1596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997:

a) se não cessada a pensão precedente, deve ser observado o disposto no art. 76 da Lei nº 8.213, de 1991, fixando-se os efeitos financeiros a partir da DER, qualquer que seja o dependente; e

b) se já cessado o benefício precedente, tratando-se de habilitação posterior, a DIP deverá ser fixada no dia seguinte à data da cessação da pensão precedente, qualquer que seja o dependente;

II - para óbitos ocorridos a partir de 11 de novembro de 1997, data da publicação da Medida Provisória nº 1596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei nº 9.528, de 1997:

a) se não cessada a pensão precedente, os efeitos financeiros que importem em exclusão ou inclusão de dependente contar-se-ão a partir da DER, qualquer que seja o dependente; e

b) se já cessada a pensão precedente, a DIP será fixada no dia seguinte à DCB, desde que requerido até trinta dias do óbito do instituidor. Se requerido após trinta dias do óbito, a DIP será na DER, ressalvada a existência de menor de dezesseis anos e trinta dias ou incapaz ou ausente, em que a DIP será no dia seguinte à DCB de pensão, relativamente à cota parte.

Art. 366. Não tem direito ao benefício de pensão por morte o dependente que for condenado, ainda que em primeira instância, pela prática de crime doloso de que tenha resultado a morte do segurado.

Parágrafo único. O dependente terá direito ao benefício de pensão por morte se houver posterior decisão judicial que reverta a anterior condenação.

Art. 367. A pensão por morte somente será devida ao filho e ao irmão cuja invalidez seja anterior à ocorrência das hipóteses do inciso III do art. 131 e desde que reconhecida ou comprovada, pela perícia médica do INSS, a continuidade da invalidez até a data do óbito do segurado.

Parágrafo único. Para óbito ocorrido a partir de 1 de setembro de 2011, data da publicação da Lei nº 12.470, não será necessária a realização de perícia médica se os dependentes mencionados no caput, que tenham deficiência intelectual ou mental que os tornem absoluta ou relativamente incapazes, assim declarados judicialmente, apresentarem termo de curatela ou cópia da sentença de interdição, desde que esta:

I - seja anterior à eventual ocorrência da emancipação ou à data em que completou vinte e um anos; e

II - mantenha-se inalterada até o preenchimento de todos os requisitos necessários para o reconhecimento do direito.

Art. 368. Para óbitos ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, é devida a pensão por morte ao companheiro e ao cônjuge do sexo masculino, desde que atendidos os requisitos legais.

Parágrafo único. Para cônjuge do sexo masculino, será devida a pensão por morte para óbitos

anteriormente a essa data, desde que comprovada a invalidez, conforme o art. 12 do Decreto nº83.080, de 24 de janeiro de 1979.

Art. 369. Conforme Portaria MPS nº 513, de 9 de dezembro de 2010, fica garantido o direito à pensão por morte ao companheiro ou companheira do mesmo sexo, para óbitos ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, desde que atendidas todas as condições exigidas para o reconhecimento do direito a esse benefício.

Art. 370. O dependente na qualidade de cônjuge terá direito ao benefício de pensão por morte, observando que:

I - a certidão de casamento que não constar averbação de divórcio ou de separação judicial constitui documento bastante suficiente para a comprovação do vínculo; e

II - não havendo registro de separação ou do divórcio na certidão de casamento, porém o cônjuge, voluntariamente, declarar que se encontrava separado de fato do instituidor ao tempo do óbito, deverá comprovar a dependência econômica, na forma do § 1º do art. 371.

Art. 371. O cônjuge separado de fato ou divorciado, bem como o ex-companheiro, terá direito à pensão por morte, mesmo que este benefício tenha sido requerido e concedido à companheiro(a) ou novo cônjuge, desde que recebedor de pensão alimentícia.

§ 1º Equipara-se à percepção de pensão alimentícia o recebimento de ajuda econômica ou financeira sob qualquer forma, observando-se, no que couber, o rol exemplificativo do art. 135.

§ 2º Equipara-se, para todos os fins, a separação judicial ao divórcio.

Art. 372. Na hipótese de cônjuge e companheiro habilitados como dependentes no benefício de pensão por morte do mesmo instituidor, o cônjuge deverá apresentar declaração específica contendo informação sobre a existência, ou não, da separação de fato, observando que:

I - havendo declaração de que não houve a separação de fato, o cônjuge terá direito à pensão por morte mediante a apresentação:

a) da certidão de casamento atualizada na qual não conste averbação de divórcio ou de separação judicial;

b) de pelo menos um documento evidenciando o convívio com o instituidor ao tempo do óbito;

II - havendo declaração de que estava separado de fato, o cônjuge terá direito à pensão por morte, desde que apresente, no mínimo, um documento que comprove o recebimento de ajuda financeira sob qualquer forma ou recebimento de pensão alimentícia.

§ 1º Na situação prevista no inciso I do caput, estará afastado o direito do companheiro, ainda que haja a apresentação de três documentos na forma do § 3º do art. 22 do RPS.

§ 2º Na situação prevista no inciso II do caput, será devido o benefício de pensão por morte desdobrada para o cônjuge e para o companheiro que comprovar a união estável ao tempo do óbito.

Art. 373. No caso de requerimento de pensão por morte com declaração de separação de fato em benefício assistencial anterior, será devido o benefício de pensão por morte, desde que comprovado o restabelecimento do vínculo conjugal, na forma do § 3º do art. 22 do RPS.

§ 1º A certidão de casamento não poderá ser utilizada como um dos documentos para a comprovação do restabelecimento do vínculo conjugal, bem como não poderá ser comprovado esse restabelecimento exclusivamente por meio de prova testemunhal.

§ 2º Apresentado início de prova material que possa levar à convicção do restabelecimento do vínculo conjugal, deverá ser oportunizado o processamento de Justificação Administrativa.

§ 3º Na hipótese prevista no caput ficando evidenciado o restabelecimento do vínculo conjugal antes do óbito, e se em razão deste restarem superadas as condições que resultaram na concessão do benefício assistencial, os valores recebidos indevidamente deverão ser devolvidos, observados os procedimentos do monitoramento operacional de benefício.

Art. 374. Fica resguardado o direito à pensão por morte para:

I - o menor sob guarda, caso o óbito do segurado tenha ocorrido até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da MP nº 1.523, de 1996, reeditada e convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, desde que atendidos os requisitos da legislação em vigor à época; e

II - a pessoa designada cuja designação como dependente do segurado tenha sido feita até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, se o óbito tiver ocorrido até aquela data e desde que atendidas as demais condições.

Art. 375. A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos, em partes iguais, sendo revertido em favor dos demais dependentes a parte daquele cujo direito à pensão cessar, atentando-se que o pagamento da cota individual da pensão por morte cessará quando da perda da qualidade de dependente, na forma prevista no art. 131.

§ 1º Com a extinção da cota do último pensionista, a pensão por morte será encerrada.

§ 2º O dependente que recebe pensão por morte na condição de menor, que se invalidar antes de completar vinte e um anos ou de eventual causa de emancipação, deverá ser submetido à exame médico-pericial, não se extinguindo a respectiva cota se confirmada a invalidez, independentemente da invalidez ter ocorrido antes ou após o óbito do segurado.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º deste artigo àquele que possuía direito à pensão por morte na condição de menor e não a havia requerido antes de se tornar inválido.

§ 4º A emancipação a que se refere o § 2º deste artigo não inclui a hipótese de colação de grau em ensino superior.

§ 5º A adoção produz efeitos a partir do trânsito em julgado da sentença que a concede, data em que deverá ser cessado o benefício de pensão ou a cota que o filho adotado recebe no âmbito do INSS em virtude da morte dos pais biológicos.

§ 6º A pensão por morte concedida para filho adotado em razão da morte dos pais biológicos, e mantida mesmo após a alteração do regulamento, deverá ser cessada a partir de 23 de setembro de 2005, data de publicação do Decreto nº 5.545, de 22 de setembro de 2005, observando que não é devida a pensão por morte requerida por filho adotado em razão da morte dos pais biológicos após a alteração do respectivo decreto, independente da data da adoção.

§ 7º A cota individual da pensão por morte do dependente que com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente, que exerça atividade remunerada, será reduzida em 30% (trinta por cento) durante o período em que exercer atividade remunerada, devendo ser integralmente restabelecida em face da extinção da relação de trabalho ou da atividade empreendedora.

§ 8º O valor relativo à redução de que trata o § 7º deste artigo, não reverterá para os demais dependentes.

Art. 376. Excepcionalmente, no caso de óbito anterior a 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, para o segurado que recebia cumulativamente duas ou mais aposentadorias concedidas por ex-institutos, observado o previsto no art. 124 da Lei nº 8.213, de 1991, será devida a concessão de tantas pensões quantos forem os benefícios que as precederam.

Art. 377. Caberá a concessão de pensão aos dependentes mesmo que o óbito tenha ocorrido após a perda da qualidade de segurado, desde que:

I - o instituidor do benefício tenha implementado todos os requisitos para obtenção de uma aposentadoria até a data do óbito; e

II - fique reconhecido o direito, dentro do período de graça, à aposentadoria por invalidez, a qual deverá ser verificada por meio de parecer médico-pericial do INSS com base em atestados ou relatórios médicos, exames complementares, prontuários ou outros documentos equivalentes, referentes ao ex-segurado, que confirmem a existência de incapacidade permanente até a data do óbito.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, os documentos do segurado instituidor serão avaliados dentro do processo de pensão por morte, sem resultar qualquer efeito financeiro em decorrência de tal comprovação.

§ 2º Para fins do disposto no inciso I do caput será observada a legislação da época em que o instituidor tenha implementado as condições necessárias para a aposentadoria.

Art. 378. Caberá a concessão nas solicitações de pensão por morte em que haja débito decorrente do exercício de atividade do segurado contribuinte individual, desde que comprovada a manutenção da qualidade de segurado perante o RGPS na data do óbito.

§ 1º A manutenção da qualidade de segurado de que trata o caput far-se-á mediante, pelo menos, uma contribuição vertida em vida até a data do óbito, desde que entre uma contribuição e outra ou entre a última contribuição recolhida pelo segurado em vida e o óbito deste, não tenha transcorrido o lapso temporal a que se refere o art. 137, observadas as demais condições exigidas para o benefício.

§ 2º Não será considerada a inscrição realizada após a morte do segurado pelos dependentes, bem como não serão consideradas as contribuições vertidas após a extemporânea inscrição para efeito de manutenção da qualidade de segurado.

§ 3º O recolhimento das contribuições obedecerá às regras constantes nos arts. 25 e 28.

Art. 379. Para a concessão da pensão, em caráter provisório, por morte presumida em razão do desaparecimento do segurado por motivo de catástrofe, acidente ou desastre, nos termos do inciso II do art. 112 do RPS, servirão como prova hábil do desaparecimento, entre outras:

I - boletim do registro de ocorrência feito junto à autoridade policial;

II - prova documental de sua presença no local da ocorrência;

III - noticiário nos meios de comunicação.

§ 1º Se existir relação entre o trabalho do segurado e a catástrofe, o acidente ou o desastre que motivaram seu desaparecimento, além dos documentos relacionados neste artigo e dos documentos dos dependentes, caberá também a apresentação da CAT, sendo indispensável o parecer médico-pericial para caracterização do nexo técnico.

§ 2º Verificado o reaparecimento do segurado, o pagamento da pensão cessa imediatamente, ficando os dependentes desobrigados da reposição dos valores recebidos, salvo má-fé.

Art. 380. Nas situações de morte presumida relacionadas ao art. 112 do RPS, a cada seis meses o recebedor do benefício deverá apresentar documento da autoridade competente, contendo informações acerca do andamento do processo, relativamente à declaração de morte presumida, até que seja apresentada a certidão de óbito.

Seção XI

Do auxílio-reclusão

Art. 381. O auxílio-reclusão será devido nas mesmas condições da pensão por morte aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, observado o disposto no art. 385.

§ 1º Os dependentes do segurado detido em prisão provisória (preventiva ou temporária) terão direito ao benefício desde que comprovem efetivo recolhimento do segurado por meio de documento expedido pela autoridade responsável.

§ 2º Equipara-se à condição de recolhido à prisão, a situação do maior de dezesseis e menor de dezoito anos de idade que se encontrar internado em estabelecimento educacional ou congênere, sob custódia do Juizado da Infância e da Juventude, observado o disposto no § 1º do art. 7º.

§ 3º O auxílio-reclusão será devido a contar da data do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se requerido até trinta dias depois desta, ou da data do requerimento, se posterior, observado, no que couber, o disposto no art. 364.

§ 4º Ao término da prisão provisória o auxílio-reclusão pago aos dependentes deverá ser cessado e, caso nova prisão ocorra, ainda que em razão do mesmo evento causador da primeira privação de liberdade, proceder-se-á à nova análise de dependência, qualidade de segurado e renda, em novo requerimento de auxílio-reclusão.

Art. 382. Considera-se pena privativa de liberdade, para fins de reconhecimento do direito ao benefício de auxílio-reclusão, aquela cumprida em regime fechado ou semi-aberto, sendo:

I - regime fechado aquele sujeito à execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; e

II - regime semi-aberto aquele sujeito à execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar.

§ 1º Não cabe a concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que esteja em livramento condicional ou que cumpra pena em regime aberto.

§ 2º A privação da liberdade será comprovada por documento emitido pela autoridade competente, comprovando o recolhimento do segurado à prisão e o regime de reclusão.

§ 3º Para o maior de dezesseis e menor de dezoito anos, serão exigidos certidão do despacho de internação e o documento atestando seu efetivo recolhimento a órgão subordinado ao Juiz de Infância e da Juventude.

Art. 383. A comprovação de que o segurado privado de liberdade não recebe remuneração, conforme disposto no art. 381, será feita através dos dados do CNIS.

§ 1º Em caso de dúvida fundada, poderá ser solicitada declaração da empresa ao qual estiver vinculado.

§ 2º O exercício de atividade remunerada pelo segurado recluso em cumprimento de pena em regime fechado ou semi-aberto, que contribua na condição de facultativo, não acarretará perda do direito ao recebimento do auxílio-reclusão pelos seus dependentes.

§ 3º O segurado recluso, ainda que contribua como facultativo, não terá direito aos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade e aposentadoria durante a percepção, pelos dependentes, do auxílio-reclusão, permitida a opção pelo benefício mais vantajoso.

§ 4º A opção pelo benefício mais vantajoso deverá ser manifestada por declaração escrita do(a) segurado(a) e respectivos dependentes, juntada ao processo de concessão, inclusive no auxílio-reclusão, observado o disposto no § 3º do art. 199.

§ 5º Caso o segurado, ao tempo da reclusão, seja recebedor de benefício por incapacidade, caberá a concessão do auxílio-reclusão aos dependentes quando cessar o benefício. Nessa hipótese, a data de início do auxílio-reclusão será fixada na data do fato gerador (reclusão) e a data do início do pagamento deverá observar que:

I - para reclusão ocorrida até 10 de novembro de 1997, véspera da publicação da MP nº 1.596-14, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, será fixada no dia seguinte à data da cessação do auxílio-doença, qualquer que seja o dependente;

II - para reclusão ocorrida a partir de 11 de novembro de 1997, a DIP será fixada:

a) no dia seguinte à data da cessação do auxílio-doença, desde que requerido até trinta dias da reclusão;

b) na data da entrada do requerimento, se requerido após trinta dias da reclusão, ressalvado o direito dos absolutamente incapazes, para os quais será fixada no dia seguinte à data de cessação do auxílio-doença.

§ 6º Aplicar-se-á o disposto no § 4º, no que couber, quando houver cessação do pagamento da remuneração ao segurado recluso que, ao tempo do encarceramento, continuou recebendo remuneração da empresa.

Art. 384. Quando as informações contidas no documento expedido pela autoridade carcerária, com a finalidade de comprovar o regime carcerário, forem suficientes para a identificação do instituído do benefício, não deverá ser exigida dos dependentes a apresentação de documentos de identificação do recluso.

Parágrafo único. Será exigida a apresentação dos documentos do recluso quando houver necessidade de acertos de dados fundamentais para o reconhecimento do direito.

Art. 385. Quando o efetivo recolhimento à prisão tiver ocorrido a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o benefício de auxílio-reclusão será devido desde que o último salário de contribuição do segurado, tomado no seu valor mensal, seja igual ou inferior ao valor fixado por Portaria Interministerial, atualizada anualmente.

§ 1º É devido o auxílio-reclusão, ainda que o resultado da RMI do benefício seja superior ao teto constante no caput.

§ 2º Quando não houver salário de contribuição na data do efetivo recolhimento à prisão, será devido o auxílio-reclusão, desde que:

I - não tenha havido perda da qualidade de segurado; e

II - o último salário de contribuição, tomado em seu valor mensal, na data da cessação das contribuições ou do afastamento do trabalho seja igual ou inferior aos valores fixados por Portaria Interministerial, atualizada anualmente.

§ 3º Para fins do disposto no inciso II do § 2º deste artigo, a Portaria Interministerial a ser utilizada será a vigente na data da contribuição utilizada como referência.

§ 4º Se a data da reclusão recair até 15 de dezembro de 1998, véspera da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, aplicar-se-á a legislação vigente à época, não se aplicando o disposto no caput deste artigo.

§ 5º No caso do segurado que recebe por comissão, sem remuneração fixa, será considerado como salário de contribuição mensal o valor auferido no mês do efetivo recolhimento à prisão, observado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 6º Para o disposto no caput, o décimo terceiro salário e o terço de férias não deverão ser considerados no cômputo do último salário de contribuição.

§ 7º A remuneração recebida em decorrência do pagamento de horas extraordinárias integrará o último salário de contribuição.

Art. 386. Fica garantido o direito ao auxílio-reclusão ao companheiro ou companheira do mesmo sexo, para reclusões ocorridas a partir de 5 de abril de 1991, desde que atendidas todas as condições exigidas para o reconhecimento do direito a esse benefício, observadas as orientações da Portaria MPS nº 513, de 2010.

Art. 387. O filho nascido durante o recolhimento do segurado à prisão terá direito ao benefício de auxílio-reclusão a partir da data do seu nascimento.

Art. 388. Se a realização do casamento ou constituição de união estável ocorrer durante o recolhimento do segurado à prisão, o auxílio-reclusão não será devido, considerando a dependência superveniente ao fato gerador.

Art. 389. A pessoa cuja designação como dependente do segurado tenha sido feita até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, fará jus ao auxílio-reclusão, se o recolhimento à prisão tiver ocorrido até aquela data, desde que atendidas todas as condições exigidas.

Art. 390. Fica mantido o direito à percepção do auxílio-reclusão ao menor sob guarda, desde que a prisão tenha ocorrido até 13 de outubro de 1996, véspera da vigência da MP nº 1.523, de 1996, e reedições, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, desde que atendidos todos os requisitos da legislação em vigor à época.

Art. 391. A habilitação posterior de outro possível dependente que importe na exclusão ou inclusão de dependentes somente produzirá efeito a contar da data da habilitação, conforme disposto no art. 107 do RPS.

Art. 392. Não será devida a concessão de auxílio-reclusão quando o recolhimento à prisão ocorrer após a perda da qualidade de segurado.

§ 1º Caberá a concessão do auxílio-reclusão aos dependentes mesmo que o fato gerador tenha ocorrido após a perda da qualidade de segurado, desde que fique reconhecido o direito a auxílio-doença que garante a qualidade de segurado na data da reclusão, o qual deverá ser verificado por meio de parecer

médico-pericial do INSS.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, o parecer médico-pericial será fundamentado em atestados ou relatórios médicos, exames complementares, prontuários ou outros documentos equivalentes, referentes ao segurado, que confirmem a existência de incapacidade permanente ou temporária.

Art. 393. As parcelas individuais do auxílio-reclusão extinguem-se pela ocorrência da perda da qualidade de dependente, na forma prevista no art. 131, revertendo-se a parcela extinta aos dependentes remanescentes.

Art. 394. O auxílio-reclusão cessa:

I - com a extinção da última cota individual;

II - se o segurado, ainda que privado de sua liberdade ou recluso, passar a receber aposentadoria;

III - pelo óbito do segurado ou beneficiário;

IV - na data da soltura;

V - pela ocorrência de uma das causas previstas no inciso III do art. 131, no caso de filho ou equiparado ou irmão, de ambos os sexos;

VI - em se tratando de dependente inválido, pela cessação da invalidez, verificada em exame médico pericial a cargo do INSS;

VII - pela adoção, para o filho adotado que receba auxílio-reclusão dos pais biológicos, exceto quando o cônjuge ou o companheiro(a) adota o filho do outro;

VIII - pelo levantamento da interdição no caso do(a) filho(a) ou irmã(o) com deficiência intelectual ou mental;

IX - pela fuga do recluso; e

X - quando o segurado deixar a prisão por livramento condicional ou por cumprimento da pena em regime aberto.

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos IX e X do caput, o benefício não poderá ser reativado, caracterizando-se a nova captura ou regressão de regime como novo fato gerador para requerimento de benefício.

Art. 395. Os pagamentos do auxílio-reclusão serão suspensos:

I - na hipótese da opção pelo auxílio-doença, na forma do § 2º do art. 383;

II - se o dependente deixar de apresentar atestado trimestral, firmado pela autoridade competente, para prova de que o segurado permanece recolhido à prisão; e

III - se o segurado recluso possuir, mesmo que nesta condição, vínculo empregatício de trabalho empregado, doméstico ou avulso.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e III do caput, o benefício será restabelecido, respectivamente, no dia seguinte à cessação do auxílio-doença ou no dia posterior ao encerramento do vínculo empregatício.

§ 2º Se houver exercício de atividade dentro do período de fuga, livramento condicional, cumprimento de pena em regime aberto, este será considerado para verificação de manutenção da qualidade de segurado.

Seção XII

Do abono anual

Art. 396. O abono anual, conhecido como décimo terceiro salário ou gratificação natalina, corresponde ao valor da renda mensal do benefício no mês de dezembro ou no mês da alta ou da cessação do benefício, para o segurado que recebeu auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria, salário-maternidade, pensão por morte ou auxílio-reclusão, na forma do que dispõe o art. 120 do RPS.

§ 1º O recebimento de benefício por período inferior a doze meses, dentro do mesmo ano,

determina o cálculo do abono anual de forma proporcional.

§ 2º O período igual ou superior a quinze dias, dentro do mês, será considerado como mês integral para efeito de cálculo do abono anual.

§ 3º O valor do abono anual correspondente ao período de duração do salário-maternidade será pago, em cada exercício, juntamente com a última parcela do benefício nele devido.

§ 4º O abono anual incidirá sobre a parcela de acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), referente ao auxílio-acompanhante, observado o disposto no art. 120 do RPS.

§ 5º O pagamento do abono anual de que trata o art. 40 da Lei nº 8.213, de 1991, poderá ser realizado de forma parcelada.

Art. 397. Autorizado o pagamento parcelado do abono anual, o parcelamento será realizado da seguinte forma:

I - para os benefícios permanentes:

a) 50% (cinquenta por cento) do valor devido até a competência de dezembro ou da cessação do benefício, caso prevista, na competência de agosto; e

b) 100% (cem por cento) do valor devido até a competência de dezembro, na competência de novembro, descontado o valor da parcela paga anteriormente no ano;

II - para os benefícios temporários:

a) 50% (cinquenta por cento) do valor devido até a competência de agosto ou da cessação do benefício, caso prevista, na competência de agosto, descontados os valores pagos anteriormente no ano decorrentes de cessação de benefício posteriormente restabelecido; e

b) 100% (cem por cento) do valor devido até a competência de dezembro ou da cessação do benefício, caso prevista, na competência de novembro, descontado o valor das parcelas pagas anteriormente no ano.

Seção XIII

Da habilitação e reabilitação profissional

Art. 398. A Habilitação e Reabilitação Profissional visa proporcionar aos beneficiários, incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independentemente de carência, às pessoas portadoras de deficiência, os meios indicados para proporcionar o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem.

Art. 399. Poderão ser encaminhados para o Programa de Reabilitação Profissional:

I - o segurado em gozo de auxílio-doença, acidentário ou previdenciário;

II - o segurado sem carência para a concessão de auxílio-doença previdenciário, incapaz para o trabalho;

III - o segurado em gozo de aposentadoria por invalidez;

IV - o segurado em gozo de aposentadoria especial, por tempo de contribuição ou idade que, em atividade laborativa, tenha reduzida sua capacidade funcional em decorrência de doença ou acidente de qualquer natureza ou causa;

V - o dependente do segurado; e

VI - as Pessoas com Deficiência - PcD.

Art. 400. É obrigatório o atendimento pela Reabilitação Profissional aos beneficiários descritos nos incisos I, II, III e IV do art. 399, ficando condicionado às possibilidades administrativas, técnicas, financeiras e às características locais, o atendimento aos beneficiários relacionados aos incisos V e VI do mesmo artigo.

Art. 401. O atendimento aos beneficiários, seus dependentes e as Pessoas com Deficiência passíveis de Reabilitação Profissional será descentralizado e funcionará nas APS, conduzido por equipes multiprofissionais, com atribuições de execução das funções básicas e demais funções afins ao

processo de Reabilitação Profissional:

I - avaliação do potencial laborativo;

II - orientação e acompanhamento do programa profissional;

III- articulação com a comunidade, inclusive mediante celebração de convênio para reabilitação integral, restrita as pessoas que cumpriram os pressupostos de elegibilidade ao Programa de Reabilitação Profissional, com vistas ao reingresso no mercado de trabalho;

IV- acompanhamento e pesquisa de fixação no mercado de trabalho; e

V - certificar ou homologar o processo de Habilitação e Reabilitação Profissional.

Parágrafo único. Os encaminhamentos que motivarem deslocamento de beneficiário para atendimento na Reabilitação Profissional devem ser norteados pela verificação da menor distância de localidade de domicílio e reduzidos ao estritamente necessário, estando garantido o auxílio para Programa de Reabilitação Profissional fora do domicílio.

Art. 402. Quando indispensáveis ao desenvolvimento do programa de Reabilitação Profissional, o INSS fornecerá aos beneficiários, inclusive aposentados, os seguintes recursos materiais:

I - órteses: tecnologia assistiva para correção ou complementação de funcionalidade;

II - próteses: tecnologia assistiva para substituição de membros ou parte destes;

III - outras tecnologias assistivas: produtos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivam promover a funcionalidade, relacionada à atividade e participação, de pessoas com deficiência, incapacidades ou mobilidade reduzida, visando sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social;

IV - auxílio-transporte urbano, intermunicipal e interestadual: que consiste no pagamento de despesas com o deslocamento do beneficiário de seu domicílio para atendimento na APS e para avaliações, cursos e/ou treinamentos em empresas e/ou instituições na comunidade;

V - auxílio-alimentação: que consiste no pagamento de despesas referentes aos gastos com alimentação (almoço ou jantar) aos beneficiários em programa profissional com duração de oito horas;

VI - diárias: que serão concedidas conforme o art. 171 do RPS;

VII - implemento profissional: recursos materiais necessários para o desenvolvimento da formação ou do treinamento profissional, compreendendo material didático, uniforme, instrumentos e equipamentos técnicos, inclusive os de proteção individual (EPI); e

VIII - instrumento de trabalho: recursos materiais necessários ao exercício de uma atividade laborativa, de acordo com o Programa de Habilitação/Reabilitação Profissional desenvolvido.

§ 1º São considerados como equipamentos necessários à Habilitação e à Reabilitação Profissional, previstos no § 2º do art. 137 do RPS, desde que constatada a sua necessidade pela equipe de reabilitação, o implemento profissional e o instrumento de trabalho.

§ 2º O direito à concessão dos recursos materiais de que trata o caput desse artigo, mediante os encaminhamentos decorrentes da celebração de convênios de cooperação técnico-financeira, será garantido conforme descrito em instrumento próprio.

Art. 403. Nos casos de solicitação de novo benefício por segurado que já tenha se submetido ao Programa de Reabilitação Profissional, o perito médico deverá rever o processo anteriormente desenvolvido, antes de indicar novo encaminhamento à Reabilitação Profissional.

Art. 404. Para o atendimento das pessoas elegíveis à reabilitação poderão ser firmados convênios de cooperação técnico-financeira, contratos, acordos e parcerias, no âmbito da Reabilitação Profissional, com entidades públicas ou privadas de comprovada idoneidade financeira e técnica, conforme previsto no art. 317 do RPS, nas seguintes modalidades:

I - atendimento e/ou avaliação nas áreas de fisioterapia, terapia ocupacional, psicologia, fonoaudiologia, e outros necessários ao processo de Reabilitação Profissional;

II - atendimento, preparação e treinamento para uso de próteses, órteses e demais tecnologias

assistivas;

III - melhoria da escolaridade, com alfabetização e elevação do grau de escolaridade;

IV - avaliação e treinamento profissional;

V - capacitação e profissionalização com vistas ao reingresso no mercado de trabalho;

VI - desenvolvimento de cursos profissionalizantes;

VII - disponibilização de áreas e equipamentos para instituições/entidades/órgãos com atendimento prioritário à clientela da Reabilitação Profissional;

VIII - estágios curriculares e extracurriculares para alunos em formação;

IX - fiscalização do cumprimento da reserva de vagas; e

X - homologação do processo de reabilitação e/ou readaptação profissional.

Parágrafo único. Todas as modalidades previstas neste artigo deverão ser monitoradas pela equipe de Reabilitação Profissional.

Art. 405. Para fins de subsidiar o processo de Reabilitação Profissional, a equipe multiprofissional poderá solicitar Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP à empresa.

Art. 406. No caso do beneficiário deixar de comparecer ou dar continuidade ao processo de reabilitação profissional proporcionado pela Previdência Social, terá seu benefício suspenso e posteriormente cessado, conforme disciplinado em ato próprio.

Seção XIV

Do Serviço Social

Art. 407. O Serviço Social do INSS é um serviço previdenciário que proporciona o acesso ao reconhecimento dos direitos aos cidadãos. As ações profissionais do Serviço Social do INSS fundamentam-se no art. 88 da Lei nº 8.213, de 1991, e no art. 161 do RPS, na Matriz Teórica - Metodológica do Serviço Social da Previdência Social publicada em 1994, e objetivam esclarecer aos usuários seus direitos sociais e os meios de exercê-los, estabelecendo, de forma conjunta, o processo de superação das questões previdenciárias, tanto no âmbito interno quanto no da dinâmica da sociedade.

§ 1º As ações do Serviço Social no INSS são realizadas pelos Assistentes Sociais e desenvolvidas em consonância com as diretrizes e objetivos estratégicos adotados pela instituição.

§ 2º A atuação destes profissionais visa colaborar na articulação da política previdenciária com as outras políticas sociais e proporcionar acesso qualificado da população às informações previdenciárias assistenciais.

Art. 408. O Serviço Social executará ações profissionais em conjunto com outras áreas do INSS, com organizações da sociedade civil que favoreçam o acesso da população aos benefícios e aos serviços do RGPS, e com organizações que favoreçam a participação do usuário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária e de assistência social, com base nas demandas locais e nas diretrizes estabelecidas pela Diretoria de Saúde do Trabalhador.

Art. 409. Os recursos técnicos utilizados pelo Assistente Social são, entre outros, o parecer social, a pesquisa social, o estudo exploratório dos recursos sociais, a avaliação social da pessoa com deficiência aos requerentes do Benefício de Prestação Continuada BPC/LOAS, estabelecida pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e a avaliação social da pessoa com deficiência em cumprimento ao disciplinado na LC nº 142, de 2013.

§ 1º O Parecer Social consiste no pronunciamento profissional do Assistente Social, com base no estudo de determinada situação, podendo ser emitido na fase de concessão, manutenção, recurso de benefícios ou para embasar decisão médico-pericial, por solicitação do setor respectivo ou por iniciativa do próprio Assistente Social, observado que:

I - a elaboração do Parecer Social pautar-se-á em estudos sociais, de caráter sigiloso, constante de prontuário do Serviço Social;

II - a escolha do instrumento a ser utilizado para elaboração do parecer (visitas, entrevistas

colaterais ou outros) é de responsabilidade do assistente social;

III - o parecer social não se constituirá em instrumento de constatação de veracidade de provas ou das informações prestadas pelo usuário;

IV - nas intercorrências sociais que interfiram na origem, na evolução e no agravamento de patologias, o parecer social objetivará subsidiar decisão médico-pericial; e

V - deverá ser apresentado aos setores solicitantes por formulário específico denominado Parecer Social, conforme Anexo II.

§ 2º A pesquisa social constitui-se recurso técnico fundamental para a realimentação do saber e do fazer profissional, voltada para a busca do conhecimento crítico e interpretativo da realidade, favorecendo a identificação e a melhor caracterização das demandas do INSS e do perfil socioeconômico-cultural dos beneficiários como recursos para a qualificação dos serviços prestados, o que propiciará:

I - o conhecimento da realidade social na qual se inserem os usuários da política de seguridade social, considerando o seu contexto político, cultural e socioeconômico, em sua relação com a Previdência Social;

II - a elaboração de planos, programas e projetos vinculados com a proposta teórico-metodológica que embasa as ações do Serviço Social;

III - a produção e divulgação de novos conhecimentos que possam contribuir para a ampliação da proteção social e melhoria dos serviços prestados.

§ 3º O Estudo Exploratório dos Recursos Sociais constitui instrumento que facilita a necessária articulação da política previdenciária com a rede socioassistencial para o desenvolvimento do trabalho do Serviço Social e atendimento aos usuários da Previdência Social.

§ 4º A avaliação social, em conjunto com a avaliação médica da pessoa com deficiência, consiste num instrumento destinado à caracterização da deficiência, e considerará os fatores ambientais, sociais, pessoais, a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social dos requerentes do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

§ 5º Para assegurar o efetivo atendimento aos beneficiários poderão ser utilizados mecanismos de intervenção técnica, ajuda material, articulação com a rede socioassistencial, intercâmbio com empresas, instituições públicas e entidades da sociedade civil, inclusive, mediante celebração de convênios, acordos ou termos de cooperação técnica, conforme regulamentos do INSS.

§ 6º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e fortalecimento da Seguridade Social, especialmente no que tange à política previdenciária e da assistência social, e com as outras áreas do INSS, entidades governamentais e organizações da sociedade civil.

§ 7º O Serviço Social prestará assessoramento técnico aos Estados, Distrito Federal e Municípios na elaboração de suas respectivas propostas de trabalho relacionadas com a Previdência Social, bem como compor comitês intersetoriais de políticas sociais.

Seção XV

Do exame médico pericial

Art. 410. O Perito Médico poderá, quando entender necessário, solicitar ao Médico Assistente do beneficiário que forneça informações a ele relativas para fins do disposto nos § 2º do art. 43 e § 1º do art. 71, ambos do RPS ou para subsidiar emissão de laudo médico pericial conclusivo, conforme Anexo VI.

Parágrafo único. Considera-se Médico Assistente o profissional responsável pelo diagnóstico, tratamento e acompanhamento da evolução da doença do paciente.

Art. 411. O segurado poderá solicitar remarcação do exame médico pericial por uma vez, caso não possa comparecer.

Art. 412. O INSS realizará a perícia médica do segurado no hospital ou na residência, mediante a apresentação de documentação médica comprovando a internação ou a impossibilidade de locomoção.

CAPÍTULO VI

DA APOSENTADORIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Seção I

Dos beneficiários

Art. 413. Para o reconhecimento do direito às aposentadorias de que trata a Lei Complementar nº 142, de 2013, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Art. 414. A concessão da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade ao segurado que tenha reconhecido, em avaliação médica e funcional realizada por perícia própria do INSS, grau de deficiência leve, moderada ou grave, está condicionada à comprovação da condição de pessoa com deficiência na data da entrada do requerimento - DER ou na data da implementação dos requisitos mínimos para o benefício a partir de 9 de novembro de 2013, data de entrada em vigor da LC nº 142, de 2013.

§ 1º Para efeito de concessão da aposentadoria da pessoa com deficiência, compete à perícia própria do INSS avaliar o segurado e fixar a data provável do início da deficiência e o respectivo grau, assim como identificar a ocorrência de variação no grau de deficiência e indicar os respectivos períodos em cada grau, por meio de instrumento de avaliação desenvolvido especificamente para esse fim, aprovado pela Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MPOG/AGU nº 1, de 27 de janeiro de 2014, que será objeto de revalidação periódica no prazo máximo de 1 (um) ano.

§ 2º A comprovação da deficiência será embasada em documentos que subsidiem a avaliação médica e funcional, vedada a prova exclusivamente testemunhal.

§ 3º A avaliação da pessoa com deficiência será realizada para fazer prova dessa condição exclusivamente para fins previdenciários.

§ 4º Considera-se impedimento de longo prazo, para fins do disposto no art. 413, aquele que produza efeitos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, pelo prazo mínimo de dois anos, contados de forma ininterrupta.

Seção II

Da aposentadoria por idade

Art. 415. A aposentadoria por idade da pessoa com deficiência, uma vez cumprida a carência de 180 (cento e oitenta) contribuições, prevista no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, será devida ao segurado aos sessenta anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher.

Parágrafo único. Para efeito de concessão da aposentadoria de que trata o caput, o segurado deve contar com no mínimo quinze anos de tempo de contribuição, cumpridos na condição de pessoa com deficiência, independentemente do grau.

Art. 416. Para fins da aposentadoria por idade da pessoa com deficiência é assegurada a conversão do período de exercício de atividade sujeita a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, cumprido na condição de pessoa com deficiência, exclusivamente para efeito de cálculo do valor da renda mensal.

Parágrafo único. Para fins da aposentadoria por idade da pessoa com deficiência é vedada:

I - a conversão de tempo sujeito a condições especiais, bem como o exercido na condição de pessoa com deficiência, para fins de carência e tempo mínimo de 180 (cento e oitenta) meses de contribuição exigido para a concessão da aposentadoria por idade; e

II - a conversão do tempo na condição de pessoa com deficiência para fins de acréscimo no tempo de contribuição.

Art. 417. A carência de 180 (cento e oitenta) contribuições exigida para a concessão da aposentadoria por idade observará as regras definidas nos arts. 145, 146 e 149, não sendo exigida concomitantemente a condição de pessoa com deficiência.

Art. 418. O segurado especial, que contribuir facultativamente ou não, terá direito à aposentadoria por idade à pessoa com deficiência prevista na LC nº 142, de 2013, desde que comprove:

I - sessenta anos de idade se homem e 55 (cinquenta e cinco), se mulher;

II - ser segurado especial na DER ou data do preenchimento dos requisitos;

III - carência de 180 (cento e oitenta) meses de atividade rural e/ou contribuições;

IV - o mínimo de quinze anos de tempo de contribuição, rural ou urbano, cumpridos simultaneamente na condição de pessoa com deficiência, independentemente do grau; e

V - que o segurado seja pessoa com deficiência na DER, ressalvado o direito adquirido a contar de 9 de novembro de 2013.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput à aposentadoria por idade prevista no § 3º do art. 48 da Lei nº 8.213, de 1991 e § 2º do art. 230 desta IN, computando-se os períodos de contribuição sob outras categorias, inclusive urbanas, com direito à redução de cinco anos na idade em razão da condição de segurado com deficiência.

Seção III

Da aposentadoria por tempo de contribuição

Art. 419. A aposentadoria por tempo de contribuição do segurado com deficiência, uma vez cumprida a carência de 180 (cento e oitenta) contribuições, prevista no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.213, de 1991, é devida ao segurado do RGPS, observado o disposto no art. 199-A do RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, e os seguintes requisitos:

I - aos 25 (vinte e cinco) anos de tempo de contribuição na condição de deficiente, se homem, e vinte anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência grave;

II - aos 29 (vinte e nove) anos de tempo de contribuição na condição de deficiente, se homem, e 24 (vinte e quatro) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência moderada; e

III - aos 33 (trinta e três) anos de tempo de contribuição na condição de deficiente, se homem, e 28 (vinte e oito) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência leve.

§ 1º A aposentadoria de que trata o caput será devida aos segurados especiais que contribuam facultativamente, de acordo com o disposto no art. 199 e no § 2º do art. 200, ambos do RPS, sempre em juízo do cômputo do período de atividade na condição de segurado especial exercido anterior à competência novembro de 1991, para o qual não é exigido o recolhimento de contribuições.

§ 2º A aposentadoria de que trata o caput está condicionada à comprovação da condição de pessoa com deficiência na DER ou na data da implementação dos requisitos para o benefício.

Art. 420. Para fins de carência observar-se-á o disposto no art. 417.

Seção IV

Dos ajustes dos graus de deficiência e da conversão

Art. 421. Para o segurado que, após a filiação ao RGPS, tornar-se pessoa com deficiência, ou tiver seu grau alterado, os parâmetros mencionados nos incisos I, II e III do art. 419, serão proporcionalmente ajustados e os respectivos períodos serão somados após conversão, conforme Anexo XLVII, considerando o grau de deficiência preponderante, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 1º O grau de deficiência preponderante será definido como sendo aquele no qual o segurado cumpriu maior tempo de contribuição, antes da conversão, e servirá como parâmetro para definir o tempo mínimo necessário para a aposentadoria por tempo de contribuição do deficiente, bem como para conversão.

§ 2º Quando o segurado tiver contribuído alternadamente na condição de pessoa sem deficiência e com deficiência, os respectivos períodos poderão ser somados, após aplicação da conversão de que trata o caput.

§ 3º Quando o segurado não comprovar a condição de pessoa com deficiência na DER ou na data da implementação dos requisitos para o benefício, poderá ser concedida a aposentadoria por idade

oupor tempo de contribuição, previstas nos arts. 48 e 52 da Lei nº 8.213, de 1991, respectivamente, podendo utilizar a conversão dos períodos de tempo de contribuição como deficiente.

Art. 422. A redução do tempo de contribuição da pessoa com deficiência não poderá ser acumulada, no mesmo período contributivo, com a redução aplicada aos períodos de contribuição relativos a atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

§ 1º É garantida a conversão do tempo de contribuição cumprido em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física do segurado com deficiência, para fins das aposentadorias de que trata o art. 413, se resultar mais favorável ao segurado, conforme Anexo XLVI.

§ 2º É vedada a conversão do tempo de contribuição do segurado com deficiência para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata a Seção V do Capítulo V.

Art. 423. Quando não houver alternância entre período de trabalho na condição de pessoa com e sem deficiência, ou entre graus diferentes de deficiência, não haverá hipótese de conversão.

Seção V

Da avaliação da deficiência

Art. 424. Compete à perícia própria do INSS, representada pela perícia médica previdenciária e pelo serviço social do INSS, para efeito de concessão da aposentadoria da pessoa com deficiência, avaliar o segurado e fixar a data provável do início da deficiência e seu respectivo grau, assim como identificar a ocorrência de variação no grau de deficiência e indicar os respectivos períodos em cada grau.

§ 1º A avaliação indicada no caput será realizada mediante aplicação do Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria - IFBrA que será objeto de revisão por instância técnica específica instituída no âmbito do Ministério da Previdência Social, no prazo máximo de um ano, a contar da data de publicação da Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MPOG/AGU nº 1, de 2014.

§ 2º Com fins de embasar a fixação da data da deficiência e suas possíveis alterações ao longo do tempo, caberá à perícia médica previdenciária fixar a data de início do impedimento e as datas de suas alterações, caso existam, por ocasião da primeira avaliação.

§ 3º As datas de início do impedimento e suas alterações serão instruídas por meio de documentos, sendo vedada a prova exclusivamente testemunhal.

§ 4º Serão considerados documentos válidos para embasar todas as datas citadas no § 3º deste artigo, todo e qualquer elemento técnico disponível que permita à perícia médica formar sua convicção.

§ 5º A comprovação da deficiência somente se dará depois de finalizadas as avaliações médica e do serviço social, sendo seu grau definido pela somatória das duas avaliações e sua temporalidade subsidiada pela data do impedimento e alterações fixadas pela perícia médica.

Seção VI

Das disposições gerais

Art. 425. É garantida a aplicação do fator previdenciário no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, devidas ao segurado com deficiência, se resultar em renda mensal de valor mais elevado.

§ 1º Para efeito do caput, na aplicação do fator previdenciário será considerado o tempo de contribuição computado para fins de cálculo do salário de benefício.

§ 2º A aposentadoria por tempo de contribuição do segurado com deficiência, terá a renda mensal de 100% (cem por cento) do salário de benefício, para o segurado que comprovar o tempo de contribuição previsto nos incisos I a III do art. 419.

§ 3º A aposentadoria por idade do segurado com deficiência, terá a renda mensal calculada na forma do art. 196.

Art. 426. O segurado, inclusive aquele com deficiência, que tenha contribuído na forma dos incisos I e II do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991 e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou de contagem

recíproca do tempo de contribuição,deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento,sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário decontribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferençarentre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento), acrescidodos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei nº9.430, de 27 de dezembro de 1996.

Art. 427. O segurado com deficiência poderá solicitar avaliaçãomédica e funcional, a ser realizada por perícia própria doINSS, para o reconhecimento do direito às aposentadorias por tempode contribuição ou por idade nos termos da LC nº 142, de 2013.

§ 1º Até dois anos após a vigência da LC nº 142, de 2013,ou seja, 8 de novembro de 2015, somente será agendada a avaliaçãode que trata o caput para o segurado que requerer o benefício deaposentadoria e contar com os seguintes requisitos:

I - no mínimo vinte anos de contribuição, se mulher, e 25(vinte e cinco), se homem; ou

II - no mínimo quinze anos de contribuição e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, e sessenta, se homem.

§ 2º Observada a capacidade de atendimento da perícia próprio do INSS, de acordo com a demanda local, poderá ser agendadaa avaliação do segurado que não preencha os requisitos mencionadosno § 1º deste artigo.

§ 3º Até o final do prazo previsto no § 1º deste artigo, seráanalisada, pelos órgãos competentes, a necessidade de prorrogação doreferido prazo.

Art. 428. As informações do segurado relativas aos períodoscom deficiência leve, moderada e grave, fixadas em decorrência daavaliação médica e funcional, constarão no CNIS, após as necessáriasadequações do sistema.

Art. 429. O segurado aposentado de acordo com as regras daLC nº 142, de 2013, não estará obrigado ao afastamento da atividadeque exercer na condição de pessoa com deficiência.

Art. 430. Observada a vigência da LC nº 142, de 2013, asaposentadorias por idade e tempo de contribuição concedidas até 9 denovembro de 2013 de acordo com as regras da Lei nº 8.213, de 1991,não poderão ser revistas para enquadramento nos critérios da LC nº142, de 2013, ressalvada a hipótese de desistência prevista no parágrafoúnico do art. 181-B do RPS.

Art. 431. Para a revisão da avaliação médica e funcional, apedido do segurado ou por iniciativa do INSS, aplica-se o prazo de cadencial previsto nos arts. 568 e 569, respectivamente.

Art. 432. Aplica-se ao segurado com deficiência as demaisnormas relativas aos benefícios do RGPS.

CAPÍTULO VII

DA CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Art.433. Para efeito de contagem recíproca, hipótese em queos diferentes sistemas de Previdência Social compensar-se-ão financeiramente,é assegurado:

I - o cômputo do tempo de contribuição na AdministraçãoPública, para fins de concessão de benefícios previstos no RGPS,inclusive de aposentadoria em decorrência de tratado, convenção ouacordo internacional; e

II - para fins de emissão de CTC, pelo INSS, para utilizaçãono serviço público, o cômputo do tempo de contribuição na atividadeprivada, rural e urbana.

§ 1º Para a expedição da CTC, não será exigido que osegurado se desvincule de suas atividades abrangidas pelo RGPS.

§ 2º Para os fins deste artigo, é vedada:

I - conversão de tempo de contribuição exercido em atividadesujeita a condições especiais, nos termos dos arts. 66 e 70 doRPS;

II - conversão do tempo de contribuição do segurado nacondição de pessoa com deficiência, reconhecida na forma da LC nº142, de 2013; e

III - a contagem de qualquer tempo de serviço fictício.

§ 3º Caso o segurado seja aposentado pelo RGPS, será permitida a emissão de CTC somente para períodos de contribuição posteriores à data do início da aposentadoria concedida no RGPS, ainda que haja comprovação de tempo anterior não incluído no benefício.

§ 4º Para efeito de contagem recíproca, o período em que o segurado contribuinte individual e o facultativo tiverem contribuído com base na alíquota reduzida de 5% (cinco por cento) ou 11% (onze por cento), na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, ou recebido salário maternidade nestas condições, só será computado se forem complementadas as contribuições para o percentual de 20% (vinte por cento).

§ 5º Será permitida a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC para fins da contagem recíproca ao segurado com deficiência que tenha reconhecido, em avaliação médica e funcional realizada por perícia própria do INSS, grau de deficiência leve, moderada ou grave.

§ 6º A CTC deverá conter a indicação dos períodos de tempo de contribuição ao RGPS na condição de segurado com deficiência e os respectivos graus, não sendo admitida a conversão do tempo de contribuição exercido pelo segurado com deficiência em tempo de contribuição.

Art. 434. O segurado terá direito de computar, para fins de concessão dos benefícios do RGPS, o tempo de contribuição na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Parágrafo único. Poderá ser contado o tempo de contribuição na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que estes assegurem aos seus servidores, mediante legislação própria, a contagem de tempo de contribuição em atividade vinculada ao RGPS.

Art. 435. O cômputo do tempo de contribuição de que trata esta seção, considerando a legislação pertinente, observará os seguintes critérios:

I - não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais;

II - é vedada a contagem de tempo de contribuição no serviço público com o de contribuição na atividade privada, quando concomitantes;

III - não será contado por um regime o tempo de contribuição utilizado para concessão de aposentadoria por outro regime;

IV - o tempo de serviço anterior ou posterior à obrigatoriedade de filiação à Previdência Social só será contado mediante indenização da contribuição correspondente ao período respectivo; e

V - o tempo de contribuição do segurado trabalhador rural anterior à competência novembro de 1991 será computado, desde que indenizado o período respectivo.

§ 1º A indenização de períodos para fins de contagem recíproca observará o disposto no art. 26.

§ 2º Havendo parcelamento de débito, o respectivo período só será certificado pelo RGPS após a quitação, comprovada pela RFB.

Art. 436. A CTC emitida a partir de 16 de maio de 2008, data da publicação da Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008, norma que disciplina procedimentos sobre a emissão de CTC pelos RPPS, somente poderá ser aceita para fins de contagem recíproca, desde que emitida na forma do http://www.inss.prevnet/downloads/dirben/Normas_2010/in45anexos/ANEXO30.pdf Anexo XXX.

Parágrafo único. A certidão de que trata o caput, será acompanhada de relação dos valores das remunerações a partir da competência julho de 1994, por competência, que serão utilizados para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria, conforme modelo constante no Anexo XXXI.

Seção I

Da Certidão de Tempo de Contribuição - CTC

Art. 437. A CTC relativa ao militar, tanto o integrante da Força Armada quanto o militar dos Estados e do Distrito Federal, portar regras constitucionais previdenciárias diferenciadas do servidor titular de cargo efetivo, não se submete às normas definidas na Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008.

Art. 438. Para efeito de contagem recíproca, o tempo de contribuição para RPPS ou para RGPS, no que couber, deverá ser provado com certidão fornecida:

I - pela unidade gestora do RPPS ou pelo setor competente da Administração Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal, suas Autarquias e Fundações, desde que devidamente homologada pela unidade gestora do Regime Próprio, relativamente ao tempo de contribuição para o respectivo RPPS; ou

II - pelo setor competente do INSS, relativamente ao tempo de contribuição para o RGPS.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, a CTC deverá ser emitida, sem rasuras, constando, obrigatoriamente:

I - órgão expedidor;

II - nome do servidor, número de matrícula, número do documento de identidade (RG), CPF, sexo, data de nascimento, filiação, número do PIS ou número do PASEP, e, quando for o caso, cargo efetivo, lotação, data de admissão e data de exoneração ou demissão;

III - período de contribuição, de data a data, compreendido na certidão;

IV - fonte de informação;

V - discriminação da frequência durante o período abrangido pela certidão, indicadas as várias alterações, tais como faltas, licenças, suspensões e outras ocorrências;

VI - soma do tempo líquido;

VII - declaração expressa do servidor responsável pela certidão, indicando o tempo líquido de efetiva contribuição em dias, ou anos, meses e dias;

VIII - assinatura do responsável pela certidão e do dirigente do órgão expedidor e, no caso de ser emitida por outro setor da administração do ente federativo, homologação da unidade gestora do RPPS;

IX - indicação da lei que assegure, aos servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, aposentadorias por invalidez, idade, tempo de contribuição e compulsória, e pensão por morte, com aproveitamento de tempo de contribuição prestado em atividade vinculada ao RGPS; e

X - documento anexo quando emitido pelo RPPS, contendo informação dos valores das remunerações de contribuição a partir de julho de 1994, por competência, a serem utilizados no cálculo dos proventos da aposentadoria.

§ 2º A CTC emitida pelo Estado, Distrito Federal ou Município, deverá conter a informação da lei instituidora do RPPS no respectivo ente federativo, na forma do inciso IX do § 1º deste artigo.

§ 3º O tempo de serviço considerado para efeito de aposentadoria por lei e cumprido até 15 de dezembro de 1998, véspera da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, será contado como tempo de contribuição.

§ 4º É vedada a contagem de tempo de contribuição de atividade privada com a do serviço público ou de mais de uma atividade no serviço público, quando concomitantes, ressalvados os casos de acumulação de cargos ou empregos públicos previstos nas alíneas "a" a "c" do inciso XVI do art. 37 e no inciso III do art. 38, ambos da Constituição Federal.

§ 5º A contagem do tempo de contribuição para certificação em CTC observará o mês de trinta e o ano de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.

Art. 439. A CTC será única e emitida constando o período integral de contribuição ao RGPS, as remunerações a partir de 1º de julho de 1994, e o órgão de lotação que se destina, em duas vias, das quais a primeira via será fornecida ao interessado, mediante recibo passado na segunda via, implicando sua concordância quanto ao tempo certificado.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, a pedido do interessado, a CTC poderá ser emitida para períodos fracionados, o qual deverá indicar os períodos que deseja aproveitar no órgão de vinculação, observando que o fracionamento poderá corresponder à totalidade do vínculo empregatício ou apenas parte dele.

§ 2º Entende-se por período a ser aproveitado, o tempo de contribuição indicado pelo

interessado para utilização junto ao RPPS ao qual estiver vinculado.

§ 3º Poderá ser impressa uma nova via da CTC, sempre que solicitado pelo interessado ou órgão de destino com a devida justificativa, sem necessidade de apresentação de qualquer documento de comprovação do tempo já certificado, presumindo-se a validade das informações nela contidas.

Art. 440. Será permitida a emissão de CTC pelo INSS, na forma do art. 436, ao segurado que exercer cargos constitucionalmente acumuláveis na Administração Pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, conforme previsto nas alíneas "a" a "c" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois entes federativos.

§ 1º Serão informados no campo "observações" da CTC, os períodos a serem aproveitados em cada órgão, conforme indicação do requerente.

§ 2º A CTC deverá ser expedida em três vias, das quais a primeira e a segunda serão fornecidas ao interessado, mediante recibo passado na terceira via.

§ 3º É devida a emissão de CTC na forma definida neste artigo também na hipótese de acumulação legal de dois cargos vinculados ao mesmo órgão.

Art. 441. Será permitida a emissão de CTC, pelo INSS, para os períodos em que os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estiveram vinculados ao RGPS, somente se, por ocasião de transformação para RPPS, esse tempo não tiver sido averbado automaticamente pelo respectivo órgão.

§ 1º Tratando-se de RPPS instituído por ente federativo estadual ou municipal, será necessário oficiar o órgão gestor do regime de previdência para que informe a lei instituidora do regime, a vigência, bem como, se há previsão expressa de averbação automática do período de vínculo sujeito ao RGPS, a exemplo da previsão contida no art. 243 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 2º Ainda que o órgão gestor do RPPS informe a averbação automática do período de vínculo sujeito ao RGPS, o segurado poderá optar em qual regime deseja utilizar o período anterior à instituição do RPPS, observado o disposto do § 1º do art. 452.

§ 3º A opção pela utilização no RGPS do período averbado automaticamente, na forma do § 2º, impõe a notificação formal ao órgão gestor do RPPS, informando sobre a vedação de nova utilização do mesmo período.

§ 4º O tempo de atividade ao RGPS exercido de forma concomitante ao período de emprego público celetista, com filiação à Previdência Social Urbana, objeto de averbação perante o Regime Jurídico Único - RJU, conforme determinação do art. 247 da Lei nº 8.112, de 1990, somente poderá ser computado para efeito de aposentadoria uma única vez, independentemente do regime instituído do benefício.

§ 5º Excepcionalmente, em relação às hipóteses constitucionais legais de acumulação de atividades no serviço público e na iniciativa privada, quando uma das ocupações estiver enquadrada nos termos do art. 247 da Lei nº 8.112, de 1990, todavia, for verificada a subsistência dos diversos vínculos previdenciários até a época do requerimento do benefício, admite-se a possibilidade de o trabalhador exercer a opção pelo regime previdenciário em que esse tempo será, uma única vez, utilizado para fins de aposentadoria, desde que estejam preenchidos todos os requisitos para a concessão do benefício de acordo com as regras do regime instituidor.

§ 6º Admite-se a utilização, no âmbito de um sistema de Previdência Social, do tempo de contribuição que ainda não tenha sido efetivamente aproveitado para obtenção de aposentadoria ou vantagem ao RPPS em outro, na conformidade do inciso III, art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 7º Observado o disposto no § 4º deste artigo, em hipótese alguma será emitida CTC para períodos de contribuição anteriores ao início de qualquer aposentadoria no RGPS.

§ 8º Havendo desligamento de servidor do RPPS Federal, o tempo de emprego público anterior à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou seja, trabalhado até 11 de dezembro de 1990, somente poderá ser certificado para outro ente por meio de CTC emitida pelo INSS.

§ 9º Na hipótese de recebimento de CTC emitida por ente federal, cabe observar se foram certificados períodos de vinculação ao RGPS, ocasião em que será devida a emissão de carta de

exigênciapara que o segurado apresente a CTC revista, contemplando apenas operíodo de RPPS.

§ 10. Aplica-se o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo à CTCemitida por ente estadual, municipal ou distrital, observada a data da instituição do Regime Próprio do ente emissor da certidão.

Art. 442. A partir de 25 de setembro de 1999, data da publicação da MP nº 1.891-8, de 24 de setembro de 1999, e reedições posteriores, o tempo prestado na Administração Pública certificado por meio de CTC, será considerado, para todos os fins, ao segurado inscrito no RGPS.

Parágrafo único. O disposto no caput não será considerado para aplicação da tabela progressiva prevista no Anexo XXVI.

Art. 443. É permitida a aplicação da contagem recíproca de tempo de contribuição no âmbito dos acordos internacionais de Previdência Social, somente quando neles prevista.

Art. 444. A CTC deverá ser emitida somente para os períodos de efetiva contribuição para o RGPS, observado o disposto no § 1º do art. 128 do RPS, devendo ser desconsiderados aqueles períodos para os quais não houver contribuição, com exceção das situações elencadas no art. 445.

Parágrafo único. No caso de atividades concomitantes, quando o segurado estiver em débito em uma delas, não será devida a emissão da CTC para o período que abranger o débito, em nenhuma das atividades, ainda que uma esteja regular.

Art. 445. Observado o disposto no art. 444, mesmo na ausência de prova do efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias, poderão ser certificados os períodos:

I - de empregado e trabalhador avulso, tendo em vista a presunção do recolhimento das contribuições;

II - de contribuinte individual prestador de serviço, a partir da competência abril de 2003, na forma prevista na Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, tendo em vista a presunção das contribuições descontadas pela empresa tomadora dos serviços;

III - de benefício por incapacidade referido nos incisos XVIII e XIX do art. 164;

IV - de gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975, uma vez que houve desconto incidente no benefício;

V - de contribuição anterior ou posterior à filiação obrigatória à Previdência Social, desde que indenizado na forma dos arts. 122 e 124 do RPS, conforme o inciso IV do art. 127 do mesmo diploma legal;

VI - de atividade rural anterior à competência novembro de 1991, desde que comprovado o recolhimento ou indenizado o período, conforme disposições do inciso II do art. 125, inciso V do art. 127 e § 3º do art. 128, todos do RPS;

VII - de atividade rural comprovado como segurado especial em qualquer período, desde que indenizado na forma do art. 26; e

VIII - de aluno aprendiz devidamente comprovado na forma dos arts. 76 à 78, desde que à época, o ente federativo não mantivesse RPPS.

§ 1º Todos os períodos de atividade rural, constantes de CTC emitidas a partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 1996, convalidada pela Lei nº 9.528, de 1997, que exigia contribuição para esse fim, devem ter sido objeto de recolhimento de contribuições ou de indenização correspondente, devendo ser revistas as respectivas certidões emitidas em desacordo com o disposto neste parágrafo, ou seja, cujo período não tenha sido objeto de contribuição ou de indenização, observado o disposto nos arts. 452 e 453.

§ 2º Caso haja solicitação de ratificação, de retificação ou de qualquer outra informação em relação às CTC que foram emitidas com período de atividade rural até 14 de outubro de 1996, na forma do inciso IV do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991 em sua redação original e inciso V do art. 200 do Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, deverá ser observado o § 3º deste artigo, sendo que em caso de revisão desta certidão caberá observância ao contido nos arts. 452 e 453, podendo ser indenizado o período de atividade rural, conforme o § 4º deste artigo.

§ 3º Toda e qualquer solicitação procedente de órgãos da Administração Pública de

ratificação/retificação de CTC, além de informar sobre a legalidade/regularidade da expedição do documento, com indicação da legislação vigente à época, deverá expressamente informar se houve o recolhimento das contribuições respectivas, mesmo que em data posterior ao período de exercício das atividades.

§ 4º A base de cálculo para a incidência da contribuição previdenciária para fins de indenização necessária à contagem recíproca do tempo de serviço/contribuição, no caso previsto no § 3º deste artigo, será o valor do provento recebido como aposentado na data do requerimento da indenização.

Art. 446. O período de trabalho exercido sob o Regime Especial de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 3.807, de 1960, não será passível de CTC no RGPS, considerando que não atende o disposto no art. 126 do RPS.

Art. 447. No caso de emissão de CTC com conversão de tempo de serviço exercido em atividade sujeita a condições especiais, observar-se-á:

I - as certidões emitidas no período de 14 de maio de 1992 a 26 de março de 1997, na vigência do Parecer MPS/CJ nº 27, de 18 de maio de 1992, com conversão de período de atividade especial, continuam válidas; e

II - ressalvadas as hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo, não será emitida CTC com conversão de tempo de serviço exercido em atividade sujeita a condições especiais, nos termos dos arts. 66 e 70 do RPS, em tempo de contribuição comum, bem como a contagem de qualquer tempo de serviço fictício, conforme o Parecer MPAS/CJ nº 846, de 26 de março de 1997 e o art. 125 do RPS.

§ 1º Será permitida, por força do Parecer MPS/CJ nº 46, de 16 de maio de 2006, a emissão de CTC com conversão de período de trabalho exercido sob condições especiais no serviço público federal, referente ao contrato que teve o regime de previdência alterado de RGPS para RPPS.

§ 2º Aplicam-se as orientações contidas no Parecer MPS/CJ nº 46, de 2006, extensivamente aos servidores públicos municipais, estaduais e distritais, considerando-se instituído o Regime Próprio destes servidores a partir da vigência da lei que institui o RPPS em cada ente federativo correspondente, cabendo a emissão da CTC ser realizada pelas APS.

§ 3º Excluindo-se a hipótese de atividade exercida em condições especiais previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo, é vedada a contagem de tempo de contribuição fictício, entendendo-se como tal todo aquele considerado em lei anterior como tempo de serviço, público ou privado, computado para fins de concessão de aposentadorias em que haja, por parte do servidor ou segurado, cumulativamente, a prestação de serviço e a correspondente contribuição social.

Art. 448. Observado o disposto no art. 447, quando for solicitada CTC com conversão do tempo de serviço prestado em condições perigosas ou insalubres, o servidor deverá providenciar análise do mérito da atividade cujo reconhecimento é pretendido como atividade especial e deixar registrado no processo se o enquadramento seria devido ou não, ainda que a CTC não seja emitida com a conversão na forma do inciso I do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 449. Observado o disposto no inciso I, do § 2º e o § 5º, ambos do art. 433, para fins da avaliação da deficiência e seu grau, o segurado será submetido à avaliação médica e social.

Art. 450. Se o segurado estiver em gozo de abono de permanência em serviço, auxílio-acidente e auxílio-suplementar e requerer CTC referente ao período de filiação ao RGPS para efeito de aposentadoria junto ao RPPS, poderá ser atendido em sua pretensão, porém o benefício será encerrado na data da emissão da respectiva certidão.

Parágrafo único. É permitida a emissão de CTC para períodos de contribuição posteriores à data da aposentadoria no RGPS, desde que tais contribuições não tenham sido restituídas ao segurado em forma de pecúlio.

Art. 451. O órgão concessor de benefício com contagem recíproca deverá emitir ofício ao órgão público emissor da CTC, para que este proceda às anotações nos registros funcionais e/ou na segunda via da certidão ou efetue os registros cabíveis, conforme o disposto no art. 131 do RPS.

Seção II

Da revisão de certidão de tempo de contribuição

Art. 452. A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - solicitação do cancelamento da certidão emitida;

II - certidão original; e

III - declaração emitida pelo órgão de lotação do interessado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos certificados pelo INSS, e para quais fins foram utilizados.

§ 1º Serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público.

§ 2º Em caso de impossibilidade de devolução pelo órgão de RPPS, caberá ao emissor encaminhar a nova CTC com ofício esclarecedor, cancelando os efeitos da anteriormente emitida.

§ 3º Os períodos de trabalho constantes na CTC, serão analisados de acordo com as regras vigentes na data do pedido, para alteração, manutenção ou exclusão, e consequente cobrança das contribuições devidas, se for o caso.

Art. 453. Caberá revisão da CTC de ofício, observado o prazo decadencial, em caso de erro material e desde que tal revisão não importe em dar à certidão destinação diversa da que lhe foi dada originariamente, mediante informação do ente federativo quanto à possibilidade ou não da devolução da original, e na impossibilidade, será adotado o procedimento contido no § 2º do art. 452.

CAPÍTULO VIII

DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Seção I

Das definições

Art. 454. A compensação previdenciária entre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese da contagem recíproca, obedecerá as disposições constantes neste capítulo.

Art. 455. Entende-se por compensação previdenciária o acerto de contas entre o RGPS e os RPPS referente ao tempo de contribuição utilizado na concessão de benefícios nos termos da contagem recíproca na forma da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975.

§ 1º Os procedimentos relativos a compensação deverão observar as disposições contidas na Lei nº 9.796, de 1999, no Decreto nº 3.112, de 1999 e na Portaria MPAS nº 6.209, de 1999.

§ 2º A compensação previdenciária não se aplica aos RPPS que não atendam aos critérios e limites previstos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, exceto quanto aos benefícios concedidos por esses regimes no período de 5 de outubro de 1988 a 7 de fevereiro de 1999, véspera da publicação da Portaria MPAS nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999, desde que estes estejam mantidos em 6 de maio de 1999, data da publicação da Lei nº 9.796, de 1999.

§ 3º Não será devido pelo RGPS a compensação previdenciária em relação aos servidores civis e militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto aos períodos em que tinham garantida apenas aposentadoria pelo ente e foram inscritos em regime especial de contribuição para fazer jus aos benefícios de família, na forma do parágrafo único do art. 3º da Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 e legislação posterior pertinente.

Art. 456. Aplica-se a compensação previdenciária, nos termos do Decreto nº 3.112, de 06 de julho de 1999, somente para os benefícios de aposentadoria e pensão, dela decorrente, concedidos a partir de 05 de outubro de 1988, assim discriminados:

a) aposentadoria por invalidez, quando não decorrente de acidente de trabalho;

b) aposentadoria por idade;

c) aposentadoria por tempo de serviço/contribuição; e

d) pensões precedidas das aposentadorias citadas nas alíneas "a" a "c" deste artigo.

§ 1º Nos termos do art. 4º do Decreto nº 3.112, de 1999, está excluída da alínea "a" a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em Lei nº 8.213, de 1991, e pensão dela decorrente.

§ 2º No caso de aposentadoria especial somente haverá compensação previdenciária quando o regime instituidor for o RGPS, considerando o disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717, de 1998, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001.

§ 3º Somente terão direito à compensação previdenciária os benefícios citados no caput que estavam em manutenção em 6 de maio de 1999, data da publicação da Lei nº 9.796, de 1999.

Art. 457. Aplica-se compensação previdenciária aos períodos de contribuição certificados e utilizados para fins de aposentadoria pelo INSS em decorrência de Acordos Internacionais, conforme procedimento disposto nos incisos I e II do art. 642.

Parágrafo único. Não cabe ao RGPS pagar compensação previdenciária referente a períodos de contribuições que forem efetuadas para a previdência de outro país.

Art. 458. Para fins da compensação previdenciária considerase:

I - Regime Geral de Previdência Social: o regime previsto no art. 201 da Constituição Federal - CF, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;

II - Regimes Próprios de Previdência Social: os regimes de previdência constituídos exclusivamente por servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - Regime de Origem: o regime previdenciário ao qual o segurado ou o servidor público esteve vinculado, sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes; e

IV - Regime Instituidor: o regime previdenciário responsável pela concessão e pelo pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão, dela decorrente, a segurado, servidor público ou aos seus dependentes, com cômputo de tempo de contribuição devidamente certificado pelo regime de origem, com base na contagem recíproca prevista no art. 94 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 459. A compensação previdenciária será realizada para o tempo de contribuição nos moldes da contagem recíproca desde que tenha sido aproveitado no benefício, não sendo considerados os seguintes períodos:

I - de contagem em dobro ou em outras condições especiais;

II - de concomitância do tempo de serviço público com o de atividade privada;

III - o tempo de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro regime;

IV - o tempo de serviço anterior ou posterior à obrigatoriedade de filiação à Previdência Social, salvo se houver indenização da contribuição correspondente ao período respectivo;

V - da parcela adicional do tempo de contribuição resultante de conversão de tempo especial em comum, salvo em relação ao tempo de serviço público federal sob regime da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT prestado até 11 de dezembro de 1990, desde que tenha sido aproveitado para a concessão de aposentadoria ou pensão, dela decorrente, conforme § 3º, do art. 4º da Portaria MPAS nº 6.209, de 1999;

VI - da parcela adicional do tempo de contribuição resultante de conversão do tempo cumprido pelo segurado com deficiência, reconhecida na forma do art. 70-D do Decreto nº 3.048, de 1999, em tempo de contribuição comum;

VII - o período em que o segurado contribuinte individual facultativo tiver contribuído com base na alíquota reduzida de 5% (cinco por cento) ou 11% (onze por cento) na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, salvo se efetuar a complementação das contribuições para o percentual de 20% (vinte por cento), conforme § 3º do respectivo artigo;

VIII - o tempo de serviço fictício, salvo se o tempo tiver sido contado até 15 de dezembro de 1998, como tempo de serviço paraefeito de aposentadoria;

IX - o de aluno aprendiz, exceto o período certificado por meio de Certidão de Tempo de Contribuição, na forma da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975 e do Decreto nº 85.850, de 30 de Março de 1981, conforme citado no inciso III do art. 78 desta IN.

§ 1º Entende-se como tempo fictício aquele considerado em lei como tempo de contribuição para fins de concessão de aposentadorias em que tenha havido, por parte do servidor, a prestação deserviço ou a correspondente contribuição.

§ 2º O tempo de atividade rural reconhecido pelo INSS, mediante CTS ou CTC expedida até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da Medida Provisória nº 1.523, de 11 de outubro de 1996, convalidada pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, que tenha sido utilizada pelo regime instituidor em aposentadoria concedida até essa data, será objeto de compensação previdenciária.

§ 3º O tempo de atividade rural reconhecido pelo INSS, mediante CTS ou CTC emitidas a partir de 14 de outubro de 1996, somente será objeto de compensação previdenciária, caso esse período tenha sido ou venha a ser indenizado ao INSS pelo requerente, na forma prevista no § 13 do art. 216 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, e disposto no Capítulo VII, Seção I.

Art. 460. Para o cálculo do percentual de participação de cada regime de origem, será considerado o tempo de contribuição total computado na concessão da aposentadoria, ainda que superior a trinta anos para mulher, e 35 (trinta e cinco) anos para homem.

Art. 461. Os requerimentos de compensação previdenciária, tanto do RGPS quanto do RPPS, devem ser enviados, por meio do Sistema Comprev, acompanhado dos documentos previstos no Manual de Compensação Previdenciária constante da Portaria MPAS nº 6.209, de 1999.

Parágrafo Único. Para fins do requerimento previsto no caput, os documentos deverão ser devidamente digitalizados.

Art. 462. A data de desvinculação do regime de origem será fixada, observado o § 1º do art. 476, da seguinte forma:

I - o dia seguinte ao último dia do afastamento da atividade no regime de origem; e

II - quando a data de ingresso no regime instituidor ocorrerem concomitância com o regime de origem considera-se como data de desvinculação o dia do ingresso no regime instituidor.

Seção II

Da compensação previdenciária do RGPS como Regime Instituidor - RI

Art. 463. Nas situações em que o RGPS for o regime instituidor o INSS deverá apresentar ao administrador de cada regime de origem, os requerimentos de Compensação Previdenciária referentes aos benefícios concedidos com cômputo de tempo de contribuição no âmbito daquele regime, contendo os dados e documentos previstos nos incisos I a V e alíneas "a" a "d" do § 1º do art. 467.

Parágrafo único. A falta de celebração de convênio de que trata o art. 22 da Portaria nº 6.209, de 1999, não prejudica o direito do INSS de encaminhar os requerimentos de compensação previdenciária relativos aos benefícios por ele concedido.

Art. 464. Os benefícios previstos no art. 456 serão objeto de compensação previdenciária junto aos entes federativos.

Art. 465. O acesso ao Sistema Comprev, que operacionaliza a compensação previdenciária, será realizado por meio de cadastramento dos operadores no Sistema de Autorização de Acesso SAA, tanto para servidores do INSS quanto para os representantes dos entes federativos.

Parágrafo único. O acesso, referido no caput, será realizado através de endereços eletrônicos distintos para os servidores do INSS (w3b8.prevnet/CV3) e para os representantes dos entes federativos (www6.dataprev.gov.br/CV3).

Art. 466. Os benefícios concedidos com utilização de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC

na forma da contagem recíproca, e utilizada no cômputo do tempo total de contribuição ficarão disponíveis, para análise, no Comprev RI Plenus na condição de candidatos à compensação.

§ 1º Os benefícios aceitos como passíveis de Compensação Previdenciária serão analisados e preenchidos os requerimentos, completando as informações migradas dos sistemas atuais do INSS. Em seguida, serão digitalizados os documentos elencados no § 1º do art. 467.

§ 2º Os procedimentos para execução dos trabalhos estarão normatizados em atos próprios.

Art. 467. Os requerimentos, de que trata o art. 461, serão preenchidos e encaminhados, via Sistema Comprev, ao administrador de cada regime de origem (RPPS) com as seguintes informações:

I - dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado e, se for o caso, do dependente;

II - renda mensal inicial do benefício no RGPS;

III - data de início do benefício e data do início do pagamento;

IV - o tempo de contribuição no âmbito do RPPS e o tempo total da aposentadoria; e

V - os dados da Certidão de Tempo de Serviço ou Tempo de Contribuição, fornecida pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou pelos Municípios, utilizada na concessão do benefício.

§ 1º Após o envio do requerimento serão digitalizados, pela Agência Gestora/Digitalizadora, os seguintes documentos:

a) cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição, fornecida pela União, Estado, Distrito Federal ou Município;

b) Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Contribuição, observando os casos em que houve revisão no tempo total da aposentadoria;

c) consulta dos dados básicos da concessão - CONBAS;

d) laudos de invalidez do segurado, nos casos de aposentadoria por invalidez, e do (s) dependente(s) inválido(s), nos casos de pensão; e

e) certidão de óbito do instituidor e documentos comprobatórios do vínculo dos dependentes, no caso de pensão.

§ 2º A Agência Gestora/Digitalizadora, de que trata o § 1º, é o Órgão Local indicado pela Gerência Executiva como responsável pela análise, deferimento ou indeferimento dos requerimentos de compensação enviados pelos RPPS, bem como pela digitalização dos documentos relativos aos requerimentos do RGPS, como regime instituidor, enviados pelas agências de abrangência da respectiva Gerência Executiva.

§ 3º Em caso de divergência dos dados pessoais entre o cadastro do benefício e a CTC apresentada, deverá ser digitalizado o documento que identifique o segurado, que será enviado com o requerimento.

§ 4º O requerimento de compensação previdenciária será dirigido ao ente federativo, independentemente da CTS/CTC ter sido emitida por qualquer órgão/entidade a ele vinculado.

§ 5º A não apresentação das informações e dos documentos a que se refere este artigo veda a Compensação Previdenciária entre regimes.

Art. 468. O militar integrante das forças armadas deverá apresentar certidão de tempo de serviço militar, mesmo que não tenha sido emitida nos moldes da Lei nº 6.226, de 1975 e da Portaria MPS nº 154, de 2008, para comprovação de tempo de serviço prestado em prazo maior que 18 meses. A compensação previdenciária será processada normalmente, não havendo necessidade de excluir o tempo de serviço militar obrigatório.

Art. 469. A compensação previdenciária devida pelos RPPS relativa ao primeiro mês de competência do benefício será calculada com base no valor da Renda Mensal Inicial - RMI do benefício pago pelo RGPS, ou no valor da RMI calculada pelo Regime Próprio na data da desvinculação, conforme § 1º deste artigo, o que for menor.

§ 1º O RPPS, como regime de origem, calculará a RMI debenefício de mesma espécie daquele concedido pelo INSS, de acordocom a legislação própria, na data da exoneração ou da desvinculaçãodo ex-servidor.

§ 2º O valor apurado na forma do § 1º será reajustado comos mesmos índices aplicados para correção dos benefícios mantidospelo INSS, até o mês anterior à data de início da aposentadoria noRGPS.

§ 3º Caso o RPPS não localize as remunerações do exservidor,independentemente da data de desvinculação, o valor darenta mensal inicial a ser considerado corresponderá ao valor damédia geral de benefícios do RGPS, tomando-se como base a PortariaMinisterial da competência em que se deu o início do benefício.

§ 4º O valor apurado, nos §§ 2º ou 3º, será comparado aovalor da RMI do benefício concedido pelo INSS, para escolha domenor valor, não podendo este ser inferior ao salário mínimo e nemsuperior ao limite máximo do salário de contribuição fixado em lei.

Art. 470. O coeficiente de participação na compensação previdenciária será o resultado da divisão do tempo de contribuição aproveitado do RPPS, pelo tempo total de contribuição utilizado na concessão do benefício.

Parágrafo único. Para fins do calculo previsto no caput, o tempo do RPPS e o tempo total considerado na aposentadoria serão transformados em dias.

Art. 471. Será denominado pró-rata inicial o resultado damultiplicação entre o valor escolhido nos termos do § 4º do art. 469 pelo coeficiente de participação definido no artigo anterior.

§ 1º O pró-rata inicial apurado será corrigido pelos índices de reajuste dos benefícios mantidos pelo INSS até a data do primeiro pagamento da compensação previdenciária resultando no valor do pró-rata mensal.

§ 2º O pró-rata mensal será reajustado na mesma data e comos mesmos índices de reajustamento dos benefícios em manutenção concedidos pelo RGPS.

§ 3º O valor do pró-rata referente a cada benefício não poderá exceder a renda mensal do maior benefício da mesma espécie pago pelo regime de origem.

Seção III

Da compensação previdenciária do RGPS como Regime de Origem - RO

Art. 472. Cada administrador do Regime Próprio de Previdência Social, sendo Regime Instituidor, deverá apresentar ao INSS requerimento de compensação previdenciária referente a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do RGPS.

Parágrafo único. O requerimento de que trata este artigo deverá conter os dados e documentos previstos no Manual de Compensação Previdenciária constante na Portaria MPAS nº 6.209, de 1999 e os previstos no § 1º do art. 473.

Art. 473. Os requerimentos serão preenchidos e encaminhados, via Sistema Comprev, ao RGPS com as seguintes informações:

I - dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado e, se for o caso, do dependente;

II - o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão de ladecorrente e a data de início do benefício e do pagamento;

III - o tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social utilizado no cômputo do tempo total da aposentadoria que servirá de base para calcular a compensação previdenciária; e

IV - o tempo total computado na aposentadoria.

§ 1º Após o envio do requerimento serão digitalizados os seguintes documentos:

I - Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição fornecida pelo INSS, utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social e/ou CTC

emitida pelo ente federativo na forma do § 2º, art. 10 do Decreto nº 3.112, de 06 de julho de 1999;

II - ato expedido pela autoridade competente que concedeu aposentadoria ou a pensão dela decorrente;

III - homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente;

IV - quadro ou mapa do cálculo tempo total computado na aposentadoria; e

V - a certidão de óbito do instituidor e documentos comprobatórios do vínculo dos dependentes, no caso de pensão.

§ 2º A não apresentação das informações e dos documentos nos termos deste artigo veda a compensação previdenciária entre o RGPS e o Regime Instituidor (RPPS).

§ 3º Quando for digitalizada a Certidão de Tempo de Contribuição e os dados não ficarem legíveis é permitido o traslado dos dados para o formulário previsto no Anexo XLIII, devendo o mesmo ser digitalizado juntamente com a certidão ilegível.

§ 4º O formulário referido no parágrafo anterior deverá ser conferido e assinado na APS digitalizadora mediante a apresentação da certidão original.

Art. 474. Quando o servidor público possuir tempo de contribuição vinculado ao Regime Geral de Previdência Social, por serviço prestado ao próprio ente instituidor, terá o tempo comprovado por certidão específica, emitida pelo próprio ente instituidor, para fins de compensação previdenciária, conforme § 2º do art. 10 do Decreto nº 3.112, de 1999, e modelo constante no Anexo XLII.

§ 1º A análise do período constante na certidão citada no caput, deverá seguir os seguintes critérios:

a) na conferência com o vínculo do CNIS não será observada a questão da extemporaneidade;

b) a posse poderá ocorrer em data posterior ao ato de nomeação. Sendo assim, a data início do período certificado pelo Ente deve ser a data da posse do servidor, ou do efetivo exercício se este for diverso da posse, conforme o § 1º do art. 15 da Lei nº 8.112, de 1990;

c) nas certidões emitidas pelos Entes Federativos a partir de 26 de fevereiro de 2010, deverá constar declaração informando, de forma clara, os dados conforme modelo do Anexo XLI;

d) as informações elencadas nas alíneas "a", "b" e "c" serão solicitadas nos casos em que for constatado que a data de início do RPPS for remota, e não constar registro nos sistemas atuais sobre qual regime de trabalho e de contribuição o referido servidor foi admitido; e

e) na ausência deste registro no CNIS, deverá ser juntada prova inequívoca do vínculo e do recolhimento das contribuições correspondentes a esse período.

§ 2º Quanto aos pedidos de compensação do Regime Próprio dependentes de análise, caso seja necessário, solicitar informações ou documentos complementares, o INSS comunicará ao RPPS e abrirá prazo de trinta dias para cumprimento da exigência a contar da data da ciência.

§ 3º O vínculo com o RGPS certificado pelo ente federativo, poderá ser comprovada por meio dos seguintes documentos:

I - registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social CTPS do servidor;

II - folhas ou recibos de pagamentos de salários e demais registros contábeis;

III - livro ou ficha de registro de empregado;

IV - contrato de trabalho e respectiva rescisão;

V - atos de nomeação e de exoneração publicados; ou

VI - outros registros funcionais capazes de demonstrar o exercício da atividade e o vínculo ao RGPS.

§ 4º Não terá validade a certidão emitida pelo RPPS em caso de período de filiação ao RGPS que não tenha sido exercido no próprio ente.

§ 5º O RGPS aceitará a certidão emitida pelo ente, mesmo que em data posterior ao início da aposentadoria de seu servidor.

§ 6º Para os municípios emancipados, o atual regime instituidor poderá certificar o tempo de vínculo com o município do qual se emancipou.

§ 7º Caso não haja resposta do ente no prazo estabelecido no § 2º deste artigo ou se após a verificação dos dados ainda resultarem divergências caberá o indeferimento do requerimento de compensação, comunicando-se a decisão ao requerente.

Art. 475. Os regimes próprios não poderão incluir o tempo de Regime Especial de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, nas certidões emitidas na forma do § 2º, art. 10 do Decreto nº 3.112, de 1999, mesmo que o vínculo conste no CNIS.

§ 1º Considera-se Regime Especial o período em que os servidores civis e militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contribuíam, com o percentual de 4,0 a 4,8%, apenas para fazer jus aos benefícios de família.

§ 2º Se ficar comprovado que se trata, exclusivamente, de Regime Especial caberá o indeferimento da compensação, comunicando-se a decisão ao ente.

§ 3º Quando comprovado pelo INSS a inclusão de período de que trata o caput em objeto de compensação já mantidos, estes serão cessados devendo todo o período pago indevidamente ser glosado.

§ 4º Caso o objeto de compensação de que trata o parágrafo anterior esteja cessado, será glosado o período pago indevidamente.

Art. 476. As informações referidas no art. 473 servirão de base para o INSS calcular a Renda Mensal Inicial - RMI, do benefício objeto de compensação previdenciária, observada a data em que houve a desvinculação desse regime pelo servidor.

§ 1º Observado o art. 462, e nos casos em que o servidor prestou serviço ao próprio ente instituidor, quando vinculado ao RGPS, a data de desvinculação será a data de mudança do regime nos casos de enquadramento geral ou a data em que, efetivamente, o servidor foi enquadrado no novo regime.

§ 2º O Período Básico de Cálculo - PBC será fixado na competência anterior à data de desvinculação, observada a lei vigente à época, sendo as remunerações obtidas no CNIS.

§ 3º Caso as remunerações não sejam encontradas no CNIS, independentemente da data de desvinculação, o valor da renda mensal inicial a ser considerado corresponderá ao valor da média geral dos benefícios do RGPS, tomando-se como base a Portaria Ministerial da competência em que se deu o início do benefício.

§ 4º Quando a data da desvinculação for anterior a 5 de outubro de 1988, vigência da Constituição Federal, o cálculo do Salário de Benefício - SB e da Renda Mensal Inicial - RMI deverá ser feito manualmente, de acordo com o Decreto nº 83.080, de 1979.

Art. 477. A compensação previdenciária devida pelos RGPS relativa ao primeiro mês de competência do benefício será calculada com base no valor da Renda Mensal Inicial - RMI do benefício pago pelo RPPS, ou no valor da RMI calculada pelo RGPS na data da desvinculação, conforme § 1º deste artigo, o que for menor.

§ 1º Para fins de apuração da RMI do RGPS, como regime de origem, o cálculo será realizado na mesma espécie daquele concedido pelo ente federativo, segundo as normas aplicáveis aos benefícios concedidos pelo RGPS na data da desvinculação do exsegurado.

§ 2º O valor apurado na forma do § 1º, será reajustado com os mesmos índices aplicados para a correção dos benefícios mantidos pelo INSS até o mês anterior à data de início da aposentadoria no RPPS.

§ 3º O valor apurado nos termos deste artigo não poderá ser inferior ao salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição fixado em lei.

Art. 478. O coeficiente de participação na compensação previdenciária será o resultado da divisão do tempo de contribuição aproveitado do RGPS pelo tempo total de contribuição utilizado pelo ente

federativo na concessão do benefício.

Parágrafo único. Para fins do cálculo previsto no caput, o tempo do RGPS e o tempo total considerado na aposentadoria serão transformados em dias.

Art. 479. O resultado da multiplicação da renda mensal inicialmente definida no art. 477 pelo percentual apurado no artigo anterior será denominado pró-rata inicial.

§ 1º O pró-rata inicial apurado será corrigido pelos índices de reajuste dos benefícios mantidos pelo INSS até a data do primeiro pagamento da compensação previdenciária, resultando, então, no valor do pró-rata mensal.

§ 2º O pró-rata mensal será reajustado na mesma data e com os mesmos índices de reajustamento dos benefícios em manutenção concedidos pelo RGPS.

§ 3º O valor do pró-rata referente a cada benefício não poderá exceder a renda mensal do maior benefício pago pelo regime geral.

Art. 480. Para efeito de concessão da compensação previdenciária, os RPPS somente serão considerados regimes de origem quando o RGPS for o regime instituidor.

Art. 481. Os administradores dos regimes instituidores devem comunicar ao INSS, de imediato, nos termos do Manual de Compensação Previdenciária constante da Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, qualquer revisão no valor do benefício objeto de compensação previdenciária, sua extinção total ou parcial.

§ 1º Todas as alterações citadas no caput deste artigo deverão estar devidamente registradas no cadastro do Comprev.

§ 2º Tratando-se de revisão, serão utilizados os mesmos parâmetros para a concessão inicial do requerimento de compensação previdenciária.

§ 3º Constatado o não cumprimento do disposto neste artigo, as parcelas pagas indevidamente pelo regime de origem serão registradas, no mês seguinte ao da constatação, como crédito do regime de origem.

Seção IV

Do desembolso dos valores mensais da compensação previdenciária

Art. 482. O INSS manterá Sistema de Compensação Previdenciária - Comprev, com o respectivo cadastro de todos os benefícios objeto de compensação previdenciária de cada regime de previdência.

§ 1º Mensalmente será efetuada a totalização dos valores devidos a cada RPPS, bem como o montante por eles devido ao RGPS, isoladamente, a título de compensação previdenciária.

§ 2º Cada regime instituidor disponibilizará os valores de que trata o § 1º deste artigo, lançando-os no Comprev, nas datas definidas pelo INSS.

§ 3º Apurados os valores de Fluxo devidos aos RPPS como regimes instituidores, para o desembolso pelo RGPS, sendo o RGPS credor, o INSS emitirá relatório de informação até o dia trinta de cada mês, devendo o Regime Próprio de Previdência Social efetuar o pagamento até o quinto dia útil do mês subsequente.

Art. 483. Os valores de créditos de compensação previdenciária do Regime Próprio utilizados para a quitação de dívidas do respectivo ente instituidor serão contabilizados como pagamentos realizados, devendo o INSS registrar mensalmente essas operações e informar a cada Regime Próprio de Previdência Social os valores a ele referentes.

Art. 484. No caso do RPPS ou o ente instituidor não efetuar o pagamento do débito resultante da compensação previdenciária a que se refere ao § 3º do art. 482, ou na aplicação do disposto no parágrafo único do art. 463, no prazo estabelecido, o INSS acionará o órgão da Procuradoria Geral Federal responsável pela sua inscrição na Dívida Ativa do INSS para efetuar a cobrança amigável ou judicial.

Art. 485. O pagamento de que trata o § 3º do art. 482 será por meio de Guia de Previdência Social - GPS, podendo, a sua emissão, ser feita no site do Ministério da Previdência Social e deverá ser efetuado até o quinto dia útil do mês subsequente ao da competência.

Art.486. Ficam resguardados os direitos da data de entrada do primeiro requerimento de compensação indeferido pelos regimes de origem, quando da apresentação de novo requerimento para o mesmo CNPJ, NIT/NB, mesma matrícula e tipo de benefício.

Art. 487. O passivo de estoque corresponde aos valores devidos pelo regime de origem ao regime instituidor (RGPS ou RPPS) a título de compensação previdenciária referente ao período compreendido entre 5 outubro de 1988 a 5 de maio de 1999, observado o prazo estabelecido no art. 12 da Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003, alterada pelo art. 11 da Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010.

Parágrafo único. Para calcular o passivo de estoque, multiplica-se o valor do pró-rata mensal, pelo número de meses e dias existentes no período compreendido entre a Data de Início do Benefício- DIB e a data de 5 de maio de 1999, data da Lei nº 9.796, de 1999, ou na data da cessação, se ocorrida em data anterior.

Art. 488. O passivo de fluxo corresponde aos valores devidos pelo regime de origem ao regime instituidor (RGPS ou RPPS) a título de compensação previdenciária referente ao período compreendido de 6 de maio de 1999 até a data do primeiro pagamento da compensação previdenciária, ou até a data de cessação do benefício, conforme o caso, observado o prazo prescricional fixado no art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

§ 1º Para cálculo do passivo de fluxo, multiplica-se o pró-rata mensal pelo número de meses e dias contados a partir de 6 de maio de 1999 até a data da concessão da compensação previdenciária ou até a data da cessação do benefício que gerou a concessão, conforme o caso.

§ 2º Apenas as parcelas relativas ao fluxo de compensação, apuradas a partir da DIB, serão devidas aos benefícios concedidos a partir de 6 de maio de 1999.

Art. 489. O repasse do fluxo mensal de compensação previdenciária entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias.

Parágrafo único. O fluxo normal da compensação previdenciária será restabelecido no mês imediato à correção da proporção da análise dos processos.

Art. 490. Os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelo RPPS deverão ser analisados, pelo INSS em cada Gerência Executiva, observando-se a ordem cronológica de apresentação.

CAPÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES DIVERSAS RELATIVAS AOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 491. Mediante senha eletrônica o cidadão poderá ter acesso às informações referentes aos dados cadastrais, vínculos, remunerações ou contribuições e eventos previdenciários, constantes do CNIS, no sítio da Previdência Social www.previdencia.gov.br, além de outros serviços que porventura vierem a ser disponibilizados por este meio.

Parágrafo único. O cadastro da senha será efetuado pelo segurado ou seu representante legal, mediante procuração pública ou particular, assinando termo de responsabilidade conforme modelo Anexo XXXII.

Art. 492. As certidões de nascimento, casamento e óbito devidamente expedidas por órgão competente e dentro dos requisitos legais, não poderão ser questionadas, sendo documentos dotados de fé pública, conforme o contido nos arts. 217 e 1.604 do Código Civil, cabendo ao INSS produzir prova em contrário, se comprovada a existência de erro ou falsidade do registro.

§ 1º O fato de constar na certidão de nascimento a mãe como declarante não é óbice para a concessão do benefício requerido, devendo ser observadas as demais condições.

§ 2º Na hipótese de apresentação de Certidão de Nascimento e/ou Óbito com dados

incompletos quando do requerimento de benefícios deverá ser adotado o seguinte procedimento:

I - no caso de Certidão de Nascimento em que conste, pelo menos, o ano de nascimento do filiado, considera-se para fins de registro administrativo a data de nascimento como sendo o último dia do ano e, caso contenha o mês e o ano, mas não o dia, considera-se para fins de registro administrativo o último dia daquele mês;

II - no caso de Certidão de Óbito em que não conste a data do evento, considerar-se-á como data do óbito a data da lavratura da Certidão; e

III - aplica-se o disposto no inciso I para o caso de Certidão de Óbito em que a data do evento esteja incompleta.

Seção II

Da tutela, curatela e guarda legal, guarda e administração provisória

Art. 493. O beneficiário, civilmente incapaz, será representado pelo tutor nato, detentor da guarda, tutor, curador ou administrador provisório, de acordo com os seguintes conceitos:

I - tutela é a instituição estabelecida por lei para proteção dos menores, cujos pais faleceram, foram considerados ausentes ou decaíram do poder familiar;

II - curatela é o encargo conferido a uma pessoa para que, segundo limites legalmente estabelecidos, cuide dos interesses de alguém que não possa livremente administrá-los, estando, assim, sujeito à interdição, na forma do Código Civil, incluindo-se os menores de dezoito anos se assim declarados por sentença judicial;

III - guarda é um dos atributos do poder familiar que consiste no direito definido em juízo, quando necessário, de um dos pais, ambos ou terceiro ficar com a responsabilidade de ter o menor em sua companhia; e

IV - administrador provisório é o herdeiro necessário, observado o § 3º deste artigo, ou o representante de entidade de atendimento de que trata o art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que representa o beneficiário enquanto não for finalizado o processo judicial de tutela ou curatela.

§ 1º A tutela, a curatela e a guarda legal, ainda que provisórias, serão sempre declaradas por decisão judicial, servindo, como prova de nomeação do representante legal, o ofício encaminhado pelo Poder Judiciário à unidade do INSS.

§ 2º Não caberá ao INSS fazer exigência de interdição do beneficiário, seja ela total ou parcial, consistindo em ônus dos pais, tutores, cônjuges, de qualquer parente, ou do Ministério Público, conforme art. 1.768 do Código Civil.

§ 3º Especificamente para fins de pagamento ao administrador provisório, são herdeiros necessários, na forma do art. 1.845 do Código Civil, os descendentes (filho, neto, bisneto), os ascendentes (pais, avós) e o cônjuge.

§ 4º Aquele que apresentar guarda, tutela ou curatela com prazo determinado, expresso no documento, deverá ser considerado definitivo.

§ 5º O administrador provisório poderá requerer benefício, sendo-lhe autorizado o recebimento do valor mensal do benefício, exceto o previsto no art. 495, durante o prazo de validade de seu mandato, que será de seis meses a contar da assinatura do termo de compromisso firmado no ato de seu cadastramento, conforme Anexo XLIX.

Art. 494. O dirigente de entidade de atendimento de que tratam os arts. 90 e 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, na qualidade de guardião da criança ou adolescente abrigado, será autorizado a representar os menores sob sua guarda, mediante apresentação dos seguintes documentos:

I - guia de acolhimento institucional familiar, devidamente preenchida e assinada pela autoridade judiciária conforme Anexo XVII;

II - comprovação da qualidade de dirigente da entidade;

III - documento de identificação pessoal, em que conste seu CPF; e

IV - declaração de permanência nos moldes do Anexo XVIII, renovada a cada seis meses.

Art. 495. O recebimento do benefício de titular civilmente incapaz será realizado por um dos representantes elencados no art. 493.

§ 1º O pagamento de benefícios ao administrador provisório será realizado enquanto encontrar-se vigente o mandato, conforme § 5º do art. 493.

§ 2º A prorrogação, além do prazo de seis meses, dependerá da comprovação, pelo administrador provisório, do andamento do respectivo processo judicial de representação civil.

§ 3º O pagamento de atrasados referente à concessão, revisão ou reativação de benefícios, somente poderá ser realizado quando o requerente apresentar o termo de guarda, tutela ou curatela, ainda que provisórios, expedido pelo juízo responsável pelo processo.

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo aos casos de guarda legal de menor incapaz, concedidas no interesse destes.

§ 5º O representante de entidade de atendimento, de que trata o art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, para fins de renovação da condição de administrador provisório, deverá apresentar os documentos citados no art. 494, atualizados a cada seis meses.

Art. 496. No caso de tutor nato civilmente incapaz, este será substituído em suas atribuições para com o beneficiário menor incapaz por seu representante legal até o momento de adquirida (ou recuperada) sua capacidade civil, dispensando-se, neste caso, nomeação judicial.

Art. 497. O detentor da guarda, o curador, e o tutor, devidamente designados por ordem judicial, poderão outorgar mandato a terceiro, observadas as regras gerais de outorga de procuração, salvo previsão expressa em contrário no termo judicial.

Seção III

Da procuração

Subseção I

Da procuração para requerimentos

Art. 498. Procuração é o instrumento de mandato em que alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses.

Art. 499. O instrumento de mandato poderá ser público ou particular, preferencialmente nos moldes do Anexo IV.

Parágrafo único. Na hipótese de outorgante ou outorgado não alfabetizado se exige a forma pública.

Art. 500. Todas as pessoas capazes, no gozo dos direitos civis, são aptas para outorgar ou receber mandato, excetuando-se:

I - os incapazes para os atos da vida civil, ressalvado o menor entre dezesseis e dezoito anos não emancipado, que poderá ser apenas o outorgado (procurador), conforme o inciso II do art. 160 do RPS e o art. 666 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; e

II - os servidores públicos civis e militares em atividades somente poderão representar o cônjuge, o companheiro e/ou parente até o segundo grau, observado que, em relação aos de primeiro grau, será permitida a representação múltipla.

§ 1º São parentes em primeiro grau os pais e os filhos e, em segundo grau, os netos, os avós e os irmãos.

§ 2º Para fins exclusivos de representação, são companheiros aqueles assim declarados no próprio instrumento de mandato.

Art. 501. Nos instrumentos de mandato público ou particular deverão constar os seguintes dados do outorgante e do outorgado, conforme modelo de procuração do Anexo IV:

I - identificação e qualificação do outorgante e do outorgado;

II- endereço completo;

III - objetivo da outorga;

IV - designação e a extensão dos poderes;

V - data e indicação da localidade de sua emissão;

VI - informação de viagem ao exterior, quando for o caso;e

VII - indicação do período de ausência quando inferior adoze meses, que servirá como prazo de validade da procuração.

§ 1º A procuração outorgada no exterior, para produzir efeitojunto ao INSS, deverá ser legalizada na Repartição Consular Brasileiro país onde o documento foi emitido, exceto para os países:

I - França, que será dispensada a legalização ou qualquerformalidade análoga, conforme o disposto no artigo 23 do Decreto nº3.598, de 12 de setembro de 2000; e

II - Argentina, que será legalizada apenas pelo respectivoMinistério das Relações Exteriores, não havendo necessidade de sersubmetida à legalização consular, conforme Acordo sobre Simplificaçãode Legalizações em Documentos Públicos, publicado no DOUnº 77, de 23 de abril de 2004.

§ 2º A procuração emitida em idioma estrangeiro, particularou pública, será acompanhada da respectiva tradução por tradutorpúblico juramentado.

§ 3º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somenteserá exigido quando houver dúvida de autenticidade do instrumento.

§4º Para benefícios pagos através de conta de depósito(conta-corrente e conta - poupança), o cadastramento de procuradorsomente terá efeito para a realização de atos junto ao INSS, exceto comprovação de vida, que será realizada na rede bancária.

Art. 502. A procuração deverá ser apresentada no início doatendimento e, quando formalizado processo, será anexada aos autosacompanhada de cópia do documento de identificação do procurador.

§1º Será exigida a apresentação do documento de identificaçãodo outorgante quando:

I - a procuração for particular sem firma reconhecida; ou

II - houver divergência de dados cadastrais entre o CNIS e aprocuração.

§ 2º Quando se tratar de procuração pública com amplospoderes, deverá ser anexado ao processo cópia autenticada por servidor,sendo o original restituído ao interessado.

Art. 503. Cessa o mandato:

I - pela revogação ou renúncia;

II - pela morte ou interdição de uma das partes; ou

III - pelo término do prazo de validade ou conclusão do feitopara o qual fora designado o procurador.

§ 1º A emissão de nova procuração, com os mesmos poderes,revoga a anterior.

§ 2º Presume-se válida a procuração perante o INSS enquantonão houver ciência a respeito das ocorrências previstas nesteartigo, independentemente da data de emissão.

Art. 504. O procurador deverá assinar o "Termo de Responsabilidade",descrito no Anexo IV, exceto nas situações em quenão houver formalização de processo, comprometendo-se a comunicarao INSS quaisquer eventos que possam anular a procuração.

Art. 505. É permitido o substabelecimento da procuraçãoosempre que constar poderes para tal no instrumento originário.

Subseção II

Da procuração para recebimento de valores

Art. 506. Para recebimento do benefício, o titular poderá serrepresentado por procurador que apresente mandato com poderes especificosnos casos de:

I - ausência;

II - moléstia contagiosa; ou

III - impossibilidade de locomoção.

§ 1º Para o cadastramento da procuração deverá ser observado que:

I - a comprovação da ausência será feita mediante declaração escrita do outorgante contendo se a viagem é dentro país ou exterior e o período de ausência, que poderá ser suprida pelo preenchimento do campo específico do Anexo IV, sendo nos casos em que o titular já estiver no exterior, apresentar o atestado de vida (prazo de validade de 90 dias a partir da data de sua expedição) legalizado pela autoridade brasileira competente;

II - a procuração outorgada por motivo de moléstia contagiosa será acompanhada de atestado médico que comprove tal situação;

III - a procuração outorgada por motivo de impossibilidade de locomoção será acompanhada de:

a) atestado médico que comprove tal situação;

b) atestado de recolhimento à prisão, emitido por autoridade competente, nos casos de privação de liberdade; ou

c) declaração de internação em casa de recuperação de dependentes químicos, quando for o caso.

§ 2º Os documentos que acompanham a procuração, previstos no inciso III do § 1º deste artigo, deverão ser emitidos há, no máximo, trinta dias da data de solicitação de inclusão do procurador.

Art. 507. Os efeitos da procuração cadastrada para recebimento de benefícios vigoram por até doze meses, podendo ser renovados dentro do prazo estabelecido, mediante comparecimento do procurador para firmar novo termo de compromisso e, conforme o caso, apresentação do atestado médico ou dos demais documentos elencados nas alíneas do inciso III do § 1º do art. 506, observadas as disposições acerca da cessação do mandato previstas no art. 503, dispensando a apresentação de um novo mandato.

Parágrafo único. Quando se tratar de renovação de procuração outorgada por motivo de viagem ao exterior, será exigida apresentação de atestado de vida (prazo de validade de noventa dias a partir da data de sua expedição) legalizado pela autoridade brasileira competente, alterando-se os parâmetros de Imposto de Renda do benefício, somente quando ultrapassar o período de doze meses.

Art. 508. O titular de benefício residente em país para o qual o Brasil não remeta pagamentos de benefícios, ou que optar pelo recebimento no Brasil, deverá nomear procurador, de forma que o recebimento dos valores ficará vinculado à apresentação da procuração.

Art. 509. Quando houver dúvidas quanto ao atestado médico, atestado de recolhimento à prisão ou declaração de internação em casa de recuperação de dependentes químicos, o servidor deverá adotar medidas administrativas para verificar a autenticidade do documento.

Art. 510. Para recebimento de benefício somente será aceita a constituição de procurador com mais de uma procuração ou procurações coletivas nos casos de representantes credenciados de leprosários, sanatórios, asilos e outros estabelecimentos congêneres, ou nos casos de parentes de até primeiro grau, conforme definição do § 1º do art. 500.

Seção IV

Do pagamento dos benefícios

Subseção I

Das opções de recebimento de benefício

Art. 511. Os pagamentos dos Benefícios de Prestação Continuada não poderão ser antecipados.

§ 1º Excepcionalmente, nos casos de estado de calamidade pública decorrente de desastres naturais, reconhecidos por ato do Governo Federal, o INSS poderá, nos termos de ato do Ministro de Estado da Previdência Social, antecipar aos beneficiários domiciliados nos respectivos municípios:

I - o cronograma de pagamento dos benefícios de prestação continuada previdenciária e assistencial, enquanto perdurar o estado de calamidade; e

II - o valor correspondente a uma renda mensal do beneficiário devido, excetuados os temporários, mediante opção dos beneficiários.

§ 2º O valor antecipado de que trata o inciso II do § 1º deste artigo será ressarcido de forma parcelada, mediante desconto da renda do benefício, para esse fim equiparado ao crédito de que trata o inciso III do caput do art. 154 do RPS, nos termos do ato a que se refere o § 1º deste artigo.

Art. 512. O pagamento será efetuado diretamente ao titular do benefício, ou, no seu impedimento, ao seu representante legal ou procurador especificamente designado, salvo nos casos de benefícios vinculados a empresas acordantes.

Parágrafo único. O titular do benefício, após dezesseis anos de idade, poderá receber o pagamento independentemente da presença dos pais ou tutor.

Art. 513. A transferência do benefício entre órgãos mantenedores deverá ser formalizada junto a APS mais próxima da localidade onde residir o beneficiário.

§ 1º O segurado que estiver em mudança de residência, para um dos países com os quais o Brasil mantém Acordo de Previdência Social, poderá solicitar a transferência de seu benefício para recebimento naquele país, desde que exista mecanismo de remessa de pagamento para o país pretendido. Nesta situação, o benefício será transferido para a Agência de Previdência Social de Atendimento a Acordos Internacionais competente.

§ 2º O beneficiário vinculado à empresa acordante poderá solicitar a transferência de seu benefício para qualquer modalidade de pagamento ou localidade, em caso de mudança de residência, devendo a APS mantenedora comunicar imediatamente à referida empresa.

§ 3º A solicitação de transferência de agência mantenedora ocasiona o bloqueio automático, por 60 (sessenta) dias, para inclusão de consignações de operações financeiras no benefício, podendo ser desbloqueado a qualquer tempo, mediante solicitação única e exclusivamente do titular ou seu representante legal.

Art. 514. Os valores devidos a título de salário-família serão efetuados de acordo com os arts. 360 à 363.

Art. 515. O pagamento dos benefícios obedecerá aos seguintes critérios:

I - com renda mensal superior a um salário mínimo, do primeiro ao quinto dia útil do mês subsequente ao de sua competência, observada a distribuição proporcional do número de beneficiários por dia de pagamento; e

II - com renda mensal no valor de até um salário mínimo, serão pagos no período compreendido entre o quinto dia útil que anteceder o final do mês de sua competência e o quinto dia útil do mês subsequente, observada a distribuição proporcional dos beneficiários por dia de pagamento.

§ 1º Para os beneficiários que recebem dois ou mais benefícios vinculados ao mesmo NIT, deverá ser observado o seguinte:

I - se cada um dos benefícios tiver a renda mensal no valor de até um salário mínimo, haverá antecipação de pagamento, conforme inciso II do caput; e

II - se pelo menos um dos benefícios tiver a renda mensal no valor superior a um salário mínimo, o pagamento será efetuado nos cinco primeiros dias úteis do mês subsequente ao da competência.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se dia útil aquele de expediente bancário com horário normal de atendimento.

§ 3º No caso de benefício pago por meio de conta de depósitos, tendo o INSS tomado conhecimento de fatos que levem à sua cessação com data retroativa, deverá a APS comunicar imediatamente à instituição financeira para bloqueio dos valores, proceder ao levantamento dos valores creditados após a data da efetiva cessação e emitir GPS ao órgão pagador, por meio de ofício.

§ 4º Independentemente da modalidade de pagamento, será obrigatória a inclusão do número

do Cadastro de Pessoa Física-CPF do titular, do representante legal e do procurador no Sistema Informatizado de Benefícios.

§ 5º O titular de benefício de aposentadoria, qualquer que seja a sua espécie, ou de pensão por morte, conforme o Decreto nº 5.180, de 13 de agosto de 2004, poderá autorizar, de forma irrevogável e irretratável, que a instituição financeira na qual receba seu benefício retenha valores para pagamento mensal de operações financeiras (empréstimos, financiamentos, etc.), por ela concedida para fins de amortização.

Art. 516. Os benefícios poderão ser pagos por meio de cartão magnético, conta de depósito (conta corrente ou poupança) em nome do titular do benefício, ou através de provisionamento no órgão pagador - OP da empresa acordante, previamente cadastrado no momento da celebração do acordo.

§ 1º O pagamento através de cartão magnético será um procedimento usual, não sendo permitida, neste caso, a opção pelo banco de recebimento.

§ 2º No momento da inclusão do benefício na base de dados do sistema informatizado, o crédito do beneficiário será direcionado à rede bancária de acordo com as regras definidas em contrato firmado entre o INSS e as instituições financeiras.

§ 3º O pagamento poderá ser realizado através de conta de depósitos (conta corrente ou poupança), por opção do beneficiário/representante legal assinada, conforme Anexo X, desde que a instituição financeira esteja dentre aquelas que possuem contrato firmado junto ao INSS, conforme regras vigentes.

§ 4º No caso de benefício com representante legal, a conta bancária deverá estar em nome do titular do benefício ou ser em conjunto com o representante.

§ 5º Nos pagamentos realizados através de empresa acordante, o valor referente a cada beneficiário vinculado à respectiva empresa recebe a denominação de provisionamento, sendo este direcionado para o OP da mesma e, nessa modalidade a empresa é responsável pelo repasse dos valores aos beneficiários.

Subseção II

Da comprovação de vida

Art. 517. Para efeito de manutenção de pagamento dos benefícios, deverá ser realizada anualmente pelos recebedores de benefícios do INSS junto a rede bancária, a comprovação de vida dos beneficiários.

§ 1º A comprovação de vida e renovação de senha, preferencialmente, deverão ser efetuadas pelo titular do benefício, mediante identificação por funcionário da instituição financeira de pagamento ou por sistema biométrico em equipamento de auto-atendimento que disponha dessa tecnologia.

§ 2º Na impossibilidade do comparecimento do titular, o previsto no § 1º poderá ser realizado pelo representante legal ou pelo procurador do beneficiário devidamente cadastrado no INSS.

§ 3º Para beneficiários residentes no exterior, a comprovação de vida será realizada conforme o art. 655.

Subseção III

Da liberação de valores em atraso e da atualização monetária

Art. 518. Para processos despachados, revistos ou reativados a partir de 31 de dezembro de 2008, data da publicação do Decreto nº 6.722, de 2008, observar:

I - o pagamento de parcelas relativas a benefícios efetuado com atraso, independentemente de ocorrência de mora e de quem lhe deu causa, deve ser corrigido monetariamente desde o momento em que restou devido, pelo mesmo índice utilizado para os reajustamentos dos benefícios do RGPS, apurado no período compreendido entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento, observada a prescrição;

II - nos casos de revisão sem apresentação de novos elementos, a correção monetária incidirá sobre as parcelas em atraso não prescritas, desde a DIP;

III - nas revisões com apresentação de novos elementos a correção monetária incidirá sobre as diferenças apuradas a partir da data do Pedido da Revisão - DPR, data a partir da qual são devidas as diferenças decorrentes da revisão;

IV - para os casos de reativação, incidirá atualização monetária, competência por competência, levando em consideração a data em que o crédito deveria ter sido pago, pelos mesmos índices do inciso I deste artigo;

V - para os casos em que houver emissão de pagamento de competências não recebidas no prazo de validade, o pagamento deverá ser emitido com atualização monetária, a qual incidirá a partir da data em que o crédito deveria ter sido pago, pelos mesmos índices do inciso I deste artigo; e

VI - se o primeiro pagamento do benefício for efetuado após 45 dias da data de apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão, os valores devidos serão corrigidos pelos mesmos índices do inciso I deste artigo.

Art. 519. Em cumprimento ao art. 178 do RPS, o pagamento mensal de benefícios de valor superior a vinte vezes o limite máximo de salário de contribuição deverá ser autorizado expressamente pelo Gerente Executivo, observada a análise da Divisão ou Serviço de Benefícios.

Art. 520. Os créditos relativos a pagamento de benefícios, cujos valores se enquadrarem na alçada do Gerente Executivo, serão conferidos e revisados criteriosamente pela APS que, concluindo pela regularidade dos créditos, instruirá o processo com despacho fundamentado, observando o contido nos §§ 1º a 6º deste artigo, procedendo, após, o encaminhamento aos Serviços/Seções vinculadas à Divisão/Serviço de Benefícios que emitirão despacho conclusivo quanto à regularidade para autorização do pagamento por parte do Gerente Executivo.

§ 1º As Divisões/Serviços de Benefícios, Serviços/Seções de Reconhecimento de Direitos, Serviços/Seções de Manutenção e APS, deverão:

I - verificar o direito ao benefício, conferindo os dados existentes no sistema CNIS com as informações constantes do processo;

II - verificar a correta formalização e instrução, observada a ordem lógica e cronológica de juntada dos documentos;

III - conferir os procedimentos e as planilhas de cálculos com os valores devidos e recebidos;

IV - elaborar despacho historiando as ações no processo, bem como esclarecendo o motivo da fixação da DIP;

V - priorizar a emissão de novo PAB, se for o caso, com a devida correção dos créditos até a data de sua efetiva liberação, para aqueles processos que contarem com fundamentação e conclusão definitiva; e

VI - quando se tratar de benefícios implantados em decorrência de decisão judicial, no que se refere à documentação necessária, deverá ser cumprido o disciplinado em ato normativo específico.

§ 2º Quando se tratar de revisão de pensão ou aposentadoria precedida de outro benefício, o respectivo processo deverá ser apensado ao da pensão e/ou aposentadoria.

§ 3º Inexistindo o processo que precede a aposentadoria ou pensão, e, na impossibilidade de realizar a sua reconstituição, deverão ser juntadas a ficha de benefício em manutenção, quando houver, e anexadas as informações dos sistemas informatizados da Previdência Social e outros documentos que possam subsidiar a análise.

§ 4º Ressalvado o disposto no art. 566, observar nos casos de revisão, em cumprimento à legislação previdenciária, se foi aplicada a prescrição quinquenal e a correção monetária das diferenças apuradas para fins de pagamento ou consignação, observando-se a data do primeiro pedido da revisão.

§ 5º Independente do solicitante (segurado ou administração), as revisões requeridas até cinco anos a contar da DDB, terão os efeitos financeiros assegurados desde a DIP.

Subseção IV

Do resíduo

Art. 521. O valor devido até a data do óbito e não recebido em vida pelo segurado será pago aos seus dependentes habilitados à pensão por morte, independentemente de inventário ou de arrolamento.

§ 1º Inexistindo dependentes habilitados à pensão por morte, na forma do caput, o pagamento será realizado mediante autorização judicial ou pela apresentação de partilha por escritura pública, observadas as alterações implementadas na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 e alterada pela Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.

§ 2º Havendo mais de um herdeiro, o pagamento poderá ser efetuado a apenas um deles, mediante declaração de anuência dos demais.

Seção V

Da consignação

Art. 522. Consignação é uma forma especial ou indireta de pagamento, meio pelo qual o devedor, titular de benefício, possui para extinguir uma obrigação de pagamento junto ao INSS e/ou a terceiros, comandada por meio de desconto em seu benefício.

§ 1º As consignações classificam-se em descontos obrigatórios, eletivos e por determinação judicial.

§ 2º São considerados descontos obrigatórios aqueles determinados por lei:

I - as contribuições à Previdência Social;

II - os pagamentos de benefícios indevidos ou além do devido;

III - o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF; e

IV - pensão de alimentos.

§ 3º São considerados descontos eletivos aqueles que dependem de expressa vontade do titular do benefício, entre outros:

I - consignação em aposentadoria ou pensão por morte, para pagamento de operações financeiras contratadas pelo titular do benefício em favor de instituição financeira, conforme estipulado em normativos específicos; e

II - as mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

§ 4º Os descontos oriundos de determinação judicial deverão ser processados pelo INSS, nos termos definidos judicialmente, observada a margem consignável disponível no benefício.

§ 5º Não sendo possível a implantação de consignação em decorrência da ausência ou insuficiência de margem consignável, deverá ser comunicado o fato através de ofício ao respectivo juízo ou solicitante.

§ 6º O limite para consignação de débitos junto ao benefício, obrigatórios, eletivos ou por determinação judicial, quando acumulados, é de 100% do valor da renda mensal do benefício, devendo ser observados, para os casos de consignações decorrentes de empréstimos bancários e de valores recebidos indevidamente, os limites estabelecidos pelos normativos vigentes.

§ 7º As consignações de caráter obrigatório prevalecem sobre as de caráter eletivo, sendo que, entre as obrigatórias, observar-se-á a cronologia da implantação, salvo disposição em contrário.

§ 8º Os pagamentos retroativos, por não versarem obrigações mensais de valor fixo insuscetíveis de cobrança confiscatória, não se sujeitam a qualquer limite percentual no tocante à quitação de débitos do beneficiário para com o INSS, podendo ser, para tanto, retidos em sua integralidade.

§ 9º O acréscimo do valor de consignação, decorrente do aumento da margem do benefício, somente ocorrerá mediante anuência expressa do beneficiário.

Subseção I

Dos descontos em benefícios

Art. 523. O INSS pode descontar da renda mensal do benefício:

I- as contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social, observado o contido no art. 522;

II - os pagamentos de benefícios com valores indevidos, observado o disposto nos §§ 2º ao 5º do art. 154 do RPS, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção, podendo o percentual ser reduzido por ato normativo específico, e ser descontado em número de meses necessários à liquidação do débito;

III - o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, observando-se que:

a) para cálculo do desconto, aplicam-se a tabela e as disposições vigentes nas normas estabelecidas pela Receita Federal do Brasil,

b) para cálculo do desconto, no caso de pagamentos acumulados ou atrasados, aplicam-se as tabelas e as disposições nas normas vigentes e estabelecidas pela Receita Federal do Brasil, específicas para essas situações;

c) na forma da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, são isentos de desconto do IRRF os valores a serem pagos aos beneficiários que estão em gozo de:

1. auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço; e

2. benefícios concedidos a portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, Fibrose cística (mucoviscidose), hepatopatia grave e Síndrome de Talidomida;

d) a isenção dos beneficiários portadores das doenças citadas no item 2 da alínea "c" do inciso III deste artigo, deverá ser comprovada mediante laudo pericial emitido por serviço médico oficial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

e) de acordo com o disposto no § 1º do Decreto nº 4.897, de 25 de novembro de 2003, também estão isentas as aposentadorias e pensões de anistiados;

f) o desconto do IRRF não incidirá sobre as importâncias pagas como pecúlio de que trata o art. 724;

g) os benefícios mantidos no âmbito dos Acordos de Previdência Social estão sujeitos a regras do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, por ocasião do efetivo crédito, obedecendo às instruções expedidas pela Receita Federal do Brasil e aos Acordos Internacionais existentes com cada país, para evitar a bitributação e evasão fiscal; e

h) o recolhimento de Imposto de Renda dos benefícios vinculados a empresas acordantes será efetuado pela mesma, excetuando-se aqueles previstos no Acordo. Nestes casos a emissão dos respectivos comprovantes será de responsabilidade da empresa acordante, que fornecerá ao beneficiário a sua declaração anual de rendimentos;

IV - os alimentos decorrentes de sentença judicial, conforme Subseção II desta Seção;

V - consignação em aposentadoria ou pensão por morte, para pagamento de operações financeiras (empréstimos, financiamentos, operações de arrendamento mercantil, etc.) contraídos pelo titular do benefício em favor de instituição financeira;

VI - as mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

§ 1º O beneficiário deverá ser cientificado, por escrito, dos descontos efetuados com base nos incisos I e II do caput devendo constar da comunicação a origem e o valor do débito.

§ 2º Deverão ser compensados no PAB ou na renda mensal de benefício concedido regularmente e em vigor, ainda que na forma de resíduo, os valores pagos indevidamente pelo INSS, desde que o recebimento indevido tenha sido pelo mesmo beneficiário titular do benefício objeto da compensação, devendo ser observado o prazo de decadência e de prescrição, referido nos arts. 569 e 573, respectivamente, quando se tratar de erro administrativo.

Subseção II

Da pensão alimentícia

Art. 524. A pensão alimentícia será implantada, em cumprimento de decisão judicial em ação de alimentos ou dos termos constantes da escritura, mediante ofício ou apresentação da escritura pública expedida de acordo com o art. 1.124-A do Código de Processo Civil, devendo o parâmetro ser consignado no benefício de origem.

§ 1º A pensão alimentícia deverá ser implantada pela unidade do INSS onde reside(em) o(s) beneficiário(s) ou naquela onde lhe(s) for mais conveniente.

§ 2º A Data de Início do Pagamento - DIP será a determinada pelo juízo ou a constante da escritura pública e o seu cumprimento será imediato pelo INSS, a partir da data do recebimento do ofício ou da apresentação da escritura pública. Na impossibilidade de cumprimento imediato, por ausência de dados para implantação da pensão alimentícia, o(a) interessado(a) e o juízo deverão ser comunicados.

§ 3º A alteração do parâmetro da pensão alimentícia poderá ocorrer por força da apresentação de novo ofício judicial ou escritura pública, sendo a DIP fixada na forma estabelecida no § 2º deste artigo.

§ 4º Quando o termo inicial da consignação no valor do benefício previdenciário a título de pensão alimentícia não estiver fixado pelo juízo nem na escritura pública, a implantação da pensão alimentícia será feita a contar da data do recebimento do ofício ou da apresentação da escritura pública.

§ 5º Salvo quando expressamente consignado em decisão judicial, os descontos de pensão alimentícia somente incidirão sobre a mensalidade reajustada do benefício.

Art. 525. A pensão alimentícia cessa nas seguintes situações:

- I - por óbito do titular da pensão alimentícia;
- II - pela cessação do benefício de origem; ou
- III - por determinação judicial ou escritura pública.

Art. 526. A pensão alimentícia não se caracteriza como benefício.

Parágrafo único. O pagamento de pensão alimentícia será realizado, preferencialmente, através de conta de depósitos indicada pelo juízo ou requerente, utilizando-se, para repasse financeiro, do protocolo de pagamento de benefícios administrados pelo INSS junto à rede bancária.

Subseção III

Das operações financeiras autorizadas pelo beneficiário

Art. 527. O titular do benefício de aposentadoria ou pensão por morte poderá autorizar a consignação em benefício para pagamento de operações financeiras, conforme o estipulado em normativas específicas e obedecendo aos seguintes critérios:

I - a consignação poderá ser efetivada, desde que:

a) o desconto, seu valor e o respectivo número de prestações a consignar e reter sejam expressamente autorizados pelo próprio titular do benefício;

b) a operação financeira tenha sido realizada por instituição financeira ou pela sociedade de arrendamento mercantil a ela vinculada;

c) a instituição financeira tenha celebrado convênio com o INSS para esse fim; e

d) o valor do desconto não exceda, no momento da contratação, a 30% (trinta por cento) o valor disponível do benefício, excluindo Complemento Positivo - CP, PAB, e décimo terceiro salário, correspondente à última competência emitida, constante do Histórico de Créditos - HISCRE - Sistema de Benefícios;

II - entende-se por valor disponível do benefício, aquele apurado após as deduções das seguintes consignações:

a) pagamento de benefício além do devido;

- b) Imposto de Renda;
- c) pensão alimentícia;
- d) mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas;

e

- e) oriundas de decisão judicial;

III - as consignações não se aplicam aos benefícios:

a) concedidos nas regras de Acordos de Previdência Social, para os segurados residentes no exterior;

- b) pagos a título de pensão alimentícia;
- c) assistenciais, inclusive os decorrentes de leis específicas;
- d) recebidos por meio de representante legal do segurado: dependente tutelado ou curatelado;
- e) pagos por intermédio da empresa acordante; e
- f) pagos por intermédio de cooperativas de créditos que não possuam contratos para pagamento e arrecadação de benefícios.

Parágrafo único. O empréstimo poderá ser concedido por qualquer instituição consignatária, independentemente de ser ou não responsável pelo pagamento de benefícios.

Seção VI

Da acumulação de benefício

Art. 528. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios, inclusive quando decorrentes de acidentes do trabalho:

I - aposentadoria com auxílio-doença;

II - auxílio-acidente com auxílio-doença, do mesmo acidente ou da mesma doença que o gerou;

III - renda mensal vitalícia com qualquer outra espécie de benefício da Previdência Social;

IV - pensão mensal vitalícia de seringueiro (soldado da borracha), com qualquer outro Benefício de Prestação Continuada mantido pela Previdência Social;

V - auxílio-acidente com aposentadoria, quando a consolidação das lesões decorrentes de acidentes de qualquer natureza ou o preenchimento dos requisitos da aposentadoria sejam posteriores às alterações inseridas no § 2º do art. 86º da Lei nº 8.213, de 1991, pela Medida Provisória nº 1.596-14, convertida na Lei nº 9.528, de 1997;

VI - mais de uma aposentadoria, exceto com DIB anterior a janeiro de 1967, de acordo com o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966;

VII - aposentadoria com abono de permanência em serviço;

VIII - salário-maternidade com auxílio-doença ou salário-maternidade com aposentadoria por invalidez, observado o disposto no § 4º do art. 342;

IX - mais de um auxílio-doença, inclusive acidentário;

X - mais de um auxílio-acidente;

XI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, facultado o direito de opção pela mais vantajosa, exceto se o óbito tenha ocorrido até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, período em que era permitida a acumulação, observado o disposto no art. 359;

XII - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro com auxílio-reclusão de cônjuge ou companheiro, para evento ocorrido a partir de 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, facultado o direito de opção pelo mais vantajoso;

XIII - mais de um auxílio-reclusão de instituidor cônjuge ou companheiro, para evento ocorrido a partir de 29 de abril de 1995, data da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, facultado o direito de opção pelo mais vantajoso;

XIV - auxílio-reclusão pago aos dependentes, com auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço ou salário-maternidade do segurado recluso;

XV - seguro-desemprego com qualquer Benefício de Prestação Continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, auxílio-suplementar e abono de permanência em serviço;

XVI - benefício assistencial com benefício da Previdência Social ou de qualquer outro regime previdenciário, exceto:

a) espécie 54 - Pensão Indenizatória a Cargo da União;

b) espécie 56 - Pensão Especial aos Deficientes Físicos Portadores da Síndrome da Talidomida - Lei nº 7.070, de 1982;

c) espécie 60 - Benefício Indenizatório a Cargo da União;

d) espécie 89 - Pensão Especial aos Dependentes das Vítimas da Hemodiálise - Caruaru - PE - Lei nº 9.422, de 1996; e

e) espécie 96 - Pensão Especial (Hanseníase) - Lei nº 11.520, de 2007; e

XVII - auxílio-suplementar com aposentadoria ou auxílio-doença, observado quanto ao auxílio-doença o ressalvado no disposto no § 3º deste artigo.

§ 1º A partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da MP nº 83, de 2002, convalidada pela Lei nº 10.666, de 2003, o segurado recluso, que contribuir na forma do § 6º do art. 116 do RPS, não faz jus aos benefícios de auxílio-doença e de aposentadoria durante a percepção, pelos dependentes, do auxílio-reclusão, sendo permitida a opção, desde que manifestada, também, pelos dependentes, pelo benefício mais vantajoso.

§ 2º Salvo nos casos de aposentadoria por invalidez ou especial, observado quanto a última, o disposto no parágrafo único do art. 69 do RPS, o retorno do aposentado à atividade não prejudica o recebimento de sua aposentadoria, que será mantida no seu valor integral.

§ 3º Se, em razão de qualquer outro acidente ou doença, o segurado fizer jus a auxílio-doença, o auxílio-suplementar ou auxílio-acidente será mantido, concomitantemente com o auxílio-doença e, quando da cessação deste será:

I - mantido, se não for concedido novo benefício; ou

II - cessado, se concedido auxílio-acidente ou aposentadoria.

§ 4º O auxílio-suplementar ou auxílio-acidente será suspenso até a cessação do auxílio-doença acidentário concedido em razão do mesmo acidente ou doença, devendo ser restabelecido após a cessação do novo benefício ou cessado se concedida a aposentadoria.

§ 5º Pelo entendimento exarado no Parecer nº 175/CONJUR-2003, de 18 de setembro de 2003, do Ministério da Defesa, ratificado pela Nota CJ/MPS nº 483, de 18 de abril de 2007, os benefícios de ex-combatente podem ser acumulados com a pensão especial instituída pela Lei nº 8.059, de 4 de julho de 1990.

§ 6º Comprovada a acumulação indevida na hipótese estabelecida no inciso XV deste artigo, deverá o fato ser comunicado ao órgão próprio do MTE, por ofício, informando o número do PIS do segurado.

§ 7º É permitida a acumulação dos benefícios previstos no RGPS com o benefício de que trata a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982, concedido aos portadores da deficiência física conhecida como "Síndrome da Talidomida", observado o § 3º do art. 167 do RPS e art. 530.

§ 8º Será permitida ao menor sob guarda a acumulação e recebimento de pensão por morte em decorrência do falecimento dos pais biológicos com pensão por morte de um dos seus guardiões, somente quando esta última ocorrer por determinação judicial.

§ 9º Para benefícios assistenciais iniciados a partir de 18 de novembro de 2011, será permitida a acumulação com as pensões indenizatórias a cargo da União, observado o disposto no inciso XVI do caput deste artigo.

§ 10. Os benefícios de auxílio-acidente com DIB anterior ou igual a 10 de novembro de 1997 acumulado com aposentadoria com DER e DDB entre 14 de setembro de 2009 até 06 de dezembro de 2012, deverão ser mantidos, independentemente da decadência.

Art. 529. É admitida a acumulação de auxílio-doença, de auxílio-acidente ou de auxílio suplementar, desde que originário de outro acidente ou de outra doença, com pensão por morte e/ou com abono de permanência em serviço.

Art. 530. O recebimento da pensão especial hanseníase não impede o recebimento de qualquer benefício previdenciário, podendo ser acumulada inclusive com a complementação paga nas aposentadorias concedidas e mantidas aos ferroviários admitidos até 31 de outubro de 1969, na Rede Ferroviária Federal S/A, bem como com os seguintes benefícios:

I - Amparo previdenciário por invalidez - trabalhador rural (espécie 11), amparo previdenciário por idade - trabalhador rural (espécie 12), renda mensal vitalícia por incapacidade (espécie 30) e renda mensal vitalícia por idade (espécie 40), instituídas pela Lei nº 6.179, de 1974, dada a natureza mista, assistencial e previdenciária desses benefícios;

II - Pensão especial devida aos portadores da síndrome de talidomida (espécie 56); e

III - Amparo social a pessoa portadora de deficiência (espécie 87) e amparo social ao idoso (espécie 88) - benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social.

Art. 531. Comprovada a acumulação indevida, deverá ser mantido o benefício concedido de forma regular e cessados ou suspensos benefícios irregulares, adotando-se as providências necessárias quanto à regularização e à cobrança dos valores recebidos indevidamente, observada a prescrição quinquenal.

Parágrafo único. As importâncias recebidas indevidamente, nos casos de fraude ou erro da Previdência Social, deverão ser restituídas, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 154 do RPS arts. 612 e 613.

Art. 532. O titular de Benefício de Prestação Continuada e de renda mensal vitalícia que requerer benefício previdenciário deverá optar expressamente por um dos dois benefícios, cabendo ao servidor do INSS prestar as informações necessárias para subsidiar a decisão do beneficiário sobre qual o benefício mais vantajoso.

§ 1º A DIP do benefício previdenciário será fixada na DER estabelecida de acordo com as regras vigentes para fixação da DER do INSS e o benefício incompatível deverá ser cessado no dia imediatamente anterior.

§ 2º Tratando-se de opção pelo recebimento de pensão por morte, em razão do disposto nos arts. 74, 79 e 103, todos da Lei nº 8.213, de 1991, deverá ser observado:

I - ocorrendo a manifestação dentro do prazo de trinta dias da data do óbito, a pensão será devida desde a data do óbito, devendo ocorrer a devolução dos valores recebidos no benefício assistencial;

II - para o menor antes de completar dezesseis anos e trinta dias, o pagamento da pensão será devido desde a data do óbito, devendo ocorrer a devolução dos valores recebidos no benefício assistencial, observado o disposto no art. 365; e

III - para o absolutamente incapaz submetido à curatela será devida a pensão por morte desde a data do óbito, devendo ocorrer a devolução dos valores recebidos no benefício assistencial.

Art. 533. O titular de benefício previdenciário que se enquadrar no direito ao recebimento de benefício assistencial será facultado o direito de renúncia e de opção pelo mais vantajoso, exceto nos casos de aposentadoria por idade, tempo de contribuição e especial, haja vista o contido no art. 181-B do RPS.

Parágrafo único. A opção prevista no caput produzirá efeitos financeiros a partir da DER e o benefício previdenciário deverá ser cessado no dia anterior a DER do novo benefício.

Art. 534. O direito de opção de que tratam os arts. 532 e 533 poderá ser exercido uma única vez.

Seção VII

Das informações de registro civil

Art. 535. Todos os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, de acordo com o art. 68 da Lei nº 8.212, de 1991, estão obrigados a comunicar ao INSS, até o dia dez de cada mês, todos os óbitos registrados no mês imediatamente anterior ou a inexistência deles no mesmo período, devendo da relação constar a filiação, a data e o local de nascimento da pessoa falecida.

§ 1º São de responsabilidade do titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais as informações prestadas ao INSS.

§ 2º A falta de comunicação na época própria, bem como o envio de informações inexatas, sujeitará o titular à multa prevista no art. 92 da Lei nº 8.212, de 1991.

§ 3º No caso de não haver sido registrado nenhum óbito, deverá o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais comunicar este fato ao INSS no prazo estipulado no caput deste artigo.

§ 4º A comunicação deverá ser feita por meio de Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOBI, o qual será substituído gradativamente pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - SIRC.

§ 5º Na comunicação deverão ser enviados, além dos dados referentes à identificação do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, pelo menos uma das seguintes informações relativas à pessoa falecida:

I - número de inscrição do PIS/PASEP;

II - número de inscrição no INSS, se contribuinte individual, ou número de benefício previdenciário - NB, se a pessoa falecida for titular de qualquer benefício pago pelo INSS;

III - número do CPF;

IV - número de registro da Carteira de Identidade e respectivo órgão emissor;

V - número do título de eleitor;

VI - número do registro de nascimento ou casamento, com informação do livro, da folha e do termo; ou

VII - número e série da CTPS.

Art. 536. O Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - SIRC tem a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a registros de nascimento, casamento, óbito e natimorto, produzidos pelas serventias de registro civil das pessoas naturais.

§ 1º Os dados atualizados relativos aos registros de óbito serão disponibilizados eletronicamente, nos termos dos arts. 39 e 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e do art. 68 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 2º O titular da serventia de registro civil de pessoas naturais deverá inserir no sistema de informações de registro civil, de preferência diariamente, os dados de óbito registrados no mês, observado como prazo máximo o dia dez do mês subsequente, na forma definida pelo comitê gestor.

§ 3º Na hipótese de não haver sido registrado nenhum óbito, deverá o titular das serventias de registro civil de pessoas naturais comunicar o fato por meio eletrônico, no prazo previsto no § 2º deste artigo.

§ 4º Os atos registrares referentes a registros de óbito praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, ainda não constantes do sistema de registro eletrônico, deverão ser inseridos no sistema de informações de registro civil na forma disposta pelo comitê gestor, observado o art. 39 da Lei nº 11.977, de 2009.

§ 5º Cabe ao INSS o desenvolvimento, a operacionalização e a manutenção do sistema, observadas as diretrizes e deliberações do comitê gestor.

§ 6º Os dados obtidos por meio desse sistema não substituem certidões emitidas pelas serventias de registros civis das pessoas naturais.

Seção VIII

Do recurso

Subseção I

Das disposições gerais

Art. 537. Das decisões proferidas pelo INSS poderão os interessados, quando não conformados, interpor recurso ordinário às Juntas de Recursos do CRPS.

§ 1º Os titulares de direitos e interesses têm legitimidade para interpor recurso administrativo.

§ 2º Os recursos serão interpostos pelo interessado, preferencialmente, perante o órgão do INSS que proferiu a decisão sobre o seu benefício, que deverá proceder a sua regular instrução.

§ 3º O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

§ 4º Admitir, ou não, o recurso é prerrogativa do CRPS, sendo vedado ao INSS recusar o seu recebimento ou sustar o andamento, exceto nas hipóteses expressamente disciplinadas no Regimento Interno do CRPS, aprovado pela Portaria MPS nº 548, de 13 de setembro de 2011.

Art. 538. Das decisões proferidas no julgamento do recurso ordinário, ressalvadas as matérias de alçada das Juntas de Recursos, poderão os interessados, quando não conformados, interpor recurso especial às Câmaras de julgamento, na forma do Regimento Interno do CRPS.

§ 1º Constituem alçada exclusiva das Juntas de Recurso, não comportando recurso à instância superior, as seguintes decisões colegiadas:

I - fundamentadas exclusivamente em matéria médica, quando os laudos ou pareceres emitidos pela Assessoria Técnico Médica Junta de Recursos e pelos Médicos Peritos do INSS apresentarem resultados convergentes; ou

II - proferidas sobre reajustamento de benefício em manutenção, em consonância com os índices estabelecidos em lei, exceto quando a diferença na Renda Mensal Atual - RMA decorrer de alteração da Renda Mensal Inicial - RMI.

§ 2º Caso o interessado apresente recurso das decisões de matérias de alçada, deverá a APS recepcionar o requerimento e encaminhar ao Serviço ou a Seção de Reconhecimento de Direitos, para contrarrazões e remessa à Câmara de Julgamento.

Art. 539. Quando houver interposição de recurso do interessado contra decisão do INSS, o processo deverá ser encaminhado para a Unidade que proferiu o ato recorrido e, no prazo estabelecido para contrarrazões, será promovida a reanálise, observando-se que:

I - se a decisão questionada for mantida, serão formuladas as contrarrazões e o recurso deverá ser encaminhado à Junta de Recursos;

II - em caso de reforma parcial da decisão, o recurso será encaminhado para a Junta de Recursos para prosseguimento em relação à matéria que permaneceu controversa; e

III - em caso de reforma total da decisão, deverá ser atendido o pedido formulado pelo recorrente e o recurso perderá o seu objeto, sendo desnecessário o encaminhamento ao órgão julgador.

Art. 540. Observadas as competências previstas no Regimento Interno do INSS, cabe ao Serviço e à Seção de Reconhecimento de Direitos das Gerências-Executivas interpor recurso especial e oferecer as contrarrazões às Câmaras de Julgamento do CRPS.

§ 1º Nos termos do parágrafo único do art. 16 do Regimento Interno do CRPS, o recurso especial somente será interposto pelo INSS quando as decisões das Juntas de Recursos:

I - violarem disposição de lei, decreto ou portaria ministerial;

II - divergirem de súmula ou de parecer do Advogado Geral da União, editado na forma da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993;

III - divergirem de pareceres da Consultoria Jurídica do MPS, aprovado pelo Ministro de Estado da Previdência Social; ou da Procuradoria Federal Especializada - INSS, aprovado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada - INSS;

IV - divergirem de enunciados editados pelo Conselho Pleno do CRPS;

V - tiverem sido fundamentadas em laudos ou pareceres médicos divergentes emitidos pela Assessoria Técnico Médica da Junta de Recursos e pelos Médicos peritos do INSS; e

VI - contiverem vício insanável, considerado como tal as ocorrências elencadas no § 1º do art. 60 do Regimento Interno do CRPS.

§ 2º Não cabe interposição de recurso especial por parte do INSS por motivo diferente daqueles citados no parágrafo anterior.

§ 3º O recurso especial interposto pelo interessado e apresentado na APS deverá ser imediatamente encaminhado ao Serviço à Seção de Reconhecimento de Direitos das Gerências Executivas para contrarrazões.

Subseção II

Dos prazos de recurso

Art. 541. O prazo para interposição de recurso ordinário e especial, bem como para o oferecimento de contrarrazões, é de trinta dias, contados de forma contínua, excluindo-se da contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º O prazo previsto no caput inicia-se:

I - para apresentação de contrarrazões por parte do INSS, a partir do protocolo do recurso, ou, quando encaminhado por viapostal, da data de recebimento na Unidade que proferiu a decisão;

II - para interposição de recurso especial por parte do INSS, a partir da data da entrada do processo na Unidade competente para apresentação das razões recursais; ou

III - para os demais interessados, a partir da data da intimação da decisão ou da ciência da interposição de recurso pela parte contrária.

§ 2º O prazo só se inicia ou vence em dia de expediente normal no órgão em que tramita o recurso ou em que deva ser praticado o ato.

§ 3º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento ocorrer em dia em que não houver expediente ou em que este for encerrado antes do horário normal.

Art. 542. Expirado o prazo de trinta dias da data em que foi interposto o recurso sem que haja contrarrazões, os autos serão imediatamente encaminhados para julgamento pelas Juntas de Recursos ou Câmara de Julgamento do CRPS, conforme o caso, sendo considerados como contrarrazões do INSS os motivos do indeferimento.

Art. 543. O recurso intempestivo do interessado deve ser encaminhado ao respectivo órgão julgador com as devidas contrarrazões do INSS, apontada a ocorrência da intempestividade.

§ 1º A constatação da intempestividade não impede a revisão de ofício pelo INSS quando incorreta a decisão administrativa.

§ 2º As contrarrazões apresentadas pelo interessado fora do prazo regulamentar serão remetidas ao local onde o processo se encontra para que seja feita a juntada.

§ 3º A intempestividade do recurso só poderá ser invocada se a ciência da decisão observar estritamente o contido no § 2º do art. 28 do Regimento Interno do CRPS, devendo tal ocorrência ficar devidamente registrada nos autos.

Subseção III

Da desistência do recurso

Art. 544. Em qualquer fase do processo, desde que antes do julgamento do recurso pelo órgão competente, o recorrente poderá, voluntariamente, desistir do recurso interposto.

§ 1º A desistência voluntária será manifestada de maneira expressa, por petição ou termo firmado nos autos do processo.

§ 2º Uma vez interposto o recurso, o não cumprimento de exigência pelo interessado não implica em desistência tácita ou renúncia ao direito de recorrer, devendo o processo ser julgado no estado em que se encontra.

Art. 545. A propositura, pelo interessado, de ação judicial que tenha por objeto idêntico pedido sobre o qual versa o processo administrativo importa renúncia ao direito de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso interposto.

§ 1º Considera-se idêntica a ação judicial que tiver as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido do processo administrativo.

§ 2º Para identificar a existência da ação judicial, é autorizada a utilização de qualquer sistema informatizado de consulta processual à disposição do INSS.

Art. 546. Se for localizada ação judicial com as mesmas partes, mas os dados disponíveis não puderem firmar a convicção de que o objeto é idêntico ao do processo administrativo, o INSS dará prosseguimento ao recurso, cabendo ao CRPS decidir sobre a sua admissibilidade, dispensado o procedimento do artigo seguinte.

Art. 547. Quando houver comprovação da existência de ação judicial com o mesmo objeto, o INSS dará ciência ao interessado para que se manifeste no prazo de trinta dias, observado que:

I - se o interessado não comparecer, ou declarar que se trata de mesmo objeto, o INSS arquivará o processo; ou

II - se o interessado alegar que se trata de objeto diverso, o processo será encaminhado ao órgão julgador.

Art. 548. Caso o conhecimento da propositura da ação judicial seja posterior ao encaminhamento do recurso ao CRPS, o INSS observará os seguintes procedimentos:

I - se o recurso ainda não tiver sido julgado, o INSS comunicará o fato à Junta ou

Câmara incumbida da decisão, juntamente com o comprovante da ação judicial com o mesmo objeto;

II - se o recurso já tiver sido julgado, com decisão favorável ao interessado, e não houver trânsito em julgado da decisão judicial, o INSS comunicará o fato à Procuradoria Federal Especializada para orientação sobre como proceder em relação ao cumprimento da decisão administrativa; ou

III - se o recurso já tiver sido julgado, e houver decisão judicial transitada em julgado, a coisa julgada prevalecerá sobre a decisão administrativa.

Subseção IV

Do cumprimento dos acórdãos

Art. 549. É vedado ao INSS escusar-se de cumprir diligências solicitadas pelo CRPS, bem como deixar de dar efetivo cumprimento às decisões definitivas daquele colegiado, reduzir ou ampliar seu alcance ou executá-las de maneira que contrarie ou prejudique o seu evidente sentido.

§ 1º É de trinta dias, contados a partir da data de recebimento do processo na origem, o prazo para cumprimento das decisões do CRPS, sob pena de responsabilização funcional do servidor que der causa ao retardamento.

§ 2º A decisão da instância recursal, excepcionalmente, poderá deixar de ser cumprida se, após o julgamento, for demonstrado pelo INSS ao interessado que foi deferido outro benefício mais vantajoso, desde que haja opção expressa do interessado, na forma do art. 688.

Art. 550. Observado o disposto no Regimento Interno do CRPS, a matéria julgada pela Junta de Recurso em matéria de alçada e pela Câmara de Julgamento não será objeto de novas discussões por parte do INSS, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - oposição de embargos de declaração;

II - revisão de acórdão;

III - alegação de erro material; ou

IV - pedido de uniformização de jurisprudência.

§ 1º A revisão de acórdão somente poderá ser suscitada se presentes os requisitos constantes no art. 60 do Regimento Interno do CRPS, e não suspende o cumprimento da decisão.

§ 2º Sendo rejeitada pelo órgão julgador a sugestão de revisão de acórdão, a decisão será mantida nos exatos termos em que foi proferida.

§ 3º Se a revisão de acórdão ocasionar a cessação do benefício concedido em fase de recurso, não será efetuada a cobrança administrativa dos valores já recebidos, exceto:

I - se a revisão se deu em decorrência de fraude, dolo ou má-fé do recorrente; ou

II - em relação aos valores recebidos após a ciência da decisão por parte do interessado.

Subseção V

Das outras disposições sobre recursos

Art. 551. Se o INSS verificar, nas decisões recursais, a existência de matéria controversa prevista no art. 309 do RPS, deverá:

I - fazer um relatório circunstanciado da matéria, em abstrato, expondo o entendimento da autarquia devidamente fundamentado e acompanhado de cópias das decisões que comprovem a controvérsia; e

II - encaminhar à PFE local, para análise e pronunciamento.

§1º Será considerada como matéria controversa a divergência de interpretação de lei, decreto ou pareceres da Consultoria Jurídica do MPS, bem como do Advogado Geral da União, entre órgãos ou entidades vinculadas ao MPS.

§ 2º O exame da matéria controversa de que trata o art. 309 do RPS só deverá ser evocado em tese de alta relevância, em abstrato, não sendo admitido para alterar decisões recursais em casos concretos já julgados em única ou última instância.

Art. 552. O INSS poderá suscitar junto ao Conselho Pleno do CRPS a uniformização em tese da jurisprudência administrativa previdenciária, mediante a prévia apresentação de estudo fundamentado sobre a matéria a ser uniformizada, no qual deverá ser demonstrada a existência de relevante divergência jurisprudencial ou de jurisprudência convergente reiterada, nos termos do Regimento Interno do CRPS.

Art. 553. O INSS pode, enquanto não ocorrida a decadência, reconhecer expressamente o direito do interessado e reformar sua decisão, independentemente das decisões recursais, observado o seguinte procedimento:

I - quando o reconhecimento ocorrer após a chegada do recurso no CRPS, mas antes de qualquer decisão colegiada, a comprovação da reforma da decisão deverá ser encaminhada ao órgão julgador que decidirá a respeito da extinção do processo; ou

II - quando o reconhecimento ocorrer após o julgamento pelo CRPS, em qualquer instância, o INSS deverá encaminhar os autos com a devida comprovação ao órgão julgador que proferiu a última decisão.

Art. 554. Se verificada, no cumprimento de decisão recursal, a existência de outro benefício inacumulável já concedido ao interessado, deverá a APS elaborar comparativo de cálculo dos benefícios que permita ao interessado identificar qual é o mais vantajoso.

§1º Cabe ao interessado, de forma expressa, optar por um ou outro benefício:

I - caso opte por aquele que já está em manutenção, o órgão julgador deverá ser cientificado através do encaminhamento dos autos com o comprovante da opção; ou

II - caso opte pelo benefício recursal, os valores pagos naquele que será cessado deverão ser compensados na concessão do novo benefício.

§ 2º Caso o interessado não seja localizado ou não compareça para realizar sua opção de forma expressa, o INSS deverá manter o benefício que já está sendo pago e encaminhar os autos ao órgão julgador com a devida comprovação do fato.

Art. 555. A apresentação de novos elementos em fase recursal não interfere na fixação da DIP do benefício.

Art. 556. Ocorrendo óbito do interessado, a tramitação do recurso não será interrompida e, se a decisão lhe for favorável, os efeitos financeiros vigorarão normalmente, nos termos da decisão final, e os valores apurados serão pagos na forma do art. 521.

Art. 557. No caso de recurso interposto em face de decisão fundamentada por Acordo Internacional, a instrução do recurso à Junta de Recursos ou à Câmara de Julgamento ficará a cargo do Organismo de Ligação Brasileiro (APSAI), de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

Art. 558. Ocorrendo a interposição de recurso à JR/CRPS contra decisão resultante de atuação do Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB, cabe a manifestação do MOB da APS ou da GEX, dependendo daquele que atuou e que originou o decisório contrário, para subsidiar a elaboração das contrarrazões do INSS por parte da APS.

Seção IX

Da revisão

Art. 559. A revisão é o procedimento administrativo utilizado para reavaliação dos atos praticados pelo INSS, observadas as disposições relativas a prescrição e decadência.

Art. 560. A revisão poderá ser processada por iniciativa do beneficiário, representante legal ou procurador legalmente constituído, por iniciativa do INSS, por solicitação de órgãos de controle interno ou externo, por decisão recursal ou ainda por determinação judicial.

§ 1º Os beneficiários da pensão por morte tem legitimidade para dar início ao processo de revisão do benefício originário de titularidade do instituidor, respeitado o prazo decadencial do benefício originário.

§ 2º Após a revisão prevista no § 1º, a diferença de renda devida ao instituidor, quando existente, será paga ao pensionista, na forma de resíduos.

Art. 561. No caso de pedido de revisão de ato de indeferimento, deverão ser observados os seguintes procedimentos:

I - sem apresentação de novos elementos, o INSS reanalisará o ato, observado o prazo decadencial; ou

II - com a apresentação de novos elementos, esgotada a possibilidade de revisão do ato com os elementos originários do processo, o pedido será indeferido, e o servidor orientará sobre a possibilidade de novo requerimento de benefício, com fundamento no § 2º do art. 347 do RPS.

Parágrafo único. Quando a decisão não atender integralmente ao pleito do interessado, o INSS deverá oportunizar prazo para recurso.

Art. 562. Quando do processamento da revisão, deverá ser analisado o objeto do pedido, bem como realizada a conferência geral dos demais critérios que embasaram a decisão.

Parágrafo único. Fica dispensada a conferência dos critérios que embasaram a concessão quando se tratar de revisão de reajustamento.

Art. 563. Os valores apurados em decorrência da revisão solicitada pelo titular, seu representante ou procurador, serão calculados:

I - para revisão sem apresentação de novos elementos, desde a DIP, observada a prescrição; ou

II - para revisão com apresentação de novos elementos, a partir da Data do Pedido da Revisão - DPR.

§ 1º Não se consideram novos elementos:

I - os documentos apresentados para provar fato do qual o INSS já tinha ciência, inclusive através do CNIS, e não oportunizou ao segurado o prazo para a comprovação no ato da concessão, tais como:

a) dados extemporâneos ou vínculos sem data de rescisão;

b) vínculos sem salários de contribuição;

c) período de atividade rural pendente de comprovação no CNIS; e

d) período de atividade especial informados pela empresa através de GFIP;

II - a decisão judicial de matéria previdenciária, na qual o INSS é parte, e baseada em documentação apresentada no processo administrativo.

§ 2º Caso fique constatado que a decisão judicial se baseou em documentação não presente no processo administrativo, fica caracterizada a apresentação de novos elementos.

Art. 564. Os valores apurados em decorrência da revisão solicitada pelo INSS serão calculados desde a DIP, observada a prescrição.

Art. 565. Não se aplicam às revisões de reajustamento os prazos de decadência de que tratam os arts. 103 e 103-A da Lei nº 8.213, de 1991.

Parágrafo único. Os prazos de prescrição aplicam-se normalmente, salvo se houver a decisão judicial ou recursal dispondo de modo diverso.

Art. 566. A revisão que acarretar prejuízo ao titular do benefício ou serviço somente será processada após os procedimentos previstos no Capítulo XI desta IN.

Art. 567. Os benefícios concedidos para a segurada empregada doméstica, com base no art. 36 da Lei nº 8.213, de 1991, somente terão seus valores revistos se houver comprovação do efetivo recolhimento da primeira contribuição sem atraso.

Seção X

Da decadência e da prescrição

Art. 568. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferida definitiva, no âmbito administrativo, levando-se em consideração:

I - para os benefícios em manutenção em 28 de junho de 1997, data da publicação da MP nº 1523-9, de 1997, a partir de 1º de agosto de 1997, não importando a data de sua concessão; e

II - para os benefícios concedidos com DIB, a partir de 28 de junho de 1997, a partir do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação.

Parágrafo único. Em se tratando de pedido de revisão de benefícios com decisão indeferida definitiva no âmbito administrativo, em que não houver a interposição de recurso, o prazo decadencial terá início no dia em que o requerente tomar conhecimento da referida decisão.

Art. 569. O direito da Previdência Social de rever os atos administrativos decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º Para os benefícios concedidos antes do advento da Lei nº 9.784, de 1999, ou seja, com DDB até 31 de janeiro de 1999, o início do prazo decadencial começa a correr a partir de 1º de fevereiro de 1999.

§ 2º Para os benefícios com efeitos patrimoniais contínuos, concedidos a partir de 1º de fevereiro de 1999, o prazo decadencial contar-se-á da data do primeiro pagamento.

Art. 570. Aplica-se a decadência na hipótese de manutenção indevida de benefícios decorrentes de divergência cadastral ou inacumulação legal, não desdobramento de cotas ou outras situações decorrentes de manutenção de benefícios, exceto nos casos de ocorrência de dolo, fraude ou má-fé.

Parágrafo único. Independentemente de decadência, em todos os casos deverão ser adotados os procedimentos relativos à atualização/revisão do benefício e, em caso de apuração de início de irregularidade, deverão ser observados os procedimentos previstos no Capítulo XI desta IN.

Art. 571. A revisão iniciada com a devida ciência do segurado dentro do prazo decadencial impedirá a consumação da decadência, ainda que a decisão definitiva do procedimento revisional ocorra após a extinção de tal lapso.

Art. 572. A revisão de uma CTC para inclusão de novos períodos ou para fracionamento de períodos de trabalho não utilizados no órgão de destino da mesma poderá ser processada, a

qualquertempo, não se aplicando o prazo decadencial de que trata o art.568.

Art. 573. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveria ter sido paga, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social.

§ 1º Não corre prescrição contra os absolutamente incapazes, na forma do art. 3º do Código Civil, assim entendidos:

I - os menores de dezesseis anos não emancipados; II - os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; e III - os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade. § 2º Para os menores que completarem dezesseis anos de idade, a data do início da prescrição será o dia seguinte àquele em que tenha completado esta idade. § 3º Na restituição de valores pagos indevidamente em benefício será observada a prescrição quinquenal, salvo se comprovada má-fé. § 4º Na revisão, o termo inicial do período prescricional será fixado a partir da DPR. CAPÍTULO X DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA Seção I Das finalidades Art. 574. A Justificação Administrativa - JA constitui recurso que deve ser oportunizado, quando cabível, ao interessado para suprir a falta ou insuficiência de documento ou produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários, perante o INSS, na forma prevista nos arts. 142 a 151 do RPS, e nas demais disposições constantes nesta Instrução Normativa. § 1º A JA é ato de instrução do processo de atualização de dados do CNIS ou de reconhecimento de direitos, processada mediante requerimento do interessado e sem ônus. § 2º Não será admitida a JA quando o fato a comprovar exigir registro público de casamento, idade ou de óbito, ou de qualquer ato jurídico para o qual a lei prescreva forma especial. Seção II Do início de Prova Material Art. 575. O processamento da JA ou Justificação Judicial JJ, para fins de comprovação de tempo de serviço ou de contribuição, dependência econômica, união estável, identidade e relação de parentesco, só produzirão efeitos quando baseadas em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal. Parágrafo único. A JA para confirmar a identidade e relação de parentesco constitui hipótese de exceção e será utilizada quando houver divergência de dados a respeito da correspondência entre a pessoa interessada e os documentos exibidos. Art. 576. O servidor deverá emitir carta de comunicação ao interessado, cientificando do prazo máximo de trinta dias para a apresentação do pedido da JA, com o devido registro no sistema corporativo de benefícios ou de atualização de dados do CNIS. Art. 577. Tratando-se de JA para prova de tempo de serviço ou de contribuição, será dispensado o início de prova material quando houver impossibilidade de apresentação por motivo de força maior ou caso fortuito, tais como incêndio, inundação ou desmoronamento, que tenha atingido a empresa na qual o segurado alegue ter trabalhado, devendo ser observada a correlação entre a atividade da empresa e a profissão do segurado. § 1º A comprovação dos motivos referidos no caput será realizada com a apresentação do registro no órgão competente, feito em época própria, ou mediante elementos de convicção contemporâneos aos fatos. § 2º No registro da ocorrência policial, da certidão do Corpo de Bombeiros, da Defesa Civil, ou de outro órgão público competente para emitir certidão sobre o evento, deverá constar a identificação da empresa atingida e a extensão dos danos causados. Art. 578. O início de prova material deve ser contemporâneo aos fatos alegados, observadas as seguintes disposições: I - o segurado deverá apresentar documento com a identificação da empresa ou equiparada, referente ao exercício do trabalho que pretende provar, na condição de segurado empregado; II - o empregado rural deverá apresentar também, documento consignando a atividade exercida ou qualquer outro elemento que identifique a condição rural; III - deverá ser apresentado um documento como marco inicial e outro como marco final, e, na existência de indícios que tragam dúvidas sobre a continuidade do período, ou seja, o período entre o documento apresentado do marco inicial e final, poderão ser exigidos documentos intermediários; e IV - a aceitação de um único documento está restrita à prova do(s) ano(s) a que ele se referirem. Parágrafo único. Não se aplica o contido no inciso I deste artigo, para benefícios concedidos no valor de um salário mínimo para períodos até 31 de dezembro de 2010, na forma do art. 183 do RPS. Art. 579. Para a comprovação de atividade rural em qualquer categoria, caso os documentos apresentados não sejam suficientes, por si só, para a prova pretendida, mas se constituam como início de prova material, a pedido do interessado, poderá ser processada JA, observando que: I - servem como prova material, dentre outros, no que couber, os documentos citados nos arts. 47 e 54; II - deverá ser observado o ano de expedição, de edição, de emissão ou de assentamento dos documentos referidos no inciso I deste artigo; e III - os documentos dos incisos I e III a X do artigo 47, quando em nome do próprio requerente dispensam a realização de JA para contagem de tempo rural em benefício urbano e certidão de contagem recíproca. §

1º Tratando-se de comprovação na categoria de segurado especial, o documento existente em nome de um dos componentes do grupo familiar poderá ser utilizado como início de prova material, por qualquer dos integrantes deste grupo, assim entendidos os pais, os cônjuges, companheiros, inclusive os homoafetivos e filhos solteiros ou a estes equiparados.

§ 2º Caso os documentos apresentados não sejam suficientes para a comprovação da área, contínua ou descontínua, ou da embarcação utilizada, para o desenvolvimento da atividade, assim como a comprovação da identificação do proprietário por meio do nome e CPF, deverá ser apresentada a declaração do segurado constante do Anexo XLIV.

Art. 580. Para a comprovação de tempo de serviço ou de contribuição por processamento de JA, o interessado deverá juntar prova oficial da existência da empresa no período requerido, salvo na possibilidade de verificação por meio de sistemas corporativos disponíveis.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, servem como provas de existência da empresa, dentre outras, as certidões expedidas por órgãos do Município, Secretaria de Fazenda, Junta Comercial, Cartório de Registro Especial ou Cartório de Registro Civil, nas quais constem nome, endereço e razão social do empregador e data de encerramento, de transferência ou de falência da empresa.

Art. 581. Somente será aceito laudo de exame documentoscópico com parecer grafotécnico como início de prova material realizado por perito especializado em perícia grafotécnica acompanhado dos documentos originais que serviram de base para a realização do exame.

§ 1º Entende-se por perito especializado em perícia grafotécnica:

I - perito oficial: profissional de nível superior detentor de cargo público específico para essa atribuição (Institutos de Criminalística ou Institutos de Medicina Legal), que atue obrigatoriamente em perícias no âmbito da Justiça Criminal, podendo também atuar na realização de laudos periciais cíveis ou particulares; e

II - perito não oficial: profissional que atua em laudo pericial cível ou laudo pericial de interesse particular e, do ponto de vista técnico-científico, segue os mesmos critérios adotados pelos peritos oficiais na realização das perícias criminais.

§ 2º São requisitos para comprovação da condição de perito especializado em perícia grafotécnica:

I - perito oficial: documentos que atestem sua especialização de perito em exame documentoscópico e comprovem a função de perito oficial no Instituto de Criminalística ou Instituto de Medicina Legal; e

II - perito não oficial: documentos que atestem sua especialização de perito em exame documentoscópico, diploma de curso superior e inscrição no conselho regional de fiscalização de sua profissão. Deverá, ainda, comprovar experiência profissional em exame grafotécnico com perícias documentoscópicas realizadas em juízo.

Seção III

Da Justificação Administrativa para comprovação da atividade especial

Art. 582. Quando o segurado não dispuser de formulário para análise de atividade especial e a empresa estiver legalmente extinta, a JA poderá ser processada, mediante requerimento, observado o § 1º e o caput do art. 261 e, ainda, as seguintes disposições:

I - quando se tratar de comprovação de enquadramento por categoria profissional ou atividade até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, na impossibilidade de enquadramento na forma dos arts. 269 a 275, a JA será instruída com base em outros documentos em que conste a função exercida, devendo ser verificada a correlação entre a atividade da empresa e a profissão do segurado; e

II - quando se tratar de exposição à qualquer agente nocivo em período anterior ou posterior à Lei nº 9.032, de 1995, a JA deverá ser instruída obrigatoriamente com a apresentação do laudo técnico de avaliação ambiental coletivo ou individual.

§ 1º Caso o laudo referido no inciso II seja extemporâneo a período alegado, deverá atender às exigências do § 3º do art. 261.

§ 2º Para o disposto neste artigo, a comprovação da extinção da empresa far-se-á observando-se os §§ 3º e 4º do art. 270.

§ 3º A JA processada na hipótese do inciso II deste artigo dependerá da análise da perícia médica, devendo a conclusão do mérito ser realizada pelo servidor que a autorizou.

Seção IV

Da Justificação Administrativa para exclusão de dependentes

Art. 583. Poderá ser processada a JA para eliminar possível dependente em favor de outro, situado em ordem concorrente ou preferencial, por inexistir qualquer condição essencial ao primeiro, observando-se que:

I - cada pretendente ao benefício deverá ser cientificado, antes da realização da JA, quanto à existência de outro possível dependente e ser orientado a requerer, também, a oitiva de testemunhas ou realizar a comprovação de dependência econômica, quando couber;

II - sempre que o dependente a excluir for incapaz, a JA somente poderá ser realizada se ele estiver devidamente representado; e

III - no caso do inciso II deste artigo, em razão da concorrência de interesses, o representante legal não poderá ser pessoa que venha a ser beneficiada com a referida exclusão, hipótese em que não caberá o processamento de JA, devendo o interessado fazer apelação perante o juízo de direito competente.

Seção V

Do requerimento

Art. 584. Para o processamento de JA, o interessado deverá apresentar, além do início de prova material, requerimento expondo os fatos que pretende comprovar, elencando testemunhas idôneas em número não inferior a três e nem superior a seis, cujos depoimentos possam levar à convicção dos fatos alegados.

Parágrafo único. Deverá ser oportunizada ao interessado a complementação dos dados necessários, mediante exigência para cumprimento no prazo máximo de trinta dias, em virtude da ausência dos requisitos previstos no caput deste artigo.

Art. 585. Caso uma ou mais testemunhas residam em localidade distante do local do processamento da JA, a oitiva poderá ser realizada na Unidade de Atendimento mais próxima da residência de cada uma delas, mediante requerimento do interessado.

Parágrafo único. A JA deverá ser analisada e concluída na Unidade de Atendimento do protocolo, realizando-se apenas a oitiva das testemunhas em Unidade diversa, se assim requerido.

Seção VI

Das testemunhas

Art. 586. Não podem ser testemunhas:

I - a parte interessada, nos termos do art. 660;

II - o menor de dezesseis anos;

III - quem intervém em nome de uma parte, assim como o tutor na causa do menor e o curador, na do curatelado;

IV - o cônjuge e o companheiro, bem como o ascendente e o descendente em qualquer grau, a exemplo dos pais, avós, bisavós, filhos, netos, bisnetos;

V - o irmão, tio, sobrinho, cunhado, a nora, genro ou qualquer outro colateral, até terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade;

VI - quem, acometido por enfermidade ou por debilidade mental à época de ocorrência dos fatos, não podia discerni-los ou, a tempo sobre o qual deve depor, não estiver habilitado a transmitir

as percepções; e

VII - o cego e o surdo, quando a ciência do fato depender dos sentidos que lhes faltam.

Seção VII

Da autorização

Art. 587. Após apresentação do requerimento por parte do interessado, caberá ao servidor a análise dos requisitos ao processamento da JA e se atendidos, autorizá-la com encaminhamento ao processante.

Parágrafo único. No caso da não autorização da JA deverão ser observados os procedimentos previstos no art. 594.

Art. 588. Uma vez autorizada a JA, o interessado será notificado do local, data e horário no qual será realizada a oitiva das testemunhas.

§ 1º O INSS não intimará diretamente as testemunhas, cabendo ao interessado comunicá-las.

§ 2º Na hipótese dos arts. 584 e 585 caberá a cada Unidade de Atendimento notificar o interessado sobre o local, data, horário e o nome da testemunha que deverá comparecer.

Seção VIII

Do processamento

Art. 589. No dia e hora marcados, as testemunhas serão indagadas pelo processante designado a respeito dos pontos que forem objeto de justificação, observado que:

I - por ocasião do processamento da JA, será lavrado o Termo de Assentada e Autorização de Uso de Imagem e Depoimento, por testemunha, conforme Anexo XLVIII, consignando-se a presença ou ausência do justificante e de seu procurador, para, posteriormente, o processante passar à inquirição da testemunha, que será realizada e registrada mediante gravação em áudio e vídeo ou, na impossibilidade, registrando a termo o depoimento;

II - o processante registrará a presença, ou não, do interessado e de seu representante/procurador;

III - cada uma das testemunhas será ouvida separadamente;

IV - cada uma das testemunhas será cientificada do motivo pelo qual o justificante requereu a JA e o que pretende provar;

V - cada uma das testemunhas será advertida das cominações previstas nos arts. 299 e 342 do Código Penal;

VI - o justificante e seu procurador são autorizados a presenciarem a oitiva e, ao final de cada depoimento, podem formular perguntas e dirigi-las ao processante, que questionará as testemunhas;

VII - caso o processante entenda que as perguntas são impertinentes ou abusivas, pode restringi-las ou indeferi-las; e

VIII - caso o comportamento do justificante ou do procurador dificultem ou prejudiquem o bom andamento do trabalho do servidor, serão advertidos e proibidos de participar do restante do procedimento, caso persistam.

Parágrafo único. Do Termo de Assentada e Autorização de Uso de Imagem e Depoimento deverá constar o nome e a qualificação da testemunha, à vista do seu documento de identificação, que será mencionado, conforme Anexo XLVIII, que será assinado por todos os presentes à oitiva.

Art. 590. O comparecimento do justificante ou de seu procurador no processamento da JA não é obrigatório.

Parágrafo único. Caso o processante entenda necessário dirimir eventual controvérsia, poderá convocar o justificante para prestar depoimento, se este não estiver presente.

Art. 591. Concluído o depoimento das testemunhas, o processante deverá realizar a análise quanto à forma, emitindo parecer único que contenha:

I - o relatório sucinto dos fatos;

II - a sua percepção sobre a idoneidade das testemunhas;

III - a informação de que foi observada, no processamento, a forma prevista na lei e nos atos normativos; e

IV - a sua conclusão, de forma a esclarecer se a prova testemunhal foi favorável à pretensão do justificante no requerimento, observado o § 1º deste artigo.

§ 1º O processante utilizará os documentos e informações à sua disposição como subsídio para formular as perguntas.

§ 2º Não é competência do servidor processante a análise da prova material apresentada.

§ 3º Na hipótese do processamento da JA em mais de uma APS, conforme disposto no art. 585, cada processante deverá emitir o parecer previsto no caput em relação aos depoimentos por ele colhidos.

§ 4º O relatório conclusivo do processante, por si só, não faz prova dos fatos alegados no requerimento de JA, que dependerá do disposto na Seção IX deste Capítulo.

Seção IX

Da análise do mérito

Art. 592. Realizado o procedimento previsto nos arts. 589 a 591, o processo será encaminhado, preferencialmente, àquele que determinou o processamento da JA, a fim de:

I - confrontar a prova oral produzida e o parecer conclusivo do justificante com o início de prova material e as demais informações dos sistemas corporativos; e

II - emitir decisão fundamentada esclarecendo se a JA foi eficaz para comprovar os fatos alegados pelo justificante.

§ 1º Caso a JA tenha sido eficaz para comprovar parcialmente os fatos ou períodos de contribuição alegados pelo justificante, o parecer deverá conter a delimitação clara entre o que foi e o que não foi reconhecido.

§ 2º Na impossibilidade de encaminhamento ao mesmo servidor que autorizou o processamento da JA, a análise do mérito será realizada pela autoridade superior.

Art. 593. Se, após o processamento da JA, ficar evidenciado que a prestação de serviço ocorreu sem relação de emprego, será feito o reconhecimento da filiação na categoria correspondente, com obrigatoriedade do recolhimento das contribuições, quando for o caso.

Seção X

Do recurso em JA

Art. 594. Caso a JA não seja processada por não preencher os requisitos necessários, ou por ausência de início de prova material, ou ainda, por não compreender todo o período pretendido, o segurado deverá ser cientificado, expressamente, da possibilidade de recurso, informando o prazo.

Art. 595. Não caberá recurso da decisão conclusiva do INSS que considerar eficaz ou ineficaz a JA.

Art. 596. No retorno dos processos em fase recursal, cuja decisão determinar o processamento da JA, a Unidade de Atendimento deverá:

I - processar a JA, independentemente da existência de início de prova material; e

II - emitir o parecer conclusivo previsto no art. 591.

Seção XI

Das outras disposições

Art. 597. Após a conclusão da JA, se o interessado apresentar documentos de início de prova adicionais que, confrontados com os depoimentos, possam ampliar os períodos já homologados, poderá ser efetuado termo aditivo e reconhecidos os novos períodos.

Art.598. Não caberá reinquirição de testemunhas ou novoprocessamento de JA para o mesmo objeto quando a anterior já tiver recebido análise de mérito.

Art. 599. A JA processada por determinação judicial deverá ser analisada quanto à forma e quanto ao mérito, de acordo com o disposto nesta IN.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, se ausentes os requisitos para o processamento ou homologação da justificação, tais como inexistência de início de prova material ou insuficiência do número de testemunhas, a JA realizada será declarada ineficaz.

Art. 600. A JA poderá ser processada por meios eletrônicos, conforme procedimentos definidos em ato específico.

CAPÍTULO XI

DO MONITORAMENTO OPERACIONAL DE BENEFÍCIOS

Art.601. O controle dos atos operacionais para prevenção de desvios de procedimentos normativos, a verificação da regularidade dos atos praticados na execução e a consequente garantia de qualidade do trabalho, serão operados por ações adotadas por amostragem pela Área de Benefícios no âmbito da Gerência-Executiva, na forma do Regimento Interno, sendo competência da Auditoria verificar a qualidade desses controles.

Art. 602. A APS, ao detectar indícios de irregularidades em benefícios, serviços previdenciários, Certidão de Tempo de Contribuição- CTC e alteração de dados do CNIS, deverá formalizar o processo de apuração e efetuar a análise dos procedimentos adotados, conforme critérios estabelecidos neste Capítulo.

§ 1º Ao iniciar a apuração poderão ser realizadas ações para elucidar os fatos apontados ou convalidar o ato administrativo, tais como Pesquisa Externa, convocação do interessado, emissão de ofícios às empresas, cartórios, juntas comerciais, órgãos públicos e outros conforme a necessidade que cada caso requer.

§ 2º Se no decorrer da apuração houver indício(s) de envolvimento de servidor no ato ilícito ou ação ilegal de associação criminosa, a APS que está realizando a apuração deverá elaborar relatório detalhando o ocorrido e encaminhar o processo para o MOB da Gerência-Executiva a qual a APS está subordinada, que passará a ser responsável pela apuração do indício de irregularidade.

§ 3º Nos casos de indício(s) de associação criminosa, a equipe do MOB da Gerência-Executiva, por intermédio do gerente executivo, deverá comunicar os fatos à Assessoria de Pesquisas Estratégicas e Gerenciamento de Riscos - APEGR, para as providências cabíveis.

§ 4º Nos casos de constatação de recebimento indevido de benefícios após o óbito do titular em que na apuração não houve a identificação do(s) responsável(is) pelo dano ao erário, o MOB deverá encaminhar cópia integral dos processos de apuração, preferencialmente por meio digital, à Polícia Federal, com trânsito pelo Gabinete do Gerente Executivo local, solicitando diligências no sentido de identificação do(s) recebedor(es).

Art. 603. A Equipe do MOB da Gerência-Executiva será responsável, também, pelas apurações de indícios de irregularidades apontadas nas Ações de Força Tarefa Previdenciárias (MPF, Polícia Federal e APEGR) e do(s) processo(s) encaminhados pela(s) APS, em conformidade com o § 2º do art. 602, devendo:

I - determinar o universo que será objeto de avaliação;

II - definir, por amostragem, aqueles benefícios que serão revistos com o objetivo de verificar a regularidade dos atos praticados;

III - proceder às apurações, conforme as orientações previstas neste Capítulo; e

IV - concluída a apuração de todos os processos selecionados na amostra, elaborar relatório gerencial sobre as apurações realizadas e encaminhar:

a) o relatório original ao Gerente Executivo para ciência; e

b) cópia do relatório para a Auditoria Regional e para a Coordenação de Monitoramento Operacional de Benefícios, para conhecimento dos trabalhos realizados e providências adotadas.

Art. 604. Em qualquer fase da apuração, constatada a regularidade de benefícios e serviços

previdenciários, Certidão de Tempode Contribuição - CTC ou alteração de dados do CNIS, deverá seremitido relatório conclusivo com a descrição da regularidade e, casoo interessado tenha sido notificado quanto à apuração, este deve serinformado do resultado da regularidade.

Art. 605. Ainda que o requerimento de benefício ou serviçoprevidenciário, de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC ou dealterações de dados no CNIS tenha sido indeferido, se forem constatadosindícios de irregularidades na documentação que embasou orequerimento, deverão ser realizadas as devidas apurações e adotadasas providências disciplinadas neste Capítulo.

Art. 606. Após análise do processo no qual a irregularidadeficou comprovada, deverá ser emitido relatório individual e expedidoofício de defesa ao(s) interessado(s) com a descrição do(s) indício(s)de irregularidade(s) detectado(s), devidamente fundamentado(s), bemcomo o montante dos valores passíveis de devolução, quando for o caso, obedecendo ao princípio da ampla defesa e do contraditório,oportunizando o direito de apresentar, no prazo legal, defesa, provasou documentos de que dispuser, bem como de ter vista ao processo.

Parágrafoúnico. A defesa apresentada no prazo estabelecidodeverá ser apreciada quanto ao mérito, podendo ser considerada procedente,procedente em parte ou improcedente.

Art. 607. Após a apreciação da defesa e demais elementosconstantes do processo de apuração, decorrido o prazo regulamentar,em se concluindo:

I - pela regularidade, deverá ser elaborado despacho de conclusãoda análise da defesa e ser comunicada a decisão ao interessado;

II- pela irregularidade, em se tratando de benefício, deveráéfetuar a sua imediata suspensão, cessação ou revisão, conforme o caso, e emitir ofício de recurso comunicando a decisão ao interessado,concedendo-lhe o prazo regulamentar para interposição derecurso à JRPS e elaborar relatório conclusivo;

III - pela irregularidade, em se tratando de CTC, procederconforme disposto no art. 441, emitindo-se ofício de recurso comunicandoa decisão ao interessado, concedendo-lhe o prazo regulamentarpara interposição de recurso à JRPS e elaborar relatórioconclusivo; ou

IV - pela irregularidade, em se tratando de alterações dedados no CNIS, deverá ser efetuado o imediato ajuste nos referidosdados, conforme o caso, emitindo-se ofício de recurso comunicando a decisão ao interessado, concedendo-lhe o prazo regulamentar para interposição de recurso à JRPS e elaborar relatório conclusivo.

Parágrafo único. Se o interessado receber notificação e nãoapresentar defesa no prazo legal, deverá ser adotada uma das providênciasprevistas nos incisos II a IV deste artigo, conforme o caso.

Art. 608. Nos casos de decisão desfavorável ao interessado,ocorrendo a interposição de recurso à JRPS contra decisão resultantede atuação do MOB, cabe a manifestação do MOB da APS ou daGerência-Executiva, dependendo daquele que atuou e que originou odecisório contrário, para subsidiar a elaboração das contrarrazões doINSS por parte da APS e seu devido encaminhamento à JRPS parajulgamento.

Parágrafo único. Nos casos de recurso interposto pelo INSSàs Câmaras de Julgamento - CaJ do CRPS, o MOB também deverá semanifestar, obedecendo a mesma origem da decisão mencionada nocaput deste artigo, para a elaboração do pedido recursal pelo(a) Serviço/Seçãode Reconhecimento de Direitos - SRD.

Art. 609. A apresentação de defesa ou de recurso será realizada,preferencialmente, na APS mantenedora do benefício, podendoo interessado apresentá-la em qualquer APS, com encaminhamentoimediatamente à APS mantenedora.

Art. 610. Durante o curso da apuração, caso o interessadomanifeste o desejo de ressarcir as importâncias recebidas indevidamente,o pedido de ressarcimento ao erário deverá ser expresso,sendo formalizado o processo de cobrança, uma vez que o ressarcimentoao erário não encerra a apuração.

Art. 611. Ao finalizar o processo de apuração, se houervalores a serem ressarcidos ao erário, deverá ser formalizado processode cobrança administrativa, conforme disciplinado em ato próprio.

Art. 612. Em se tratando de erro, o levantamento dos valores recebidos indevidamente será efetuado retroagindo cinco anos, contados da data do Despacho de Instauração do processo de apuração, incluindo-se os valores recebidos a partir dessa data até a cessação ou revisão do benefício, atualizado os valores correspondentes a esse período até a data da constituição do crédito, na forma do art. 175 do RPS.

§ 1º A instauração do processo de apuração, materializada pelo Despacho de Instauração, gera a suspensão da prescrição a qual durará cinco anos.

§ 2º Na hipótese de interposição de recurso administrativo, o prazo prescricional fica suspenso até o julgamento do recurso.

Art. 613. Nos casos de comprovação de fraude, o levantamento do montante recebido indevidamente abrangerá a integralidade dos valores pagos com base no ato administrativo anulado, não estando sujeito ao prazo decadencial previsto no art. 103-A, nem ao prazo prescricional previsto no parágrafo único do art. 103, todos da Lei nº 8.213, de 1991, devendo, ainda, observar a forma do art. 175 do RPS.

Art. 614. Nas apurações de indícios de irregularidades em benefícios por incapacidade, havendo a necessidade de avaliação médico-pericial, sua realização ocorrerá por junta médica do INSS que emitirá parecer técnico conclusivo.

Art. 615. Concluída a apuração e comprovada a fraude, o processo de apuração original deve ser encaminhado à PFE, para análise e providências cabíveis.

Art. 616. Concluída a apuração e comprovada a fraude com envolvimento de servidor, o MOB enviará cópia do processo de apuração à Corregedoria para providências no âmbito de sua competência, com trâmite pelo gabinete do Gerente Executivo.

Seção I

Das notificações e prazos

Art. 617. As notificações tratadas nesta Seção referem-se à convocação, defesa e recurso do interessado, bem como seus respectivos editais, e deverão ser emitidas com base no endereço do interessado constante nos bancos de dados da Previdência Social e entregues:

I - por via postal com Aviso de Recebimento - AR, sendo o(s) interessado(s) considerado(s) notificado(s), mesmo que o AR não tenha sido recebido pessoalmente por ele, mas em seu domicílio porterceiro, tais como esposa, filho, parente, porteiro do prédio, dentre outros; ou

II - em mãos, quando entregue ao interessado pessoalmente e colhida a devida ciência.

§ 1º Os prazos serão considerados conforme abaixo:

I - para atendimento à convocação: trinta dias;

II - para apresentação de defesa: dez dias; e

III - para interposição de recurso: trinta dias.

§ 2º Os prazos serão contados a partir do recebimento e consideram-se prorrogados até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento recair em dia em que não houver expediente ou este forencerrado antes do horário normal.

§ 3º Quando o interessado não receber a notificação ou ocorrendo à devolução da notificação com AR, estando o mesmo em local incerto e não sabido, será providenciada, de imediato, a publicação ou afixação de edital, conforme o disposto no § 4º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999.

§ 4º A publicação de edital de que trata o § 3º deste artigo poderá ser coletiva e deverá conter referência sumária do assunto e, se tratar de edital de defesa e recurso, deverá constar ainda o montante dos valores passíveis de devolução, quando for o caso.

§ 5º No caso de notificação ocorrida por meio de edital, o prazo para atender convocação, apresentar defesa e interpor recurso, será contado a partir do primeiro dia útil após o prazo de quinze dias da data da publicação do edital, e, recaindo em sábado, domingo ou feriado, prorrogar-se-á para o primeiro dia útil seguinte.

§ 6º Consideram-se notificados os segurados indígenas que estiverem representados pela FUNAI, quando a notificação for endereçada diretamente ao respectivo Órgão Regional daquela instituição.

§ 7º As comprovações de notificações por meio de AR, de edital e da ciência entregues em mãos deverão, obrigatoriamente, ser juntadas ao processo, com a finalidade de se evitar alegação de nulidade no procedimento.

§ 8º Na falta de atendimento à convocação o benefício será suspenso até o comparecimento do interessado.

CAPÍTULO XII

DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Art. 618. A Previdência Social poderá firmar Acordos de Cooperação Técnica - ACT para processamento de requerimento e/ou pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e salário-maternidade em casos de adoção, para processamento de requerimento de CTC, para pagamento de salário-família a trabalhador avulso ativo, para inscrição de beneficiários, para Reabilitação Profissional, para descontos de mensalidades de entidades de classe e acesso às informações dos sistemas informatizados, com:

I - empresas;

II - sindicatos e Órgãos de Gestão de Mão de Obra - OGMOS;

III - entidades de aposentados; e

IV - órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

§ 1º As entidades de previdência complementar fechada e patrocinadoras devidamente registradas, mantidas por empresa(s) ou grupo de empresas, poderão participar dos acordos de suas mantenedoras como intervenientes executoras, podendo amparar os empregados e respectivos dependentes dos mesmos.

§ 2º Considera-se empresa, para os fins previstos neste Capítulo, de acordo com o art. 14 da Lei nº 8.213, de 1991, a firma individual ou a sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional.

§ 3º Equipara-se a empresa, para os efeitos da Lei nº 8.213, de 1991, o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeira.

§ 4º Considera-se sindicato a associação de pessoas físicas ou jurídicas que têm atividades econômicas ou profissionais, visando à defesa dos interesses coletivos e individuais de seus membros ou da categoria.

§ 5º Considera-se associação uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pela união de pessoas para realização e consecução de objetivos comuns, sem finalidade lucrativa.

§ 6º Considera-se Órgão de Gestão de Mão de Obra - OGM Oa entidade civil de utilidade pública, sem fins lucrativos, cuja atribuição exclusiva é a gestão do trabalho portuário, em conformidade com a Lei nº 12.815, de 2013, tendo por finalidade administrar o fornecimento de mão de obra do trabalhador portuário e trabalhador portuário avulso.

§ 7º Somente poderão celebrar acordos os interessados que tenham organização administrativa, com disponibilidade de pessoal para a execução dos serviços que forem acordados em todas as localidades abrangidas, independente do número de empregados ou de associados, e que apresentem:

I - ofício com a solicitação do acordo proposto;

II - cópia autenticada da Assembléia Geral que elegeu a atual diretoria, se for o caso;

III - cópia do RG e do CPF da pessoa competente para assinar o acordo, conforme o Estatuto Social;

IV - certidões de regularidade fornecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, do Ministério da Fazenda, e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais;

V - comprovantes de inexistência de débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, referentes aos três meses anteriores, ou Certidão Negativa de Débito - CND atualizada, e, se for o caso, também a regularidade quanto ao pagamento das parcelas mensais relativas aos débitos renegociados;

VI - apresentação de Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal - CEF, nos termos da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

VII - certidão de Regularidade Trabalhista;

VIII - comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - SICAFI;

IX - declaração expressa do proponente, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta;

X - ato constitutivo e últimas alterações;

XI - registro do CNPJ; e

XII - ata de Assembléia Geral que definiu o percentual de desconto.

§ 8º Os documentos exigidos para a celebração dos acordos sem encargos de pagamentos são os constantes nos incisos I a VII e X a XII, todos do § 7º.

§ 9º Para a celebração dos acordos com encargos de pagamento caberá a apresentação de todos os documentos elencados.

§ 10. A empresa ou o grupo de empresas que possuir ampla capacidade poderá celebrar acordo com o INSS para a criação de unidade Prisma-Empresa via web, de processamento de requerimento de aposentadoria e pensão previdenciária e acidentária, desde que todas as condições para a celebração sejam atendidas e, que a empresa ou o grupo disponha de equipamentos e de recursos humanos para a implantação do empreendimento, resguardando-se à conveniência administrativa para a pretendida celebração.

§ 11. O pagamento das cotas de salário-família ao trabalhador portuário avulso somente poderá ser efetivado mediante celebração de acordo com os OGMOS e sindicatos.

§ 12. Havendo mais de uma unidade da empresa participante da execução do acordo, a comprovação da regularidade fiscal, nos casos de acordo com encargos de pagamento, deverá ser exigida da(s) unidade(s) que receberá(ão) o reembolso dos benefícios, sem prejuízo de que assinar o acordo, caso sejam diferentes.

§ 13. A realização de perícia médica nos acordos a serem celebrados será de competência do INSS para requerimento de benefícios por incapacidade e requerimentos de benefícios que necessitem de realização deste procedimento.

§ 14. A celebração de acordos previstos na Lei nº 8.213, de 1991 e no RPS, e alterações posteriores, ficará na dependência da conveniência administrativa do INSS.

§ 15. A celebração de acordos com encargos de pagamentos somente deverá ocorrer com empresas que pagam complementação dos valores dos benefícios e se houver conveniência administrativa por parte da Gerência-Executiva celebrante, que ficará responsável pela celebração, execução, monitoramento dos pagamentos efetuados e cobrança/análise da prestação de contas parcial e final de cada acordante.

Art. 619. A Previdência Social poderá firmar acordos para consignação e retenção de empréstimos em benefícios previdenciários, em favor das instituições financeiras e desconto de mensalidades de entidades de classe nos termos desta IN.

Parágrafo único. Os Acordos de Cooperação Técnica devem ser firmados entre o MPS/INSS e outros órgãos ou entidades da Administração Pública ou com entidades privadas para realização

de atividades de interesse comum dos partícipes, que não envolvam repasses de dinheiro público.

Art. 620. O INSS poderá celebrar convênios, acordos de cooperação técnica e termos de execução descentralizada, que visem à disponibilização de dados constantes de cadastros geridos pelo INSS com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, bem como os órgãos do Poder Judiciário e entidade privada, consoante Portaria Conjunta MPS/INSS/PREVIC nº 64, de 19 de fevereiro de 2014.

Art. 621. A prestação de serviços aos beneficiários vinculados a entidades acordantes poderá abranger a totalidade ou parte dos seguintes encargos:

I - processamento de requerimento de benefícios previdenciários e acidentários devidos a empregados e associados, processamento de requerimento de pensão por morte e de auxílio-reclusão devidos aos dependentes dos empregados e dos associados da acordante;

II - pagamento de benefícios devidos aos empregados e associados da acordante;

III - pagamento de pensão por morte e de auxílio-reclusão devidos aos dependentes dos empregados e dos associados da acordante;

IV - Reabilitação Profissional dos empregados e dos associados da acordante;

V - pedido de revisão dos benefícios requeridos pelos empregados e pelos associados da acordante;

VI - interposição de recursos a serem requeridos pelos empregados e pelos associados da acordante;

VII - inscrição de segurados no RGPS;

VIII - pagamento de cotas de salário-família a trabalhador avulso ativo, sindicalizado ou não;

IX - formalização de processo de pedido de CTC, para fins de contagem recíproca em favor dos empregados da acordante;

X - processamento de requerimento/pagamento de salário maternidade em caso de adoção;

XI - agendamento do atendimento em sistema específico, a associados, no caso dos sindicatos ou entidade, ou empregados, na hipótese das empresas; e

XII - pagamento de resíduo gerado pelo óbito do titular do benefício, obedecendo aos mesmos procedimentos elencados no art. 521.

§ 1º O INSS poderá, em conjunto com o MPS, firmar acordos com órgãos federais, estaduais ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de classe, com a finalidade de manter/implementar programa de cadastramento dos segurados especiais.

§ 2º O acordo de que trata o § 1º deste artigo será celebrado no âmbito da Direção Central deste Instituto.

Art. 622. As entidades de que trata o art. 620, denominadas acordantes, deverão celebrar acordo em cada Superintendência/Gerência Executiva onde ele será executado, sendo que uma Gerência poderá atender à demanda de outras localidades, desde que tais procedimentos sejam previamente acordados entre as Superintendências/Gerências Executivas envolvidas.

Parágrafo único. Havendo conveniência administrativa, a Diretoria de Benefícios e as Superintendências Regionais poderão celebrar acordos de abrangência nacional ou regional com empresas, sindicatos ou entidade de aposentados devidamente legalizada, que possuam unidades representativas em diversos estados ou mesmo na abrangência das Superintendências Regionais, desde que o número de empregados/associados a serem atendidos pelo acordo justifique.

Art. 623. Os acordos com ou sem encargo de pagamento de benefícios terão validade máxima de cinco anos, a contar da data de sua publicação no DOU, salvo disposição em contrário.

§ 1º Os ajustes firmados por período inicial inferior a cinco anos poderão ser prorrogados de acordo com o interesse das partes envolvidas, observado o limite máximo previsto no caput.

§ 2º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade

superior, o prazo de vigência previsto no caput poderá ser prorrogado por até doze meses.

§ 3º É vedada a celebração de acordos com prazo de vigência indeterminado.

Art. 624. As cotas de salário-família correspondentes ao mês do afastamento do trabalho serão pagas integralmente através dos sindicatos e OGMOS acordantes. As do mês de cessação do benefício serão pagas, integralmente, pelo INSS, não importando o dia em que ocorram as referidas ocorrências.

Art. 625. A acordante não receberá nenhuma remuneração do INSS nem dos beneficiários pela execução dos serviços objeto do acordo, considerando-se o serviço prestado ser de relevante colaboração com o esforço do INSS para a melhoria do atendimento.

Art. 626. A execução das atividades previstas no acordo por representantes da acordante não cria vínculo empregatício entre estes e o INSS.

Art. 627. No prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias, antes da expiração do Acordo de Cooperação Técnica, a Divisão de Convênios, as Superintendências Regionais ou Gerências Executivas, conforme o caso, deverão formalizar consulta às acordantes, objetivando a manifestação de interesse na renovação do acordo.

Art. 628. Independentemente do prazo do acordo, a qualquer momento o INSS e a acordante poderão propor a rescisão/resilição do referido acordo, desde que haja denúncia expressa ou descumprimento de cláusulas pactuadas, com antecedência mínima de sessenta dias, visto que o encerramento da execução de acordo dar-se-á a partir da data da publicação da rescisão/resilição no DOU.

Art. 629. É facultado aos segurados vinculados à empresa acordante, o requerimento de benefícios nas APS.

CAPÍTULO XIII

DOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Seção I

Das Informações Gerais

Art. 630. Os Acordos de Previdência Social entre países caracterizam-se como uma norma de caráter internacional para a coordenação das legislações nacionais em matéria de previdência com o objetivo de ampliar a cobertura, garantindo o direito aos eventos de velhice, tempo de serviço, invalidez, incapacidade temporária, maternidade e morte, conforme previsto em cada Acordo, a isenção da contribuição para trabalhadores em deslocamento temporário com o objetivo de evitar a dupla tributação e, em alguns Acordos, a cobertura na área da saúde.

§ 1º No Brasil os Acordos de Previdência Social são autorizados pelo Congresso Nacional e promulgados pelo Presidente da República.

§ 2º As pessoas amparadas pelos Acordos de Previdência Social, as quais estão ou estiveram filiadas aos regimes previdenciários desses países acordantes, bem como seus dependentes, têm direito aos benefícios neles previstos e ficam sujeitas à legislação nacional do país acordante para o qual tenha encaminhado o requerimento.

§ 3º Os servidores públicos sujeitos a regimes próprios e seus dependentes, estão amparados pelos Acordos de Previdência Social firmados pelo Brasil, desde que exista previsão expressa nesses instrumentos.

§ 4º Os Acordos Internacionais de Previdência Social não implicam na modificação da legislação vigente em cada país, cabendo a cada parte analisar os pedidos, considerando a legislação própria aplicável e as regras estabelecidas no respectivo Acordo.

§ 5º Conforme art. 85-A da Lei nº 8.212, de 1991, o Acordo de Previdência Social será interpretado como lei especial.

Art. 631. Para fins de aplicação dos Acordos de Previdência Social no Brasil, os seguintes conceitos devem ser considerados:

I - autoridade competente é o Ministro de Estado da Previdência Social;

II - instituição competente é o Instituto Nacional do Seguro Social; e

III - Organismos de Ligação são as Unidades designadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social por meio de Resolução com o objetivo de promover a comunicação entre os países, visando garantir o cumprimento das solicitações formuladas no âmbito dos Acordos.

Art. 632. Os Acordos de Previdência Social prevêem a totalização do tempo de contribuição ou período de seguro cumprido no país acordante para garantia do direito, não considerando os valores contribuídos nesse país.

Parágrafo único. O pagamento dos benefícios ocorrerá de forma proporcional ao tempo e ao valor contribuído para os regimes de previdência, resultando na garantia de benefícios em dois ou mais países acordantes, desde que atendidas as condições necessárias previstas na legislação previdenciária de cada país e conforme cada Acordo.

Art. 633. Os requerimentos, notificações, defesas e recursos apresentados na Instituição Competente/Organismo de Ligação do país acordante serão considerados como tendo sido apresentados na Instituição Competente/Organismo de Ligação brasileiro.

§ 1º As notificações, defesas e recursos devem ser encaminhados ao segurado ou seu representante legal e obedecerão aos prazos previstos nos Acordos Internacionais de Previdência Social ou nos Ajustes Administrativos, contudo, não havendo previsão expressa nesses atos, observar-se-ão os prazos previstos na legislação brasileira.

§ 2º O início da contagem do prazo, exceto se disposto de forma diversa no Acordo Internacional de Previdência Social ou Ajuste Administrativo, será a data de recebimento da correspondência pelo segurado, constante no AR. A data do cumprimento a ser considerada será a da entrega da documentação na Instituição Competente/Organismo de Ligação do país acordante, ou da postagem da correspondência para envio ao Brasil.

Art. 634. Os Acordos de Previdência Social e os Ajustes Administrativos vigentes estão relacionados na página da Previdência Social, no endereço eletrônico www.previdencia.gov.br, em assuntos internacionais.

Seção II

Do Deslocamento Temporário

Art. 635. O empregado de empresa com sede em um dos países acordantes, que for enviado ao território do outro, pelo período previsto no Acordo para isenção de contribuição no País de destino, continuará sujeito à legislação previdenciária do país de origem, desde que acompanhado do Certificado de Deslocamento Temporário que deverá ser requerido pelo empregador, observando-se as seguintes disposições:

I - a regra prevista no caput estende-se ao contribuinte individual que presta serviço por conta própria, desde que previsto no Acordo de Previdência Social;

II - a solicitação do Certificado de Deslocamento Temporário poderá ser realizada diretamente na Agência da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais competente ou na Agência da Previdência Social de preferência do requerente. O requerimento deve ser realizado antes da efetiva saída do país de origem;

III - o fornecimento do Certificado de Deslocamento Temporário, considerando o País Acordante de destino, será de responsabilidade da Agência da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais competente de acordo com a Resolução emitida pelo INSS;

IV - em alguns Acordos de Previdência Social há previsão de prorrogação do período de deslocamento inicialmente previsto, ficando a autorização a critério da autoridade competente do país de destino; e

V - os formulários para solicitação do Certificado de Deslocamento Temporário encontram-se disponíveis na página da Previdência Social: www.previdencia.gov.br, em assuntos internacionais, na opção formulários para Acordos Internacionais.

Seção III

Da Saúde

Art. 636. A prestação de assistência médica aos segurados filiados do RGPS e seus dependentes está prevista nos Acordos de Previdência Social firmados entre o Brasil e os países de Cabo Verde, Itália e Portugal.

§ 1º Para os países signatários do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, a assistência médica está prevista para o trabalhador empregado que estiver em deslocamento temporário.

§ 2º A responsabilidade pela emissão do Certificado de Direito à Assistência Médica - CDAM, que garante o atendimento no país de destino é do Sistema Único de Saúde - SUS. Informações complementares são obtidas no site do Ministério da Saúde através do endereço eletrônico sna.saude.gov.br/cdam/.

Seção IV

Dos benefícios em Acordos Internacionais

Subseção I

Do requerimento

Art. 637. O requerimento de benefício com a indicação de tempo de seguro cumprido no país acordante será analisado e concluído pela Agência da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais - APSAI competente, de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

§ 1º A apresentação do requerimento, no Brasil, poderá ser realizada em qualquer APS de preferência do requerente ou nas Agências da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais, com o preenchimento do formulário de solicitação, disponível na página da Previdência Social: www.previdencia.gov.br, em assuntos internacionais, na opção formulários para acordos.

§ 2º O requerente poderá apresentar documento emitido pela Previdência Social do País acordante, porém, a não apresentação de algum documento de vinculação ao regime de previdência do outro país não será óbice para a realização do protocolo.

§ 3º São atribuições da APS que recepcionar o requerimento de benefício no âmbito dos Acordos de Previdência Social:

I - acertar o cadastro do segurado da Previdência Social, atualizando os dados cadastrais, os vínculos, as remunerações, as atividades e as contribuições quanto à parte brasileira, conforme documentos apresentados pelo requerente;

II - indicar o formulário de requerimento ao interessado de acordo com o país acordante;

III - encaminhar o segurado para a realização da perícia médica, quando se tratar de requerimento de benefício por incapacidade, devendo o médico perito preencher o formulário acordado no âmbito do Acordo Internacional solicitado, sendo que, no caso de sugestão de aposentadoria por invalidez, a homologação deverá ser realizada pelo Serviço de Saúde do Trabalhador da Gerência de vinculação da APS; e

IV - protocolar no SIPPS e encaminhar o processo à Agência da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais competente, após a realização dos procedimentos acima.

§ 4º Os formulários para requerimento de benefícios no âmbito dos Acordos Internacionais, de acordo com o país acordante, estão disponíveis na página da Previdência Social: www.previdencia.gov.br, em assuntos internacionais, na opção "formulários para acordos internacionais". Os formulários para a realização de perícia médica se encontram disponíveis em [www.intraprev, MPS](http://www.intraprev.mps.gov.br), na opção Secretaria Executiva, em assuntos internacionais ou INSS, em "seu trabalho", na opção "benefícios", em "Acordos Internacionais".

§ 5º Deverá ser realizada perícia médica pela APS, em formulário próprio acordado entre os países, quando solicitado por brasileiro ou estrangeiro com estada temporária no Brasil, amparado por Acordo de Previdência Social. A APS encaminhará os documentos à Agência de Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais competente, de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

§ 6º O requerimento de benefícios brasileiros para residente no exterior, com tramitação pelo Organismo de Ligação do país acordante, será encaminhado diretamente à Agência de Previdência Social. Atendimento Acordos Internacionais competente, de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

§ 7º Para os requerimentos de benefícios por incapacidade de brasileiros encaminhados pelos Organismos de Ligação do país acordante a realização da perícia médica será feita com base no formulário médico acordado para este fim.

§ 8º A realização de perícia médica para segurados vinculados à Previdência Social brasileira que estejam em países com os quais o Brasil não mantém Acordo Internacional de Previdência Social, será realizada com base no formulário médico próprio, Anexo V, preenchido por médico indicado pelas representações consulares brasileiras no exterior, sendo necessário a sua tradução juramentada e o envio do requerimento do benefício pretendido e os documentos médicos que o segurado possuir.

§ 9º A tramitação da solicitação prevista no parágrafo anterior deverá ser por meio da Coordenação de Acordos Internacionais da Diretoria de Benefícios.

Subseção II

Da análise dos benefícios

Art. 638. Os Acordos Internacionais de Previdência Social aplicar-se-ão ao regime de Previdência de cada País, cabendo a cada uma das partes analisar os pedidos de benefícios apresentados e decidir quanto ao direito e às condições, conforme legislação própria aplicável e as especificidades de cada Acordo.

Art. 639. Os períodos de contribuição cumpridos no país acordante poderão ser totalizados com os períodos de contribuição cumpridos no Brasil, para efeito de aquisição, manutenção e recuperação de direitos, com a finalidade de concessão de benefício brasileiro por totalização, no âmbito dos Acordos de Previdência Social.

Parágrafo único. Os períodos concomitantes de seguro ou de contribuição prestados nos dois países serão tratados conforme definido no texto de cada Acordo.

Art. 640. O período em que o segurado esteve ou estiver em gozo de benefício da legislação previdenciária do país acordante será considerado somente para fins de manutenção da qualidade de segurado.

Parágrafo único. O período de que trata o caput deste artigo não poderá ser computado para fins de complementação e resgate da carência necessária ao benefício da legislação brasileira.

Art. 641. Os períodos de contribuição cumpridos no RPPS brasileiro poderão ser considerados na apuração do tempo de contribuição nos benefícios no âmbito dos Acordos Internacionais, inclusive para fins de validação ao País acordante, quando previsto no Acordo Internacional.

Art. 642. No Brasil haverá emissão de CTC obedecida às regras de contagem recíproca e compensação previdenciária nas seguintes situações:

I - quando o período de RPPS brasileiro for anterior ao período no RGPS, mesmo que o segurado esteja vinculado por último ao regime de previdência do país acordante, previsto no respectivo Acordo; ou

II - quando o período de RPPS brasileiro for posterior ao período no RGPS, estando o segurado vinculado por último a um regime de previdência do País acordante, previsto no respectivo Acordo.

Parágrafo único. Não há compensação previdenciária entre o Brasil e os países acordantes.

Art. 643. Aplicam-se as disposições contidas no § 2º do art. 675, com relação à certidão de casamento, exceto se houver previsão expressa no Acordo de Previdência Social que dispense esse procedimento para aceitação dos documentos exigidos na aplicação do Acordo.

Parágrafo único. O contido no caput deverá ser exceção quando a certidão de casamento for oriunda da França ou Argentina, considerando os seguintes Acordos Internacionais:

I - França, que será dispensada a legalização ou qualquer formalidade análoga, conforme o disposto no art. 23 do Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000; e

II - Argentina, que será legalizada apenas pelo respectivo Ministério das Relações Exteriores, não

havendo necessidade de sersubmetida à legalização consular, conforme Acordo sobre Simplificaçãode Legalizações em Documentos Públicos, publicado no DOUNº 77, de 23 de abril de 2004.

Subseção III

Do recurso em acordos internacionais

Art. 644. O requerimento de recurso poderá ser apresentadoem qualquer APS de escolha do segurado, devendo ser enviado àAgência da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionaiscompetente, de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

Parágrafo único. A análise do pedido de recurso que envolvatotalização de períodos será realizada pela Agência da PrevidênciaSocial Atendimento Acordos Internacionais de acordo com a Resoluçãoemitida pelo INSS.

Subseção IV

Da revisão em Acordos Internacionais

Art. 645. O requerimento de revisão poderá ser apresentadoem qualquer APS de escolha do segurado, devendo ser enviado àAgência da Previdência Social Atendimento Acordos Internacionaiscompetente de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

Parágrafo único. A análise do pedido de revisão de benefícioque envolva totalização de períodos será realizada pela Agência daPrevidência Social Atendimento Acordos Internacionais competente,de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

Seção V

Do Cálculo do Benefício Utilizando o Tempo de Seguro dePaís Acordante

Art. 646. O cálculo dos benefícios concedidos por totalização,no âmbito dos Acordos de Previdência Social, será realizadoconforme as regras dessa Seção.

Art. 647. Para fins de fixação do Período Básico de Cálculo- PBC, deve-se ter em consideração o tempo de contribuição realizadosob a legislação brasileira.

Art. 648. O Salário de benefício, para fins de cálculo daprestação teórica dos benefícios por totalização com contribuição paraa Previdência Social brasileira, será apurado, segundo as regras contidasno § 18 do art. 32 do RPS, conforme exposto a seguir:

I - quando houver contribuído, no Brasil, em número igualou superior a 60% (sessenta por cento) do número de meses decorridosdesde a competência julho de 1994, mediante aplicação dodisposto no art. 188-A e seus §§ 1º e 2º, do RPS;

II - quando houver contribuído, no Brasil, em número inferiorao indicado no inciso I, com base no valor da média aritméticassimples de todos os salários de contribuição correspondentes a todo operíodo contributivo contado desde julho de 1994, multiplicado pelofator previdenciário, observado o § 2º do art. 188-A, o § 19 e, quando for o caso, o § 14, do art. 32, ambos do RPS; e

III - sem contribuição no Brasil, a partir da competênciajulho de 1994, com base na média aritmética simples de todo operíodo contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário, observadoo disposto no § 2º do art. 188-A e, quando for o caso, no § 14do art. 32, ambos do RPS.

Art. 649. No cálculo da Renda Mensal Inicial - RMI, teoricamenteo período de seguro apurado relativo ao país acordante seráconsiderado como sendo do Brasil. A este cálculo dá-se o nome deRenda Mensal Inicial Teórica.

§ 1º A renda mensal inicial teórica não poderá ter valorinferior ao salário mínimo vigente na data do início do benefício, naforma do inciso VI do art. 2º e do art. 33, ambos da Lei nº 8.213, de1991.

§ 2º Deverá ser observada a aplicação dos arts. 50 e 53,ambos da Lei nº 8.213, de 1991, nos casos de requerimento deaposentadoria por idade e tempo de contribuição.

Art. 650. No cálculo da Renda Mensal Inicial proporcional,sobre a renda mensal inicial teórica aplicar-se-á proporcionalidade oupró-rata, ou seja, o resultado da razão entre o tempo de contribuiçãocumprido no Brasil dividido pelo tempo total, conforme fórmulaabaixo:

$RMI1 = RMI2 \times TS$

TT

Onde:

RMI 1 = renda mensal inicial proporcional

RMI 2 = renda mensal inicial teórica

TS = tempo de serviço no Brasil

TT = totalidade dos períodos de seguro cumpridos em ambos os países acordantes (observado o limite máximo, conforme legislação vigente).

§ 1º A renda mensal inicial proporcional dos benefícios concedidos no âmbito dos Acordos de Previdência Social, por totalização, poderá ter valor inferior ao do salário mínimo vigente, conforme § 1º do art. 35 do RPS.

§ 2º O tempo de contribuição a ser considerado na aplicação da fórmula do fator previdenciário é o somatório do tempo de contribuição para a Previdência Social brasileira e o tempo de contribuição para a Previdência Social do país acordante.

Seção VI

Da Manutenção em Acordos Internacionais

Subseção I

Do pagamento

Art. 651. No segundo dia útil de cada mês realiza-se a remessa dos créditos relativos aos pagamentos de benefícios de residentes no exterior para a Instituição Financeira contratada que efetua os depósitos dos pagamentos aos beneficiários em países com os quais o Brasil mantém Acordo de Previdência Social.

Art. 652. O titular de benefício pago pelo INSS, que estiver de mudança para um dos países com os quais o Brasil mantém Acordo de Previdência Social, e havendo mecanismo de remessa de valor para o país pretendido, poderá solicitar a transferência do pagamento para recebimento naquele país. O formulário consta na página da Previdência Social www.previdencia.gov.br, em assuntos internacionais, na opção formulários para acordos internacionais.

§ 1º O requerimento de transferência de pagamento, ainda que o benefício não tenha sido concedido no âmbito dos Acordos de Previdência Social, pode ser apresentado em qualquer APS que encaminhará o pedido à Agência da Previdência Social de Atendimento Acordos Internacionais, considerando o país de destino, de acordo com a Resolução emitida pelo INSS.

§ 2º Quando o beneficiário da Previdência Social com pagamento no exterior retornar para o Brasil, poderá solicitar a transferência do pagamento do benefício para qualquer APS de sua preferência.

Art. 653. Os beneficiários da Previdência Social brasileira que residem em países para os quais não há remessa de pagamento devem outorgar procuração, por instrumento público ou particular, com fim específico de recebimento de benefício.

§ 1º A procuração outorgada no exterior, para produzir efeito junto ao INSS, deverá ser legalizada na Repartição Consular Brasileira no país onde o documento foi emitido, conforme o Manual do Serviço Consular e Jurídico - MSCJ - aprovado pela Portaria MRE nº 457, de 02 de agosto de 2010, exceto para os países:

I - França, que será dispensada a legalização ou qualquer formalidade análoga, conforme o disposto no art. 23 do Decreto nº 3.598, de 2000; e

II - Argentina, que será legalizada apenas pelo respectivo Ministério das Relações Exteriores, não havendo necessidade de ser submetida à legalização consular, conforme Acordo sobre Simplificação de Legalizações em Documentos Públicos, publicado no DO Unº 77, de 23 de abril de 2004.

§ 2º A procuração emitida em idioma estrangeiro, particular ou pública, será acompanhada da respectiva tradução por tradutor público juramentado.

Art. 654. A manutenção dos benefícios concedidos por totalização, no âmbito dos Acordos de Previdência Social, para residentes no Brasil, será direcionada para a APS de preferência do titular ou do procurador do beneficiário.

Parágrafo único. Quando houver dúvida quanto a créditos pagos e não pagos no âmbito dos Acordos de Previdência Social deverá ser consultado o Sistema de Pagamentos de Acordos Internacionais-SPAI.

Subseção II

Do Atestado de Vida em Acordos Internacionais

Art. 655. O atestado de vida, documento hábil utilizado para garantir a manutenção dos benefícios previdenciários, poderá ser emitido por representações consulares brasileiras no exterior, em formulário próprio ou organismo de ligação do país acordante.

§ 1º O atestado de vida tem prazo de validade de noventa dias a partir da data de sua legalização pelas representações consulares brasileira no exterior.

§ 2º A legalização do atestado de vida pelas representações consulares brasileiras no exterior é obrigatória, exceto para os seguintes países:

I - França, que será dispensada a legalização ou qualquer formalidade análoga, conforme o disposto no art. 23 do Decreto nº 3.598, de 2000; e

II - Argentina, que será legalizada apenas pelo respectivo Ministério das Relações Exteriores, não havendo necessidade de ser submetida à legalização consular, conforme Acordo sobre Simplificação de Legalizações em Documentos Públicos, publicado no DO Unº 77, de 23 de abril de 2004.

§ 3º Os notários locais no exterior poderão, por meio do formulário próprio, Anexo XI, reconhecer a firma do beneficiário de forma presencial, entretanto este procedimento, observadas as exceções previstas nesta seção, não dispensa a legalização pelas representações consulares brasileiras.

§ 4º Após o reconhecimento da firma pelo notário, o envio do formulário, Anexo XI, pelo beneficiário, às representações consulares brasileiras para legalização, poderá ser via correio.

§ 5º A legalização do atestado de vida pela representação consular brasileira no exterior deverá ocorrer dentro de trinta dias da data do reconhecimento da firma pelo notário local.

Subseção III

Do Imposto de Renda

Art. 656. Os beneficiários residentes ou domiciliados no exterior terão os rendimentos tributados na alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) a título de imposto de renda retido na fonte.

Parágrafo único. No caso de existência de Acordo Internacional para evitar a dupla tributação e evasão fiscal entre o País de residência e o Brasil deverá ser observado, nesse Instrumento, qual o país responsável pela tributação do imposto de renda.

Subseção IV

Do Óbito no Exterior

Art. 657. As APS que recepcionarem certidão de óbito ocorrido no exterior deverão providenciar a cessação dos benefícios.

CAPÍTULO XIV

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

Seção I

Da Fase Inicial

Subseção I

Das disposições gerais

Art. 658. Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos

praticados nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. O processo administrativo previdenciário contemplará as fases inicial, instrutória, decisória e recursal.

Art. 659. Nos processos administrativos previdenciários serão observados, entre outros, os seguintes preceitos:

I - presunção de boa-fé dos atos praticados pelos interessados;

II - atuação conforme a lei e o Direito;

III - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes e competências, salvo autorização em lei;

IV - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

V - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

VI - condução do processo administrativo com a finalidade de resguardar os direitos subjetivos dos segurados, dependentes e demais interessados da Previdência Social, esclarecendo-se os requisitos necessários ao benefício ou serviço mais vantajoso;

VII - o dever de prestar ao interessado, em todas as fases do processo, os esclarecimentos necessários para o exercício de seus direitos, tais como documentação indispensável ao requerimento administrativo, prazos para a prática de atos, abrangência e limite dos recursos, não sendo necessária, para tanto, a intermediação de terceiros;

VIII - publicidade dos atos praticados no curso do processo administrativo restrita aos interessados e seus representantes legais, resguardando-se o sigilo médico e dos dados pessoais, exceto se destinado a instruir processo judicial ou administrativo;

IX - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

X - fundamentação das decisões administrativas, indicando os documentos e os elementos que levaram à concessão ou ao indeferimento do benefício ou serviço;

XI - identificação do servidor responsável pela prática de cada ato e a respectiva data;

XII - adoção de formas e vocabulário simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos usuários da Previdência Social, evitando-se o uso de siglas ou palavras de uso interno da Administração que dificultem o entendimento pelo interessado;

XIII - compartilhamento de informações com órgãos públicos, na forma da lei;

XIV - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações delitígio;

XV - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XVI - impulso, de ofício, do processo administrativo, sempre em prejuízo da atuação dos interessados;

e

XVII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Subseção II

Dos interessados

Art. 660. São legitimados para realizar o requerimento do benefício ou serviço:

I - o próprio segurado, dependente ou beneficiário;

II - o procurador legalmente constituído;

III - o representante legal, assim entendido o tutor, curador, detentor da guarda ou administrador provisório do interessado, quando for o caso;

IV - a empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados devidamente legalizada, na forma do art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991; e

V - o dirigente de entidade de atendimento de que trata o art. 92, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, na forma do art. 493.

Parágrafo único. No caso de auxílio-doença, a Previdência Social deve processar de ofício o benefício, quando tiver ciência da incapacidade do segurado, mesmo que este não o tenha requerido, observado o disposto no art. 314.

Art. 661. É facultado à empresa protocolar requerimento de auxílio-doença ou documento dele originário de seu empregado ou contribuinte individual a ela vinculado ou a seu serviço, observado o inciso IV do art. 660.

Parágrafo único. A empresa que adotar o procedimento previsto no caput terá acesso às decisões administrativas a ele relativas.

Subseção III

Dos impedimentos e da suspeição

Art. 662. É impedido de atuar no processo administrativo o servidor:

I - que tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - que tenha participado ou venha a participar como interessado, perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrerem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - que esteja litigando judicial ou administrativamente como interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro; e

IV - cujo cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau tenha atuado como intermediário.

Parágrafo único. Entende-se por parentes em primeiro grau, os pais e os filhos; em segundo grau, os netos, os avós e os irmãos; em 3º grau, os bisavós, bisnetos, tios e sobrinhos.

Art. 663. O servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à chefia imediata que, ao acolher as razões, designará outro servidor para atuar no processo.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento será apurada em sede disciplinar.

Art. 664. Pode ser arguida perante a chefia imediata a suspeição de servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Parágrafo único. É de dez dias o prazo para recurso contra a decisão que não acolher a alegação de suspeição suscitada pelo interessado, cabendo a apreciação e julgamento à chefia da Unidade de Atendimento.

Subseção IV

Da comunicação dos atos

Art. 665. A Unidade de Atendimento na qual tramita o processo administrativo deverá comunicar os interessados sobre exigências a cargo destes, bem como sobre as decisões e seus fundamentos.

§1º A comunicação deverá conter:

I - identificação do interessado e, se for o caso, do terceiro interessado;

II - a finalidade da comunicação;

III - data, hora e local em que deve comparecer, acompanhado ou não de testemunhas, se for o caso;

IV - informação se o interessado deve comparecer acompanhado de seu representante legal;

V - informação da continuidade do processo independentemente do comparecimento; e

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

§ 2º A comunicação deverá ser realizada na primeira oportunidade, preferencialmente por ciência nos autos. Quando não houver ciência nos autos, a comunicação deverá ser feita via postal com aviso de recebimento, telegrama ou outro meio que assegure a ciência do interessado, devendo a informação ficar registrada no processo administrativo.

§ 3º Presumem-se válidas as comunicações dirigidas ao endereço para correspondência declinado nos autos pelo interessado, cabendo a ele atualizar o respectivo endereço sempre que houver modificação temporária ou definitiva, iniciando a contagem do prazo a partir da data da ciência.

§ 4º As comunicações serão consideradas ineficazes quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do interessado ou de seu representante legal supre sua falta ou irregularidade, iniciando neste momento a contagem do prazo.

§ 5º Para complementar informações ou solicitar esclarecimentos, a comunicação ao interessado poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, correspondência, telegrama, fax ou correio eletrônico, registrando-se a circunstância no processo, caso necessário.

§ 6º As intimações para comparecimento observarão a antecedência mínima de três dias úteis.

§ 7º Todos os prazos previstos em relação aos pedidos de interesse dos segurados junto ao INSS começam a correr a partir da data da ciência oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, observando-se que:

I - considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal;

II - os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo; e

III - os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data e se, no mês do vencimento, não houver o equivalente à queleleto início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

Art. 666. O não atendimento da comunicação não implica o reconhecimento da verdade dos fatos de modo desfavorável à pretensão formulada pelo interessado.

Subseção V

Do início do processo

Art. 667. O requerimento de benefícios e serviços deverá ser solicitado pelos canais de atendimento da Previdência Social, previstos na Carta de Serviços ao Cidadão do INSS de que trata o art. 11 do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, tais como:

I - Internet, pelo endereço eletrônico www.previdencia.gov.br;

II - Central de Teleatendimento - 135; e

III - Unidades de Atendimento.

§ 1º As Unidades de Atendimento de Acordos Internacionais destinam-se ao atendimento de requerimentos de benefícios e serviços exclusivamente no âmbito dos Acordos Internacionais.

§ 2º As Unidades de Atendimento de demandas judiciais destinam-se exclusivamente ao cumprimento de determinações judiciais em ações nas quais o INSS for parte do litígio.

§ 3º O requerimento de benefícios e serviços agendáveis é composto de duas etapas:

I - agendamento por meio de um dos canais de atendimento; e

II - apresentação da documentação no local, data e horário agendado.

§ 4º O agendamento de benefícios e serviços deverá ser realizado preferencialmente pelos canais de atendimento referidos nos incisos I e II do caput.

§ 5º A relação dos serviços agendáveis e não agendáveis será divulgada na Carta de Serviços ao Cidadão de que trata o art. 11 do Decreto nº 6.932, de 2009.

Art. 668. Todo requerimento de benefício ou serviço deverá ser registrado nos sistemas informatizados da Previdência Social na data do comparecimento do interessado.

Art. 669. Qualquer que seja o canal de atendimento utilizado, será considerada como DER a data de solicitação do agendamento do benefício ou serviço, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - caso não haja o comparecimento do interessado na data agendada para conclusão do requerimento;

II - nos casos de reagendamento por iniciativa do interessado, exceto se for antecipado o atendimento; ou

III - no caso de incompatibilidade do benefício ou serviço agendado com aquele efetivamente devido, hipótese na qual a DER será considerada como a data do atendimento.

§ 1º Para fins do disposto no inciso III, a DER será mantida sempre que o benefício requerido e o devido fizerem parte do mesmo grupo estabelecido em cada inciso a seguir, na forma da Carta de Serviços ao Cidadão:

I - aposentadorias;

II - benefícios por incapacidade;

III - benefícios aos dependentes do segurado;

IV - salário-maternidade; e

V - benefícios assistenciais.

§ 2º A DER será mantida sempre que o INSS não puder atender o solicitante na data agendada.

§ 3º No caso de falecimento do interessado, os dependentes ou herdeiros poderão formalizar o requerimento do benefício, mantida a DER na data do agendamento inicial, hipótese em que, obrigatoriamente, deverá ser comprovado o óbito e anexado o comprovante do agendamento eletrônico no processo de benefício.

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo aos casos de requerimento de recurso e revisão.

Art. 670. O requerimento do benefício ou serviço poderá ser apresentado em qualquer Unidade de Atendimento da Previdência Social, independentemente do local de seu domicílio, exceto APS de Atendimento a Demandas Judiciais - APSADJ e Equipes de Atendimento a Demandas Judiciais - EADJ.

Parágrafo único. O INSS poderá, a seu critério, modificar o local do atendimento para uma das Unidades de Atendimento do domicílio do interessado, mediante prévia comunicação.

Art. 671. Conforme preceitua o art. 176 do RPS, a apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusado requerimento do benefício ou serviço, ainda que, de plano, se possa constatar que o segurado não faz jus ao benefício ou serviço que pretende requerer, sendo obrigatória a protocolização de todos os pedidos administrativos cabendo, se for o caso, a emissão de carta de exigência ao requerente.

Subseção VI

Da identificação do requerente

Art. 672. Todo atendimento presencial deverá ser realizado mediante apresentação de pelo menos um dos seguintes documentos de identificação:

I - Carteira de Identidade;

II - Carteira Nacional de Habilitação;

III - Carteira de Trabalho;

IV - Carteira Profissional;

V - Passaporte;

VI - Carteira de Identificação Funcional; ou

VII - outro documento dotado de fé pública que permita a identificação do cidadão.

§ 1º O documento de identificação apresentado deverá conter fotografia que permita o reconhecimento do requerente.

§ 2º Caso o documento apresentado não seja hábil para identificar o interessado, o servidor deverá emitir carta de exigência para que o interessado apresente algum outro documento que o identifique, observado o art. 678.

§ 3º Verificada, a qualquer tempo, indício de fraude em relação a qualquer documento apresentado, o servidor considerará não satisfeita a exigência e deverá:

I - registrar a ocorrência no processo; e

II - dar ciência à chefia imediata que, no prazo máximo de cinco dias, remeterá o processo à autoridade competente para adoção das providências cabíveis.

§ 4º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 5º Caso o interessado não apresente documento de identificação com foto, não poderá ser realizado o atendimento pretendido.

§ 6º O INSS poderá utilizar biometria ou meio subsidiário de identificação incorporado aos sistemas informatizados de atendimento, como o registro fotográfico.

§ 7º A autenticação eletrônica, por certificação digital ou senha pessoal, será considerada meio válido para identificação nos canais remotos e autoatendimento, quando necessário.

Subseção VII

Da formalização do processo

Art. 673. Realizado o requerimento dos benefícios ou serviços, o processo administrativo será formalizado com os seguintes documentos:

I - capa;

II - requerimento formalizado e assinado;

III - procuração ou documento que comprove a representação legal, se for o caso;

IV - comprovante de agendamento, quando cabível;

V - cópia do documento de identificação do requerente e do representante legal, quando houver divergência de dados cadastrais;

VI - documentos comprobatórios relacionados ao pedido, caso houver; e

VII - decisão fundamentada.

§ 1º Ao requerente analfabeto ou impossibilitado de assinar será permitida respectivamente:

I - a aposição da impressão digital na presença de servidor do INSS, que o identificará; e

II - a assinatura a rogo na presença de duas pessoas, preferencialmente servidores, as quais deverão assinar com um terceiro que assinará em nome do interessado.

§ 2º O segurado e o dependente, maiores de dezesseis anos de idade, poderão firmar requerimento de benefício, independentemente da presença dos pais ou tutor, observando que seus pais ou tutor poderão representá-los perante a Previdência Social até a maioridade civil, ou seja, dezoito anos.

Art. 674. Na formalização do processo será suficiente a apresentação dos documentos originais ou cópias autenticadas em cartório ou por servidor do INSS, ou ainda conforme previsto no art. 676, podendo ser solicitada a apresentação do documento original para verificação de contemporaneidade ou outras situações em que este procedimento se fizer necessário.

§ 1º O servidor, após conferir a autenticidade dos documentos apresentados, deverá devolver os originais ao requerente e providenciar, quando necessário, a juntada das cópias por ele autenticadas ao

processo, mediante aposição de carimbo próprio.

§ 2º Quando for apresentada cópia de vários documentos para serem conferidos com o original, é facultado ao servidor certificara autenticidade em despacho, fazendo referência às folhas em que esses documentos foram inseridas no processo.

§ 3º A reprografia dos documentos, para fins de juntada ao processo, poderá ficar a cargo do INSS.

Art. 675. As certidões de nascimento, casamento e óbito são dotadas de fé pública e o seu conteúdo não poderá ser questionado, nos termos dos arts. 217 e 1.604, ambos do Código Civil.

§ 1º Existindo indício de erro ou falsidade do documento, caberá ao INSS adotar as medidas necessárias para apurar o fato.

§ 2º Para produzir efeito perante o INSS, as certidões de nascimento, casamento e óbito de procedência estrangeira deverão ser legalizadas pela autoridade consular brasileira, traduzida por tradutor público juramentado no Brasil e registrada em Cartório de Registro e Títulos e Documentos, sem prejuízo das disposições dos Acordos Internacionais de Previdência Social.

§ 3º As disposições do caput não se aplicam aos documentos oriundos da França ou Argentina, considerando os seguintes Acordos Internacionais:

I - França, que será dispensada a legalização ou qualquer formalidade análoga, conforme o disposto no art. 23 do Decreto nº 3.598, de 2000; e

II - Argentina, que será legalizada apenas pelo respectivo Ministério das Relações Exteriores, não havendo necessidade de ser submetida à legalização consular, conforme Acordo sobre Simplificação de Legalizações em Documentos Públicos, publicado no DO Unº 77, de 23 de abril de 2004.

§ 4º A apresentação de certidão de casamento realizada no exterior sem os requisitos de validade previstos no § 2º não impede que a análise da condição de dependente prossiga com vistas ao reconhecimento de união estável, na forma do art. 135.

Art. 676. Os documentos microfilmados por empresas ou cartórios, ambos registrados na Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, apresentados em cópia perfeitamente legível e devidamente autenticada, fazem a mesma prova dos originais e deverão ser aceitos pelo INSS, sem a necessidade de diligência junto à empresa para verificar o filme e comprovar a sua autenticidade.

§ 1º A cópia de documento privado microfilmado deverá estar autenticada, com carimbo apostado em todas as folhas, pelo cartório responsável pelo registro da autenticidade do microfilme e que satisfaça os requisitos especificados no Decreto nº 1.799, de 30 de janeiro de 1996.

§ 2º A confirmação do registro das empresas e cartórios na Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça poderá ser feita por meio de consulta ao Portal do Ministério da Justiça na Internet.

§ 3º O documento não autenticado na forma do § 1º deste artigo não poderá ser aceito para a instrução de processos previdenciários, podendo, na impossibilidade de apresentação do documento original, ser confirmado por meio de Pesquisa Externa, observado § 7º do art. 62 do RPS.

Art. 677. Equiparam-se aos originais os documentos autenticados por:

I - órgãos da Justiça e seus auxiliares;

II - Ministério Público e seus auxiliares;

III - procuradorias;

IV - autoridades policiais;

V - repartições públicas em geral;

VI - advogados públicos; e

VII - advogados privados.

§ 1º Na hipótese do inciso VII a autenticação está vinculada ao advogado privado que conste na procuração, ainda que apresentado por seu substabelecido, desde que acompanhado de cópia da carteira da OAB.

§ 2º Para fins do disposto no parágrafo anterior, o documento autenticado deverá conter nome completo, número de inscrição na OAB e assinatura do advogado.

§ 3º Caso identificado indício de irregularidade nas cópias apresentadas, o servidor poderá exigir a apresentação dos originais para conferência.

Seção II

Da Fase Instrutória

Subseção I

Da carta de exigência

Art. 678. A apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento de benefício, ainda que, de plano, se possa constatar que o segurado não faz jus ao benefício ou serviço que pretende requerer, sendo obrigatória a protocolização de todos os pedidos administrativos.

§ 1º Não apresentada toda a documentação indispensável ao processamento do benefício ou do serviço, o servidor deverá emitir carta de exigências elencando providências e documentos necessários, com prazo mínimo de trinta dias para cumprimento.

§ 2º O prazo previsto no § 1º deste artigo poderá ser prorrogado por igual período, mediante pedido justificado do interessado.

§ 3º Emitida carta de exigências no momento do atendimento, deverá ser colhida a assinatura de ciência na via a ser anexada ao processo administrativo, com entrega obrigatória de cópia ao requerente.

§ 4º Na hipótese do § 1º deste artigo, poderá ser agendado novo atendimento, sendo imediatamente comunicado ao requerente a nova data e horário agendados.

§ 5º Caso o interessado solicite o protocolo somente com apresentação do documento de identificação, deverá ser protocolado o requerimento e emitida carta de exigência imediatamente e de uma só vez, não sendo vedada a emissão de novas exigências caso necessário.

§ 6º É vedado o cadastramento de exigência para apresentação de procuração.

§ 7º Esgotado o prazo para o cumprimento da exigência sempre que os documentos tenham sido apresentados, o processo será decidido com observação ao disposto neste Capítulo, devendo ser analisados todos os dados constantes dos sistemas informatizados do INSS, para somente depois haver análise de mérito quanto ao pedido de benefício.

§ 8º Caso o requerente declare formalmente não possuir os documentos solicitados na carta de exigência emitida pelo servidor, o requerimento poderá ser decidido de imediato.

Art. 679. Observado o disposto no art. 19 do RPS, as APS, quando necessário, devem manter cópia dos documentos comprobatórios, devidamente conferidos, evitando-se a retenção dos documentos originais.

Parágrafo único. Observada a necessidade de retenção dos documentos referidos no caput, para subsidiar a análise e a conclusão do ato de deferimento ou de indeferimento do benefício, por um prazo não superior a cinco dias, deverá ser expedido, obrigatoriamente, o termo de retenção e de restituição, em duas vias, sendo a primeira via do segurado e a segunda do INSS e, em caso da identificação de existência de irregularidades, proceder-se-á de acordo com o disposto no art. 282 do RPS.

Subseção II

Da instrução do processo administrativo

Art. 680. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os requisitos legais para o reconhecimento de direito aos benefícios e serviços da Previdência Social serão realizadas pelo INSS, seja o processo constituído por meio físico ou eletrônico.

Parágrafo único. O não cumprimento de um dos requisitos legais para o reconhecimento de direitos ao benefício ou serviço não afasta o dever do INSS de instruir o processo quanto aos demais.

Art. 681. Os dados constantes do CNIS relativos a vínculos, remunerações e contribuições valem

como prova de filiação à Previdência Social, tempo de contribuição e salários de contribuição, salvo comprovação de erro ou fraude.

Art. 682. A comprovação dos dados divergentes, extemporâneos ou não constantes no CNIS cabe ao requerente.

§ 1º Nos casos de dados divergentes ou extemporâneos no CNIS cabe ao INSS emitir carta de exigências na forma do § 1º do art. 678.

§ 2º Quando os documentos apresentados não forem suficientes para o acerto do CNIS, mas constituírem início de prova material, o INSS deverá realizar as diligências cabíveis, tais como:

I - consulta aos bancos de dados colocados à disposição do INSS;

II - emissão de ofício a empresas ou órgãos;

III - Pesquisa Externa; e

IV - Justificação Administrativa.

Art. 683. Em caso de dúvida quanto à veracidade ou contemporaneidade dos documentos apresentados, o INSS deve realizar as diligências descritas no § 2º do art. 682.

Art. 684. Quando o requerente declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes em qualquer órgão público a Unidade de Atendimento procederá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

§ 1º As Unidades de Atendimento da Previdência Social não poderão exigir do requerente a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, devendo o servidor proceder na forma do caput, nos termos do art. 3º do Decreto nº 6.932, de 2009.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo não impede que o interessado providencie, por conta própria, o documento junto ao órgão responsável, se assim o desejar.

Art. 685. Caso o segurado requeira novo benefício, poderá ser utilizada a documentação de processo anterior para auxiliar a análise.

§ 1º Identificada a existência de processo de benefício indeferido da mesma espécie, deverão ser solicitadas informações acerca dos elementos nele constantes e as razões do seu indeferimento, suprimindo-se estas pela apresentação de cópia integral do processo anterior, a qual deverá ser juntada ao novo pedido.

§ 2º Nos casos de impossibilidade material de utilização do processo anterior ou desnecessidade justificada fica dispensada a determinação do parágrafo anterior.

Art. 686. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de documentos por terceiros, poderá ser expedida comunicação para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único. Não sendo atendida a solicitação, o INSS adotará as medidas necessárias para obtenção do documento ou informação.

Seção III

Da fase decisória

Art. 687. O INSS deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientar nesse sentido.

Art. 688. Quando, por ocasião da decisão, for identificado que estão satisfeitos os requisitos para mais de um tipo de benefício, cabe ao INSS oferecer ao segurado o direito de opção, mediante apresentação dos demonstrativos financeiros de cada um deles.

§ 1º A opção deverá ser expressa e constar nos autos.

§ 2º Nos casos previstos no caput, deverá ser observada a seguinte disposição:

I - se os benefícios forem do mesmo grupo, conforme disposto no art. 669, a DER será mantida;

e

II - se os benefícios forem de grupos distintos, e o segurado optar por aquele que não requereu inicialmente, a DER será fixada na data da habilitação do benefício, conforme art. 669.

Art. 689. Se por ocasião do atendimento estiverem presentes as condições necessárias, será imediatamente proferida a decisão.

Art. 690. Se durante a análise do requerimento for verificado que na DER o segurado não satisfazia os requisitos para o reconhecimento do direito, mas que os implementou em momento posterior, deverá o servidor informar ao interessado sobre a possibilidade de reafirmação da DER, exigindo-se para sua efetivação a expressa concordância por escrito.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se a todas as situações que resultem em benefício mais vantajoso ao interessado.

Art. 691. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784, de 1999.

§ 1º A decisão administrativa, em qualquer hipótese, deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento administrativo, fundamentação com análise das provas constantes nos autos, bem como conclusão deferindo ou indeferindo o pedido formulado, sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo da Previdência Social.

§ 2º A motivação deve ser clara e coerente, indicando quais os requisitos legais que foram ou não atendidos, podendo fundamentar-se em decisões anteriores, bem como notas técnicas e pareceres do órgão consultivo competente, os quais serão parte integrante do ato decisório.

§ 3º Todos os requisitos legais necessários à análise do requerimento devem ser apreciados no momento da decisão, registrando-se no processo administrativo a avaliação individualizada de cada requisito legal.

§ 4º Concluída a instrução do processo administrativo, a Unidade de Atendimento do INSS tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§ 5º Para fins do § 4º deste artigo, considera-se concluída a instrução do processo administrativo quando estiverem cumpridas todas as exigências, se for o caso, e não houver mais diligências ou provas a serem produzidas.

Art. 692. O interessado será comunicado da decisão administrativa com a exposição dos motivos, a fundamentação legal e o prazo para interposição de recurso.

Art. 693. Sempre que a decisão gerar efeitos em relação a terceiros, o INSS deverá comunicá-los e oferecer prazo para recurso.

Art. 694. Tratando-se de titular empregado, após a concessão de aposentadoria por invalidez ou especial, o INSS notificará o empregador sobre a DIB.

Seção IV

Das disposições diversas relativas ao processo

Subseção I

Da desistência do processo

Art. 695. O interessado poderá, mediante manifestação escrita e enquanto não proferida a decisão, desistir do pedido formulado.

§ 1º O pedido de desistência atinge somente aquele que o solicitou.

§ 2º A desistência não prejudica o prosseguimento do processo se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Subseção II

Da conclusão do processo administrativo

Art. 696. Conclui-se o processo administrativo com a decisão administrativa, ressalvado o direito de o requerente solicitar recurso ou revisão nos prazos previstos nas normas vigentes.

Parágrafo único. Constatado erro, ainda que em fase de novo requerimento, o processo administrativo anterior, já concluído, deverá ser reaberto de ofício para a concessão do benefício, observado a decadência e a prescrição.

Subseção III

Das vistas, cópia e da retirada de processos

Art. 697. É assegurado o direito de vistas e cópia de processo administrativo, mediante requerimento, aos seguintes interessados:

I - o titular do benefício, o representante legal e o procurador; e

II - ao advogado, em relação a qualquer processo, independentemente de procuração, exceto matéria de sigilo.

Art. 698. As cópias poderão ser entregues em meio físico ou digital, observando-se que o custo das cópias entregues em meio físico será ressarcido pelo requerente, conforme disposto em ato específico.

Parágrafo único. Quando o interessado optar pela realização das cópias fora da Unidade, deverá ser acompanhado por servidor, que se responsabilizará pela integridade do processo.

Art. 699. O advogado poderá retirar os autos da Unidade, pelo prazo máximo de dez dias, mediante requerimento e termo de responsabilidade com compromisso de devolução tempestiva, observados os impedimentos previstos no art. 702.

§ 1º Para processos em andamento, o deferimento da carga depende da apresentação de procuração ou substabelecimento.

§ 2º Para processos findos, é dispensada a apresentação de procuração, exceto quando houver documentos sujeitos a sigilo, observado o parágrafo único do art. 698.

§ 3º O requerimento de carga deverá ser decidido no prazo improrrogável de dois dias úteis.

§ 4º É admitido o deferimento da carga àquele que não é advogado somente nas hipóteses de estagiário inscrito na OAB e que apresente o substabelecimento ou procuração outorgada pelo advogado responsável, nos termos do § 2º do art. 3º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

§ 5º Quando aberto prazo para interposição de recurso ou contrarrazões do interessado, a data de devolução do processo não será posterior ao termo final do prazo para a prática do ato, ainda que inferior a dez dias.

Art. 700. Não sendo devolvido o processo no prazo estabelecido, a Unidade de Atendimento deverá comunicar o fato à PFE local para adoção das medidas cabíveis.

Art. 701. Quando da entrega e da devolução do processo em carga, a Unidade deverá:

I - verificar a sua integridade;

II - conferir a numeração de folhas;

III - apor o carimbo de carga previsto no Anexo VII;

IV - reter termo de responsabilidade no qual fique expressa a obrigatoriedade de devolução tempestiva; e

V - efetuar o registro em livro ou sistema específico.

Art. 702. Não será permitida a retirada do processo nos seguintes casos:

I - quando existirem nos autos documentos originais de difícil restauração;

II - processos durante apuração de irregularidades;

III - processos com prazo em aberto para recurso ou contrarrazões por parte do INSS;

IV - processos em andamento nos quais o advogado deixou de devolver os respectivos autos no prazo legal, e só o fez depois de intimado; e

V - processos que, por circunstância relevante justificadapela autoridade responsável, devam permanecer na unidade.

CAPÍTULO XV

DOS BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL E EXTINTOS

Seção I

Dos benefícios especiais e extintos

Art. 703. Ressalvado o direito adquirido, foram extintas asseguintes aposentadorias de legislação especial:

I - a partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação daMP nº 1.523, de 1996, convertida na Lei nº 9.528, de 1997, para o jornalista profissional e o atleta profissional de futebol, de que tratavam, respectivamente, as Leis nº 3.529, de 13 de janeiro de 1959 e nº 5.939, de 19 de novembro de 1973; e

II - a partir de 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, conforme disposto na Portaria MPAS nº 4.883, de 16 de dezembro de 1998, para o aeronauta, de que tratava a Lei nº 3.501, de 21 de dezembro de 1958.

Subseção I

Do jornalista profissional

Art. 704. A aposentadoria por tempo de serviço do jornalista profissional foi instituída pela Lei nº 3.529, de 1959, e será devida, observado o contido no art. 703, desde que esteja completado, até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da MP nº 1.523, de 1996, que extinguiu o benefício:

I - o mínimo de trinta anos de serviço em empresas jornalísticas, inclusive na condição de contribuinte individual, ex-autônomo, observado o disposto no art. 708; e

II - o mínimo de vinte e quatro contribuições mensais, sem interrupção que determine a perda da qualidade de segurado.

Art. 705. Será considerado jornalista profissional aquele que, devidamente registrado no órgão regional do MTE, exerça função habitual e remunerada, em qualquer das seguintes atividades:

I - redação, condensação, titulação, interpretação, correção ou coordenação de matéria a ser divulgada, contenha ou não comentário;

II - comentário ou crônica, por meio de quaisquer veículos de comunicação;

III - entrevista, inquérito ou reportagem escrita ou falada;

IV - planejamento, organização, direção e eventual execução de serviços técnicos de jornalismo, como os de arquivo, ilustração ou distribuição gráfica de matéria a ser divulgada;

V - planejamento, organização e administração técnica de que trata o inciso I deste artigo;

VI - ensino de técnicas de jornalismo;

VII - coleta de notícias ou informações e respectivos preparos para divulgação;

VIII - revisão de originais de matéria jornalística, com vistas à correção redacional e à adequação da linguagem;

IX - organização e conservação de arquivo jornalístico e pesquisa dos respectivos dados para a elaboração de notícias;

X - execução de distribuição gráfica de texto, fotografia ou ilustração de cunho jornalístico, para fins de divulgação; e

XI - execução de desenhos artísticos ou técnicos de cunho jornalístico, para fins de divulgação.

Parágrafo único. Aos profissionais registrados exclusivamente para o exercício das funções relacionadas nos incisos VIII a XI deste artigo, é vedado o exercício das funções constantes dos incisos I a VII deste artigo.

Art. 706. As funções desempenhadas pelos jornalistas profissionais como empregados são assim classificadas:

I - redator: aquele que, além das comuns incumbências de redação, tem o encargo de redigir editoriais, crônicas ou comentários;

II - noticiarista: aquele que tem o encargo de redigir matérias de cunho informativo, desprovidas de apreciação ou comentários, preparando-as ou redigindo-as para divulgação;

III - repórter: aquele que cumpre a determinação de colher notícias ou informações, preparando ou redigindo matéria, para divulgação;

IV - repórter de setor: aquele que tem o encargo de colher notícias ou informações sobre assuntos predeterminados, preparando-as para divulgação;

V - rádio-repórter: aquele a quem cabe a difusão oral de acontecimento ou entrevista pelo rádio ou pela televisão, no instante ou no local em que ocorram, assim como o comentário ou crônica, pelos mesmos veículos;

VI - arquivista-pesquisador: aquele que tem a incumbência de organizar e conservar, cultural e tecnicamente, o arquivo redatorial, procedendo à pesquisa dos respectivos dados para a elaboração de notícias;

VII - revisor: aquele que tem o encargo de rever as provas gráficas de matéria jornalística;

VIII - ilustrador: aquele que tem a seu cargo criar ou executar desenhos artísticos ou técnicos de cunho jornalístico;

IX - repórter fotográfico: aquele a quem cabe registrar, fotograficamente, quaisquer fatos ou assuntos de interesse jornalístico;

X - repórter cinematográfico: aquele a quem cabe registrar, cinematograficamente, quaisquer fatos ou assuntos de interesse jornalístico; e

XI - diagramador: aquele a quem compete planejar e executar a distribuição gráfica de matérias, fotografias ou ilustrações de cunho jornalístico, para fins de publicação.

Parágrafo único. Também são privativas de jornalista as funções pertinentes às atividades descritas no art. 705: editor, secretário, subsecretário, chefe de reportagem e chefe de revisão.

Art. 707. Considera-se empresa jornalística aquela que tenha como atividade a edição de jornal ou revista ou a distribuição de noticiário, com funcionamento efetivo, idoneidade financeira e registro legal.

Parágrafo único. Equipara-se à empresa jornalística a seção ou o serviço de empresa de radiodifusão, televisão ou divulgação cinematográfica ou de agências de publicidade ou de notícias, em que sejam exercidas as atividades previstas no art. 705.

Art. 708. Não serão computados como tempo de serviço os períodos:

I - de atividades que não se enquadrem nas condições previstas no caput do art. 705;

II - em que o segurado tenha contribuído em dobro ou facultativamente, por não se tratar de prestação de efetivo trabalho nas condições específicas exigidas;

III - de serviço militar, uma vez que, para a aposentadoria de jornalista profissional, só devem ser considerados os períodos em que foi exercida a atividade profissional específica; e

IV - os períodos em que o segurado não exerceu a atividade devido ao trancamento de seu registro profissional no órgão regional do MTE.

Art. 709. O tempo de serviço de jornalista será comprovado pelos registros constantes da CP, ou da CTPS, ou outros documentos que consignem os períodos de atividade em empresas jornalísticas, nas funções descritas nos arts. 705 e 706, observado o registro no órgão próprio do MTE.

Art. 710. O cálculo do salário de benefício obedecerá às mesmas regras estabelecidas para a aposentadoria por tempo de contribuição e a RMI corresponderá a 95% (noventa e cinco por cento) do salário de benefício.

Subseção II

Do atleta profissional de futebol

Art. 711. A aposentadoria por tempo de serviço do atleta profissional de futebol, instituída pela Lei nº 5.939, de 1973, será devida àquele que tenha praticado, em qualquer época, essa modalidade de esporte, com vínculo empregatício e remuneração, em associação desportiva integrada ao sistema desportivo nacional, observado o direito adquirido até 13 de outubro de 1996.

Art. 712. O atleta profissional de futebol terá os benefícios previdenciários concedidos de acordo com as normas em vigor para os demais segurados, ressalvado quanto ao cálculo da renda mensal, observando o disposto a seguir:

I - o cálculo dos benefícios de prestação continuada, requeridos a contar de 23 de fevereiro de 1976, data da publicação do Decreto nº 77.210, de 20 de fevereiro de 1976, obedecerá às normas estabelecidas para os segurados em geral, salvo nos casos que, em virtude do desempenho posterior de outra atividade de menor remuneração, resultar salário de benefício desvantajoso em relação ao período de atividade de jogador profissional de futebol; e

II - na hipótese de ocorrer o disposto no inciso I deste artigo, o salário de benefício, para cálculo da renda mensal, será obtido mediante as seguintes operações:

a) média aritmética dos salários de contribuição relativos ao período em que tenha exercido atividade de jogador profissional de futebol, após sua competente correção, com base nos fatores de correção dos salários de contribuição do segurado empregado que exerceu essa atividade e nos do segurado beneficiado pelos acordos internacionais, observando-se a DIB;

b) média aritmética dos salários de contribuição no PBC do benefício pleiteado, segundo regra geral aplicada aos demais benefícios do RGPS;

c) média ponderada entre os montantes apurados nas alíneas anteriores, utilizando-se, como pesos, respectivamente, o número de meses de exercício da atividade de atleta profissional de futebol e o número de meses que constituir o PBC do benefício pleiteado; e

d) ao salário de benefício obtido na forma da alínea anterior, será aplicado o percentual de cálculo, percentagem básica somada à percentagem de acréscimo, para apuração da renda mensal, conforme o disposto no RGPS.

Subseção III

Do aeronauta

Art. 713. A aposentadoria especial do aeronauta, instituída pela Lei nº 3.501, de 1958, ressalvado o direito adquirido, foi extinta em 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, conforme disposto na Portaria MPAS nº 4.883, de 1998.

Art. 714. Será considerado aeronauta o comandante, o mecânico de vôo, o rádio-operador e o comissário, assim como aquele que, habilitado pelo Ministério da Aeronáutica, exerça função remunerada a bordo de aeronave civil nacional.

Art. 715. A comprovação da condição de aeronauta será feita para o segurado empregado pela CP ou CTPS e para o contribuinte individual, por documento hábil que comprove o exercício de função remunerada a bordo de aeronave civil nacional, observando que as condições para a concessão do benefício serão comprovadas na forma das normas em vigor para os demais segurados, respeitada a idade mínima de 45 (quarenta e cinco) anos e o tempo de serviço de 25 (vinte e cinco) anos.

Art. 716. Serão computados como tempo de serviço os períodos de:

I - efetivo exercício em atividade de vôo prestados continuamente ou descontinuamente;

II - percepção de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, desde que concedidos como consequência da atividade de aeronauta intercalados entre períodos de atividade, sem que tenha havido perda da qualidade de segurado; e

III - percepção de auxílio-doença por acidente de trabalho ou moléstia profissional, decorrentes da atividade de aeronauta.

Art. 717. Não serão computados na contagem do tempo de serviço, para efeito da aposentadoria

especial do aeronauta, os períodosde:

I - atividades estranhas ao serviço de vôo, mesmo aquelasconsideradas prejudiciais à saúde e à integridade física;

II - contribuição em dobro ou facultativa, por não se tratar deprestação de efetivo trabalho em atividade a bordo de aeronave; e

III - atividade militar, uma vez que, para a aposentadoria especial de aeronauta, só deverá ser considerado o período de atividade profissional específica, conforme o disposto no art. 165 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979.

Art. 718. O número de horas de vôo será comprovado por Certidão da Diretoria de Aviação Civil que discrimine, ano a ano, as horas de vôo, até 12 de fevereiro de 1967.

Art. 719. A data do início da aposentadoria será fixada da mesma forma prevista para a aposentadoria por tempo de contribuição.

Art. 720. A renda mensal corresponderá a tantos 1/30 (umtrinta avos) do salário de benefício quantos forem os anos de serviço, não podendo exceder a 95% (noventa e cinco por cento) desse salário, conforme o disposto no art. 168 do Decreto nº 83.080, de 1979.

Art. 721. O reajustamento dos benefícios de aeronauta obedecerá aos índices da política salarial dos demais benefícios do RGPS.

Art. 722. Perderá o direito à aposentadoria especial de que trata este Capítulo, o aeronauta que, voluntariamente, afastar-se do vôo, por período superior a dois anos consecutivos.

Art. 723. As pensões devidas aos dependentes de aeronautas, aposentados ou não, serão concedidas e mantidas com base no RGPS.

Subseção IV

Do pecúlio

Art. 724. O pecúlio, pagamento em cota única, será devido ao segurado aposentado pelo RGPS, ou aos seus dependentes, que permaneceu exercendo atividade abrangida pelo regime ou que voltou exercê-la, quando se afastar definitivamente da atividade que exercia até 15 de abril de 1994, véspera da vigência da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, ainda que anteriormente a essa data tenha se desligado e retornado à atividade, sendo limitada a devolução até a mencionada data.

§ 1º Permitem a concessão de pecúlio as espécies de aposentadorias listadas no Anexo XXXIII.

§ 2º O período compreendido entre 22 de novembro de 1966, vigência do Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, a 15 de abril de 1994, véspera da publicação da Lei nº 8.870, de 1994, está contemplado para o cálculo de pecúlio.

§ 3º Para concessão de pecúlio a segurado em gozo de aposentadoria por idade rural, serão consideradas as contribuições vertidas após novembro de 1991, na condição de empregado ou de contribuinte individual, com devolução limitada até 15 de abril de 1994, véspera da publicação da Lei nº 8.870, de 1994.

§ 4º Na hipótese do exercício de mais de uma atividade ou de um emprego, somente após o afastamento de todas as atividades ou empregos, poderá o segurado aposentado requerer o pecúlio, excluindo as atividades e os empregos iniciados a partir de 16 de abril de 1994, data da publicação da Lei nº 8.870, de 1994.

Art. 725. Será também devido o pecúlio ao segurado ou aos seus dependentes, em caso de invalidez ou morte decorrente de acidente de trabalho, conforme segue:

I - ao aposentado por invalidez, cuja data do início da aposentadoria tenha ocorrido até 20 de novembro de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.129, de 20 de novembro de 1995, o pecúlio corresponderá a um pagamento único de 75% (setenta e cinco por cento) do limite máximo do salário de contribuição vigente na data do pagamento; e

II - aos dependentes do segurado falecido, cujo óbito tenha ocorrido até 20 de novembro de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.129, de 1995, o pecúlio corresponderá a 150% (cento e

cinquentapor cento) do limite máximo do salário de contribuição vigente nadata do pagamento.

Art. 726. O segurado inscrito com mais de sessenta anos quenão recebeu o pecúlio relativo ao período anterior a 24 de julho de1991, terá direito aos benefícios previstos na Lei nº 8.213, de 1991,uma vez cumpridos os requisitos para a concessão da espécie requerida.

Art.727. O direito ao recebimento do valor do pecúlio prescreveráem cinco anos, a contar da data em que deveria ter sido pago, nas seguintes condições:

I - para segurados, a contar da data do afastamento definitivoda atividade que exerciam em 15 de abril de 1994; ou

II - para os dependentes e sucessores, a contar da DAT ou dadata do óbito, conforme o caso.

Parágrafo único. Não prescreve o direito ao recebimento dopecúlio para menores de dezesseis anos e aos absolutamente incapazes,na forma do Código Civil.

Art. 728. Observado o disposto nos arts. 58 e 729, a comprovaçãodas condições, para efeito da concessão do pecúlio, seráfeita da seguinte forma:

I - a condição de aposentado será verificada pelo registro nobanco de dados do sistema;

II - o afastamento da atividade do segurado:

a) empregado, inclusive o doméstico, será verificada pelaanotação da saída feita pelo empregador na CP ou na CTPS ou emdocumento equivalente;

b) contribuinte individual, será verificada pela baixa da inscriçãoono INSS ou qualquer documento que comprove a cessação daatividade, tais como: alteração do contrato social, ou extinção daempresa, ou carta de demissão do cargo, ou ata de assembléia, conformeo caso; e

c) trabalhador avulso, será verificada por declaração firmadapelo respectivo sindicato de classe ou pelo órgão gestor de mão deobra;

III - as contribuições:

a) do segurado empregado e do trabalhador avulso, seráverificada por Relação de Salário de contribuição ou os impressoselaborados por meio de sistema informatizado, desde que constemtodas as informações necessárias, preenchidas e assinadas pela empresa;e

b) do segurado contribuinte individual e do empregado doméstico,será verificada por antigas Guias de Recolhimento e peloscarnês de contribuição.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso III desteartigo, os salários de contribuição deverão ser informados em valorehistóricos da moeda, conforme Anexo XXXIV.

Art. 729. Para fins de concessão de pecúlio, deverá ser emitidaPesquisa Externa quando as informações contidas na Relação dosSalários de Contribuição - RSC não constarem no CNIS, a qual serárealizada por servidor da Área de Benefícios, observado os arts. 103e 104.

Parágrafo único. No caso de divergência dos valores entre aRSC e o CNIS, o pecúlio será concedido com o valor contido naRSC.

Art. 730. Havendo período de contribuinte individual, o pecúliosó será liberado mediante a comprovação dos respectivos recolhimentos.

§1º Caso não haja a comprovação de algum recolhimento, obenefício será processado com as competências comprovadamenterecolhidas, observando que havendo período em débito deverá, obrigatoriamente,proceder à apuração do percentual correspondente aocusteio da Seguridade Social, conforme o disposto no § 3º do art. 11da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 2º Quando da emissão do pagamento do pecúlio, deveráser procedida a compensação entre o valor devido ao segurado e ovalor do débito apurado na forma do § 1º deste artigo.

Art. 731. As contribuições decorrentes de empregos ou deatividades vinculadas ao RGPS, exercidas até 15 de abril de 1994,véspera da publicação da Lei nº 8.870, de 1994, na condição deaposentado, não produzirão outro efeito que não seja o pecúlio.

Art. 732. O servidor público federal abrangido pelo RJU,instituído pela Lei no 8.112, de 1990,

aposentado pelo RGPS, em função de outra atividade, em data anterior a 1º de janeiro de 1991, não terá direito ao pecúlio, se o período de atividade prestado na condição de celetista foi transformado, automaticamente, em período prestado ao serviço público.

Art. 733. Publicar-se-ão mensalmente os índices de correção das contribuições para o cálculo do pecúlio, mediante Portaria Ministerial, observada, para as contribuições anteriores a 25 de julho de 1991, a legislação vigente à época do respectivo recolhimento.

Art. 734. O valor total do pecúlio será corrigido monetariamente desde o momento em que restou devido, ainda que pagamento atrasado, independentemente de ocorrência de mora e de quem lhe deu causa, apurado no período compreendido entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento.

Seção II

Das situações especiais

Subseção I

Do anistiado - Art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 735. A partir de 1º de junho de 2001, o segurado anistiado que, em virtude de motivação exclusivamente política, foi atingido por atos de exceção, institucional ou complementar ou abrangido pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, ou que, em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos, tenha sido demitido ou compelido ao afastamento de atividade remunerada no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, deverá requerer ao Ministério da Justiça o que de direito lhe couber, nos termos da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, observado o contido nos demais artigos desta Subseção.

Art. 736. O pagamento de aposentadoria ou pensão excepcional de anistiados - espécies 58 e 59 - que vem sendo efetuado pelo INSS será mantido, sem solução de continuidade, até a sua substituição pela reparação econômica de prestação mensal, permanente e continuada, instituída pela Lei nº 10.559, de 2002.

Art. 737. Após a concessão da reparação econômica e a consequente cessação da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiados pelo INSS, caso o segurado reúna as condições necessárias, poderá ser concedido benefício do RGPS, observado o prévio requerimento administrativo, computando-se para este fim os períodos amparados pela legislação previdenciária e o período de anistia, em que o segurado esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por razões exclusivamente políticas, reconhecido pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça através de Portaria publicada no DOU.

Art. 738. Não poderão ser computadas para a concessão de benefícios do RGPS as contribuições que tenham sido devolvidas sob a forma de pecúlio.

Art. 739. Os benefícios concedidos na forma do art. 737, submetem-se ao limite máximo do salário de contribuição, conforme art. 35 do RPS.

Art. 740. Aplica-se no que couber, o disposto no art. 735 e as orientações contidas no Parecer CJ/MPS nº 01, de 18 de janeiro de 2007, aos processos de benefícios indeferidos com pedidos de recursos tempestivos ainda pendentes de decisão, caso o segurado reúna as condições necessárias para a concessão do benefício do RGPS, fixando-se a DER na data da publicação do referido parecer, em 19 de janeiro de 2007.

Art. 741. As aposentadorias excepcionais de anistiado, enquanto mantidas pelo INSS até a sua substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada, a cargo do Ministério da Justiça, submetem-se ao teto estabelecido pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cujo valor corresponde à remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal - STF.

Art. 742. As pensões de anistiado, espécie 59, concedidas pelo INSS a partir de 6 de maio de 1999, derivadas de aposentadoria excepcional de anistiado mantida pelo INSS na data do óbito do segurado instituidor, submetem-se ao limite a que se refere o § 5º do art. 214 do RPS.

Subseção II

Dos ferroviários servidores públicos e autárquicos cedidos pela União à Rede Ferroviária Federal S/A

Art. 743. Para efeito de concessão dos benefícios dos exferroviários requeridos a contar de 13 de dezembro de 1974, data da publicação da Lei nº 6.184, de 11 de dezembro de 1974, serão observadas as seguintes situações:

I - ferroviários optantes: servidores do extinto Departamento Nacional de Estradas de Ferro que, mediante opção, foram integrados nos quadros de pessoal da Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, sob submissão da CLT, mantida a filiação à Previdência Social Urbana; e

II - ferroviários não optantes:

a) os já aposentados, que não puderam se valer do direito de opção;

b) servidores em atividade que não optaram pelo regime da CLT; e

c) servidores que se encontram em disponibilidade.

Art. 744. A concessão de benefícios aos ferroviários optantes que estão em atividade, bem como aos seus dependentes, será regida pelas normas estabelecidas para os segurados em geral.

§ 1º É devida a complementação, na forma da Lei nº 8.186, de 21 de maio de 1991, às aposentadorias dos ferroviários e respectivos dependentes, admitidos até 31 de outubro de 1969, na RFFSA ou nas respectivas estradas de ferro pertencentes a ela, nas unidades operacionais e nas subsidiárias a ela pertencentes, que detinham a condição de ferroviário na data imediatamente anterior à data do início da aposentadoria.

§ 2º Por força da Lei nº 10.478, de 28 de junho de 2002, foi estendido, a partir de 1º de abril de 2002, aos ferroviários admitidos até 21 de maio de 1991 pela RFFSA, o direito à complementação de aposentadoria na forma da Lei nº 8.186, de 1991.

§ 3º A complementação da aposentadoria devida pela União é constituída pela diferença entre o valor da aposentadoria paga pelo INSS e o da remuneração do cargo correspondente ao do pessoal em atividade na RFFSA e suas subsidiárias, com a respectiva gratificação adicional por tempo de serviço.

§ 4º O valor da complementação da pensão por morte paga a dependente do ferroviário, será apurado observando-se o mesmo coeficiente de cálculo utilizado na apuração da renda mensal da pensão.

§ 5º Em nenhuma hipótese, o benefício previdenciário complementado poderá ser pago cumulativamente com as pensões especiais previstas nas Leis nº 3.738, de 4 de abril de 1960, e nº 6.782, de 19 de maio de 1980, ou quaisquer outros benefícios pagos pelo Tesouro Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 8.186, de 1991.

Art. 745. Os ferroviários servidores públicos ou autárquicos, que se aposentaram até de 12 de dezembro de 1974, véspera da publicação da Lei nº 6.184, de 1974, ou até 14 de julho de 1975, véspera da publicação da Lei nº 6.226, de 1975, sem se valerem do direito de opção, conservarão a situação anterior a essa última data perante a Previdência Social, observadas, quanto aos benefícios devidos aos dependentes, as seguintes situações:

I - aposentado pela Previdência Social urbana que recebe complementação por conta do Tesouro Nacional:

a) ao valor mensal da complementação paga ao aposentado, excluído o salário-família, será aplicado o mesmo coeficiente de cálculo utilizado na apuração da renda mensal da pensão; e

b) a parcela obtida de acordo com a alínea anterior será paga aos dependentes como complementação à conta da União;

II - aposentado pela Previdência Social urbana e pelo Tesouro Nacional:

a) será calculada a pensão previdenciária pelas normas estabelecidas para os segurados em geral, tendo por base a aposentadoria previdenciária;

b) em seguida ao disposto na alínea "a" deste inciso, será calculada a pensão estatutária, que corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria estatutária, excluído o salário-família, qualquer que seja o número de dependentes, sendo que o valor da aposentadoria estatutária

será obtido por meio de informação contida no último contracheque do segurado ou de outro documento que comprove o valor dos proventos na data do óbito;

c) obtido o valor mensal da pensão estatutária, se ele for maior que o da previdenciária, a diferença será paga como complementação à conta da União; e

d) se o valor da pensão estatutária for igual ou inferior ao da previdenciária, prevalecerá esse último;

III - aposentado apenas pelo Tesouro Nacional (antigo regime especial):

a) será considerado como salário de contribuição para cálculo da Aposentadoria Base o valor mensal da aposentadoria estatutária paga pelo Tesouro Nacional nos 36 (trinta e seis) últimos meses imediatamente anteriores ao óbito do segurado, observados os fatos em vigor; e

b) obtido o valor da Aposentadoria Base, o cálculo da pensão previdenciária obedecerá ao disposto nas normas para os demais benefícios;

IV - aposentado apenas pela Previdência Social urbana: o cálculo da pensão obedecerá ao disposto nas normas em vigor à época do evento.

Art. 746. Os segurados que ao desvincularem da RFFSA, e ingressarem no RGPS como empregado de outra empresa, contribuindo individual ou facultativo, entre outros, tem direito à complementação da Lei nº 8.186, de 1991 ou da Lei nº 10.478, de 2002, desde que tenham implementado todas as condições exigidas à concessão do benefício na data do desligamento da RFFSA, conforme o disposto na Súmula do STF nº 359, de 13 de dezembro de 1963.

Parágrafo único. Em caso de pedido de revisão com base neste artigo e se comprovadas as condições na forma da legislação previdenciária, a revisão deve ser processada, desconsiderando-se as contribuições posteriores, com a devida alteração do Ramo de Atividade - RA/Forma de Filiação - FF no sistema, informando sobre a revisão, por meio de ofício, ao órgão responsável para as providências a seu cargo.

Art. 747. Aos ferroviários servidores públicos ou autárquicos será permitida a percepção cumulativa de aposentadoria devida pela Previdência Social com os proventos de aposentadoria da União, na forma da Lei nº 2.752, de 10 de abril de 1956, e do Parecer L-211, de 4 de outubro de 1978, da Consultoria-Geral da República (dupla aposentadoria).

§ 1º Terão direito à dupla aposentadoria os servidores que pertenceram às seguintes Estradas de Ferro da União:

I - Estrada de Ferro Bahia - Minas;

II - Estrada de Ferro Bragança;

III - Estrada de Ferro Central do Piauí;

IV - Estrada de Ferro Sampaio Corrêa;

V - Estrada de Ferro D. Teresa Cristina;

VI - Estrada de Ferro Goiás;

VII - Estrada de Ferro S. Luiz - Teresina;

VIII - Estrada de Ferro Rede de Viação Cearense;

IX - Viação Férrea Federal Leste Brasileiro;

X - Estrada de Ferro Madeira - Mamoré;

XI - Estrada de Ferro Tocantins;

XII - Estrada de Ferro Mossoró - Souza;

XIII - Estrada de Ferro Central do Brasil, para aqueles que foram admitidos até 24 de maio de 1941, data do Decreto-Lei nº 3.306, de 24 de maio de 1941, que transformou essa Ferrovia em Autarquia; e

XIV - Estrada de Ferro Noroeste do Brasil até o Decreto-Lei nº 4.176, de 13 de março de 1942.

§ 2º A concessão da aposentadoria obedecerá ao disposto no RGPS.

Art. 748. Os ferroviários servidores públicos ou autárquicos que se aposentaram até de 14 de julho de 1975, véspera da publicação da Lei nº 6.226, de 1975 e seus dependentes terão direito ao salário-família estatutário, não fazendo jus ao salário-família previdenciário.

§ 1º A concessão do salário-família estatutário compete à RFFSA, cabendo ao INSS o seu pagamento, à conta da União, à vista dos elementos fornecidos pelas ferrovias.

§ 2º Quando o ferroviário aposentado falecer recebendo salário-família do Tesouro Nacional, o pagamento pelo INSS, à conta da União, dependerá de comunicação do Ministério da Fazenda, por meio de suas delegacias regionais.

Art. 749. Os ferroviários servidores públicos e autárquicos, em atividade ou em disponibilidade, que deixaram de exercer o direito de opção pelo regime da CLT, na forma permitida pela Lei nº 6.184, de 1974, farão jus aos benefícios previdenciários, até que sejam redistribuídos para outros órgãos da Administração Pública ou que retorne à repartição de origem, desde que atendidos os demais requisitos regulamentares.

Parágrafo único. Para fins de instrução dos pedidos de benefícios, além dos documentos habitualmente exigidos, deverá o segurado apresentar declaração da RFFSA atestando não ter sido redistribuído para outro órgão da Administração Pública e que não retornou à repartição de origem, sem o que não será processado o pedido.

Subseção III

Do ex-combatente

Art. 750. São considerados ex-combatentes os segurados enquadrados nas seguintes situações:

I - no Exército:

a) os que tenham integrado a Força Expedicionária Brasileira - FEB, servindo no teatro de operações de guerra da Itália, entre 1944 e 1945; e

b) os que tenham participado efetivamente de missões de vigilância e segurança do litoral, como integrantes da guarnição de ilhas oceânicas ou de unidades que se deslocaram de suas sedes para o cumprimento daquelas missões;

II - na Aeronáutica:

a) os que tenham integrado a Força Aérea Brasileira - FAB, em serviço de comboios e patrulhamento durante a guerra no período de 1942 a 1945;

b) os que tenham sido tripulantes de aeronaves engajadas em missões de patrulha; e

c) os pilotos civis que, no período compreendido entre 22 de março de 1941 a 8 de maio de 1945, tenham comprovadamente participado, por solicitação de autoridade militar, de patrulhamento, busca, vigilância, localização de navios torpedeados e assistência aos naufragos;

III - na Marinha:

a) os que tenham participado de comboio de transporte de tropas ou de abastecimento ou de missões de patrulhamento;

b) os que tenham participado efetivamente de missões de vigilância e segurança do litoral, como integrantes de guarnições de ilhas oceânicas;

c) os que tenham sido tripulantes de navios de guerra ou de mercantes atacados por inimigos ou destruídos por acidente; e

d) os que, como integrantes da Marinha Mercante Nacional, tenham participado pelo menos de duas viagens em zona de ataques submarinos, no período compreendido entre 22 de março de 1941 a 8 de maio de 1945;

IV - em qualquer Ministério Militar: os que integraram tropas transportadas em navios escoltados por navios de guerra.

Art. 751. Não é considerado ex-combatente, para efeito de amparo da Lei Especial de que trata

esta Seção, o brasileiro que tenha prestado serviço militar nas Forças Armadas Britânicas, durante a II Guerra Mundial.

Art. 752. A prova da condição de ex-combatente será feita por Certidão fornecida pelos Ministérios Militares, na qual, além de afirmada a condição de ex-combatente do requerente, seja indicado o período em que serviu e a situação em que se enquadra, entre as referidas no art. 750.

§ 1º No caso de segurados que tenham servido ao Exército, é imprescindível que a expedição da Certidão tenha obedecido ao disposto na Portaria nº 19-GB, do Ministério do Exército, de 12 de janeiro de 1968, publicada no DOU de 26 de janeiro de 1968.

§ 2º As certidões expedidas pelas Organizações Militares do Ministério do Exército, anteriormente a 15 de setembro de 1967, datada publicação da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, poderão, entretanto, serem aceitas para fins de benefícios de ex-combatentes, desde que consignem os elementos necessários à caracterização do segurado como ex-combatente, nas condições do inciso I do art. 750.

§ 3º A prova da condição referida na alínea "d", inciso III do art. 750 será feita por Certidão do Estado Maior da Armada, da Diretoria de Portos e Costas, em que conste haver o interessado realizado, no mínimo, duas viagens em zona de ataques submarinos, indicando os períodos de embarque e desembarque e as respectivas embarcações.

§ 4º As informações constantes na Certidão serão confrontadas com os registros das cadernetas de matrícula.

§ 5º A Certidão fundamentada apenas em declaração feita em justificativa judicial não produz, na Previdência Social, efeitos probatórios do direito alegado.

Art. 753. A aposentadoria por tempo de contribuição é devida ao segurado ex-combatente que contar com 25 (vinte e cinco) anos de serviço efetivo, sendo a RMI igual a 100% (cem por cento) do salário de benefício.

Parágrafo único. Os benefícios de ex-combatente podem ser acumulados com a pensão especial instituída pela Lei nº 8.059, de 1990, na forma disposta no Parecer nº 175/CONJUR, de 2003, do Ministério da Defesa e na Nota CJ/MPS nº 483, de 2007.

Art. 754. Não será computado em dobro o período de serviço militar que tenha garantido ao segurado a condição de ex-combatente, exceto o período de embarque em zona de risco agravado, conforme Decreto-Lei nº 4.350, de 30 de maio de 1942, desde que certificado pelo Ministério da Marinha.

Art. 755. O cálculo do salário de benefício do auxílio-doença, das aposentadorias por invalidez, por idade ou por tempo de contribuição do ex-combatente, inclusive no caso de múltiplas atividades, observará as mesmas regras estabelecidas para o cálculo dos benefícios em geral, inclusive quanto à limitação que trata o art. 33 da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 1º O valor da RMI dos benefícios de que trata o caput será igual a 100% (cem por cento) do salário de benefício.

§ 2º Conforme definido no Parecer CJ/MPS nº 3.052, de 30 de abril de 2003, o termo "aposentadoria com proventos integrais" inserido no inciso V do art. 53 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, não assegura ao ex-combatente aposentadoria com valor equivalente à remuneração que este percebia na atividade e os proventos integrais que o mencionado preceito garante são os estabelecidos pela legislação previdenciária.

Art. 756. No caso de pensão por morte de segurado ex-combatente, a habilitação dos dependentes, bem como o cálculo, o rateio e a extinção de cotas, serão regidos pelas normas em vigor para os demais benefícios de pensão do RGPS.

Art. 757. Os benefícios de ex-combatentes, aposentadoria e pensão por morte, concedidos com base nas Leis revogadas nº 1.756, de 5 de dezembro de 1952, e nº 4.297, de 23 de dezembro de 1963, a partir de 1º de setembro de 1971, passaram a ser reajustados pelos mesmos índices de reajustes aplicáveis aos benefícios de prestação continuada da Previdência Social.

Parágrafo único. Para os benefícios concedidos até 31 de agosto de 1971, com base nas leis

revogadas a que se refere o caput, a partir de 16 de dezembro 1998, o pagamento mensal não poderá ser superior à remuneração do cargo de Ministro de Estado e, a contar de 31 de dezembro de 2003, à remuneração de Ministro do STF.

Seção III

Das Pensões Especiais Devidas Pela União

Subseção I

Da pensão especial aos deficientes físicos portadores da Síndrome da Talidomida

Art. 758. É garantido o direito à Pensão Especial (Espécie 56) a pessoa com Síndrome da Talidomida nascidos a partir de 1º de março de 1958, data do início da comercialização da droga no Brasil, denominada "Talidomida" (Amida Nfálica do Ácido Glutâmico), inicialmente comercializada com os nomes comerciais de Sedin, Sedalise Slip, de acordo com a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982.

Parágrafo único. O benefício será devido sempre que ficar constatado que a deformidade física for consequência do uso da Talidomida, independentemente da época de sua utilização.

Art. 759. A data do início da pensão especial será fixada na data da entrada do requerimento.

Art. 760. A RMI será calculada mediante a multiplicação do número total de pontos indicadores da natureza e do grau de dependência resultante da deformidade física, constante do processo de concessão, pelo valor fixado em Portaria Ministerial que trata dos reajustamentos dos benefícios pagos pela Previdência Social.

§ 1º Sempre que houver reajustamento, o Sistema Único de Benefícios - SUB, multiplicará o valor constante em Portaria Ministerial, pelo número total de pontos de cada benefício, obtendo-se a renda mensal atualizada.

§ 2º O beneficiário da Pensão Especial Vitalícia da Síndrome da Talidomida, maior de 35 (trinta e cinco anos), que necessite de assistência permanente de outra pessoa e que tenha recebido a pontuação superior ou igual a seis pontos, fará jus a um adicional de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor desse benefício, conforme disposto no art. 13 da MP nº 2.129-10, de 22 de junho de 2001.

§ 3º O beneficiário da Pensão Especial Vitalícia da Síndrome da Talidomida terá direito a mais um adicional de 35% (trinta e cinco por cento) sobre o valor do benefício, desde que, alternativamente, comprove:

I - vinte e cinco anos, se homem, e vinte anos, se mulher, de contribuição para a Previdência Social, independentemente do regime; ou

II - cinquenta e cinco anos de idade, se homem, ou cinquenta anos de idade, se mulher, e contar pelo menos quinze anos de contribuição para a Previdência Social, independentemente do regime.

§ 4º Na decisão proferida nos autos da ACP nº 97.0060590-6 da 7ª Vara Federal de São Paulo/SP, a União, por meio do Ministério da Saúde, foi condenada ao pagamento mensal de valor igual ao do que trata a Lei nº 7.070, de 1982, a título de indenização, aos já beneficiados pela pensão especial, nascidos entre 1º de janeiro de 1966 a 31 de dezembro de 1998, considerados de segunda geração de vítimas da droga.

§ 5º A partir de março de 2005, por determinação do Ministério Público Federal, o INSS assumiu o pagamento da indenização devida aos beneficiários deste Instituto, que anteriormente era efetuada pelo Ministério da Saúde.

§ 6º Nas novas concessões, o sistema identificará os beneficiários com direito ao pagamento da indenização a que se refere o § 4º deste artigo e processará o pagamento.

§ 7º A opção pelo pagamento da indenização de que trata a Lei nº 12.190, de 13 de janeiro de 2010, importa em renúncia e extinção da indenização de que trata o § 4º deste artigo, na forma do art. 7º do Decreto nº 7.235, de 19 de julho de 2010.

Art. 761. O benefício é vitalício e intransferível, não gerando pensão a qualquer eventual dependente ou resíduo de pagamento a seus familiares.

Art. 762. É vedada a acumulação da Pensão Especial da Talidomida com qualquer rendimento ou

indenização por danos físicos, inclusive os benefícios assistenciais da LOAS e Renda Mensal Vitalícia que, a qualquer título, venha a ser pago pela União, porém, é acumulável com outro benefício do RGPS ou ao qual, no futuro, a pessoa com Síndrome possa vir filiar-se, ainda que a pontuação referente ao quesito trabalho seja igual a dois pontos totais.

Parágrafo único. O benefício de que trata esta Subseção é de natureza indenizatória, não prejudicando eventuais benefícios de natureza previdenciária, e não podendo ser reduzido em razão de eventual aquisição de capacidade laborativa ou de redução de incapacidade para o trabalho, ocorridas após a sua concessão.

Art. 763. Para a formalização do processo, deverão ser apresentados pelo pleiteante, no ato do requerimento, os seguintes documentos:

I - fotografias, preferencialmente em fundo escuro, tamanho 12x9 cm, em traje de banho, com os braços separados e afastados do corpo, sendo uma de frente, uma de costas e outra(s) detalhando o(s) membro(s) afetado(s);

II - certidão de nascimento ou casamento;

III - prova de identidade do pleiteante ou de seu representante legal; e

IV - quando possível, eventuais outros subsídios que comprovem uso da Talidomida pela mãe do pleiteante, tais como:

a) receituários relacionados com o medicamento;

b) relatório médico; e

c) atestado médico de entidades relacionadas à doença.

Art. 764. O processo original, com todas as peças, após a formalização, será encaminhado para realização do exame pericial, feito por junta médica, na APS.

Subseção II

Da pensão mensal vitalícia do seringueiro e seus dependentes

Art. 765. Para fazer jus à pensão mensal vitalícia, o requerente deverá comprovar que:

I - não auferir rendimento, sob qualquer forma, igual ou superior a dois salários mínimos;

II - não recebe qualquer espécie de benefício pago pela Previdência Social urbana ou rural; e

III - se encontra em uma das seguintes situações:

a) trabalhou como seringueiro recrutado nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, nos seringais da região amazônica, e foi amparado pelo Decreto-Lei nº 9.882, de 16 de setembro de 1946; ou

b) trabalhou como seringueiro na região amazônica atendendo ao apelo do governo brasileiro, contribuindo para o esforço de guerra na produção da borracha, durante a Segunda Guerra Mundial.

Art. 766. Na hipótese de o requerente residir em casa de outrem, parente ou não, ou de vivenciar a condição de internado ou de recolhido em instituição de caridade, não terá prejudicado o direito à pensão mensal vitalícia.

Art. 767. É vedada a percepção cumulativa da pensão mensal vitalícia com qualquer outro benefício de prestação continuada mantido pela Previdência Social, ressalvada a possibilidade de opção pelo benefício mais vantajoso.

Parágrafo único. A prova de que não recebe qualquer espécie de benefício ou rendimentos será feita pelo próprio requerente, mediante termo de responsabilidade firmado quando da assinatura do requerimento.

Art. 768. Para comprovação da efetiva prestação de serviços, serão aceitos como prova plena:

I - os documentos emitidos pela Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia - CAETA, em que conste ter sido o interessado recrutado nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 1943, para prestar serviços na região amazônica, em conformidade com o acordo celebrado entre

a Comissão de Controlados Acordos de Washington e a Rubber Development Corporation;

II - contrato de encaminhamento emitido pela CAETA;

III - caderneta do seringueiro, em que conste anotação de contrato de trabalho;

IV - contrato de trabalho para extração de borracha, em que conste o número da matrícula ou o do contrato de trabalho do seringueiro;

V- ficha de anotações do Serviço Especializado da Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia - SEMTA ou da Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico - SAVA, em que conste o número da matrícula do seringueiro, bem como anotações de respectivas contas; e

VI - documento emitido pelo ex-Departamento de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio ou pela Comissão de Controle dos Acordos de Washington, do então Ministério da Fazenda, que comprove ter sido o requerente amparado pelo programa de assistência imediata aos trabalhadores encaminhados para o Vale Amazônico, durante o período de intensificação da produção de borracha para o esforço de guerra.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, será admitida a JA ou a JJ como um dos meios para provar que o seringueiro atendeu ao chamamento do governo brasileiro para trabalhar na região amazônica, desde que acompanhada de razoável início de prova material, conforme alterações introduzidas pela Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998.

Art. 769. O início da pensão mensal vitalícia do seringueiro será fixado na DER e o valor mensal corresponderá a dois salários mínimos vigentes no País.

Art. 770. A pensão mensal vitalícia continuará sendo paga a dependente do beneficiário, por morte desse último, no valor integral do benefício recebido, desde que comprove o estado de carência, na forma dos incisos I e II do art. 765, e não seja mantido por pessoa de quem dependa obrigatoriamente.

Subseção III

Da pensão especial das vítimas de hemodiálise de Caruaru PE

Art. 771. É garantido o direito à Pensão Especial Mensal ao cônjuge, companheiro ou companheira, descendentes, ascendentes e colaterais até segundo grau, das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise realizada no Instituto de Doenças Renais, com sede na cidade de Caruaru, no Estado de Pernambuco, no período de 1º de fevereiro de 1996 a 31 de março de 1996, mediante evidências clínico-epidemiológicas determinadas pela autoridade competente, conforme o disposto na Lei nº 9.422, de 24 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. A despesa decorrente da concessão da pensão especial será atendida com recursos alocados ao orçamento do INSS pelo Tesouro Nacional.

Art. 772. Consideram-se beneficiários da Pensão Especial Mensal:

I - o cônjuge, o companheiro ou companheira e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de vinte e um anos de idade ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos de idade ou inválido; e

IV - os avós e o neto não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos de idade ou inválido.

§ 1º Havendo mais de um pensionista habilitado ao recebimento da Pensão Especial Mensal, o valor do benefício será rateado entre todos em partes iguais, sendo revertida em favor dos demais a parte daquele cujo direito à pensão cessar.

§ 2º A existência de dependentes de uma mesma classe exclui os dependentes das classes seguintes, quanto ao direito às prestações.

Art. 773. A concessão da Pensão Especial Mensal dependerá do atestado de óbito da vítima, indicativo de causa mortis relacionada com os incidentes mencionados no art. 771, comprovados com

o respectivo prontuário médico, e da qualificação definida no citado artigo, justificado judicialmente, quando inexistir documento oficial que o declare.

Art. 774. Para fins de comprovação da causa mortis, deverá ser apresentado:

I - certidão de óbito com o indicativo da causa mortis; e

II - prontuário médico em que fique evidenciado que a contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais de Caruaru/PE, ocorreu no período de 1º de fevereiro de 1996 a 31 de março de 1996, independentemente da data do óbito ter ocorrido após este período.

Art. 775. A data de início da Pensão Especial Mensal será fixada na data do óbito e o valor corresponderá a um salário mínimo vigente no país, observada a prescrição quinquenal.

§ 1º Aos beneficiários da Pensão Especial Mensal não será devido o pagamento do décimo terceiro salário.

§ 2º A Pensão Especial Mensal não se transmitirá aos sucessores e se extinguirá com a morte do último beneficiário.

Art. 776. É permitida a acumulação da Pensão Especial Mensal com qualquer outro benefício da Previdência Social ou de qualquer outro regime previdenciário, inclusive o Benefício Assistencial de que trata a Lei nº 8.742, de 1993.

Art. 777. O pagamento da Pensão Especial Mensal será suspenso no caso de verificação de pagamento da indenização aos dependentes das vítimas pelos proprietários do Instituto de Doenças Renais.

Seção IV

Do auxílio especial mensal aos jogadores titulares e reservas das Seleções Brasileiras Campeãs das Copas Mundiais - Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012

Art. 778. O auxílio especial mensal para jogador, previsto no art. 37, inciso II, da Lei nº 12.663, de 2012, é devido a partir de 1º de janeiro de 2013 aos jogadores titulares e reservas, sem recursos ou com recursos limitados, das seleções brasileiras campeãs das copas mundiais masculinas da Fédération Internationale de Football Association - FIFA, nos anos de 1958, 1962 e 1970.

Art. 779. No caso de falecimento do jogador, o auxílio especial mensal será pago à esposa ou companheira(o) e aos filhos menores de 21 (vinte um) anos de idade ou inválidos, desde que a invalidez, reconhecida pela perícia médica do INSS, seja anterior à data em que completaram 21 (vinte um) anos.

Art. 780. Na comprovação do vínculo com o jogador, na condição de esposa, companheira(o) e filhos observar-se-á, no que couber, as mesmas regras vigentes para os demais benefícios do RGPS, definidas nas Seções I e II do Capítulo II.

Subseção I

Do cálculo da renda mensal inicial

Art. 781. A renda mensal inicial do benefício corresponde à diferença apurada entre a renda mensal do beneficiário e o valor máximo do salário de benefício do RGPS, vigente na data da entrada do requerimento, podendo ter valor mensal inferior ao de um salário mínimo.

§ 1º Para fins do disposto no caput, considera-se renda mensal 1/12 (um doze avos) do valor total de rendimentos tributáveis, sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva, não tributáveis e isentos, informados na respectiva Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física - DIRPF.

§ 2º A DIRPF de que trata o § 1º deste artigo, corresponde à do exercício anterior ao ano do requerimento do auxílio especial mensal, observado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 3º Quando a data de entrada do requerimento do auxílio especial mensal for após o término do prazo para envio da DIRPF à Receita Federal do Brasil, o interessado deverá apresentar a DIRPF relativa ao exercício relativo ao ano do requerimento.

§ 4º Caso o jogador não esteja obrigado a apresentar a DIRPF, a renda mensal de que trata o § 1º deste artigo corresponderá ao valor de 1/12 (um doze avos) do rendimento anual decorrente do trabalho,

ainda que informal, e/ou de benefício recebido do RGPS ou de RPPS, bem como de qualquer renda auferida, comprovada na forma do Anexo XXXVIII.

Art. 782. Havendo mais de um beneficiário na condição de esposa ou companheira(o) e filhos, o valor do auxílio especial mensal corresponderá a 100% (cem por cento) da diferença apurada entre a renda do núcleo familiar e o valor máximo do salário de benefício do RGPS e será rateado em cotas iguais entre todos os beneficiários.

§ 1º Para fins do disposto no caput, considera-se:

I - membros do núcleo familiar: todos os dependentes citados no art. 779, independentemente de sua renda individual ou de coabitação no mesmo lar; e

II - renda do núcleo familiar: 1/12 (um doze avos) da soma dos rendimentos de todos os membros do núcleo familiar.

§ 2º Não será revertida aos demais a cota do dependente cujo direito ao auxílio cessar, inclusive por renúncia do beneficiário.

§ 3º O auxílio de que trata este artigo somente será recalculado, quando de habilitação posterior que implique inclusão de beneficiário(s) e produzirá efeitos a partir da data do requerimento, considerando-se a renda do novo beneficiário incluído.

§ 4º O requerimento do auxílio especial mensal será indeferido caso a soma da renda dos beneficiários que se habilitarem ao benefício na condição de esposa, companheira(o) e filhos, seja igual ou superior ao limite máximo do salário de benefício do RGPS, sempre desde que a apresentação de novo requerimento na hipótese de enquadramento da renda do núcleo familiar aos critérios dispostos nesta IN.

Subseção II

Do requerimento

Art. 783. O requerimento do auxílio especial mensal será solicitado diretamente em qualquer APS, a partir de 1º de janeiro de 2013, sem necessidade de agendamento prévio.

Art. 784. Atendidos os requisitos, o pagamento do auxílio especial mensal será devido a partir da data de entrada do requerimento do interessado no INSS, qualquer que seja a idade do requerente.

Art. 785. A concessão do auxílio especial mensal não será protelada pela falta de habilitação de outros possíveis dependentes.

Subseção III

Das disposições gerais

Art. 786. O auxílio especial mensal estará sujeito à incidência de Imposto sobre a Renda, nos termos da legislação específica, mas não ao desconto de contribuição previdenciária.

Parágrafo único. O auxílio especial mensal não estará sujeito a consignações derivadas de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil contratados junto a instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil na forma da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.

Art. 787. A gratificação natalina (décimo terceiro salário) não será devida ao beneficiário do auxílio especial mensal de que trata esta IN.

Art. 788. O auxílio especial mensal não poderá ser acumulado com o benefício de prestação continuada nos termos do § 4º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, ressalvado o direito de opção pelo mais vantajoso.

§ 1º Se o jogador receber outros benefícios de caráter assistencial ou indenizatório, deverá ser verificada a legislação de cada benefício quanto à possibilidade ou não de acumulação com o benefício de que trata esta Seção.

§ 2º Para apuração do valor do auxílio especial mensal, na hipótese prevista no caput, não será considerado o rendimento decorrente do benefício cessado.

Art. 789. As despesas deste auxílio especial correrão à conta do Tesouro Nacional.

Seção V

Da pensão especial hanseníase

Art. 790. A pensão especial hanseníase, espécie 96, prevista na MP nº 373, de 24 de maio de 2007, convertida na Lei nº 11.520, de 18 de setembro de 2007, e regulamentada pelo Decreto nº 6.168, de 24 de julho de 2007, é devida às pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios em hospitais-colônia até 31 de dezembro de 1986.

§ 1º A pensão especial de que trata o caput mensal, vitalícia e personalíssima, não sendo transmissível a dependentes e herdeiros e é devida a partir de 25 de maio de 2007, data da publicação da MP nº 373, de 2007.

§ 2º O valor da pensão especial hanseníase é de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) e é reajustado anualmente de acordo com os índices concedidos aos benefícios de valor superior ao piso do RGPS.

Art. 791. Os requerimentos da pensão especial hanseníase, feitos desde 25 de maio de 2007, data da publicação da MP nº 373, de 2007, não são protocolados nas APS, devendo ser endereçados pelos próprios interessados diretamente à Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República, nos termos previstos no Decreto nº 6.168, de 2007, por meio do formulário constante em seu anexo, a quem cabe decidir sobre o pedido.

§ 1º Conjuntamente com o requerimento, devem ser apresentados os documentos pessoais de identificação, o CPF e todos os documentos e informações comprobatórios da internação compulsória.

§ 2º Os requerimentos apresentados na forma deste artigo são submetidos à Comissão Interministerial de Avaliação, instituída pelo art. 2º da MP nº 373, de 2007, responsável pela análise de todos os requerimentos e composta por representantes dos órgãos a seguir indicados:

I - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que a coordena;

II - Ministério da Saúde;

III - Ministério da Previdência Social;

IV - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e

V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º O INSS dá apoio administrativo, bem como os meios necessários à execução dos trabalhos da Comissão Interministerial de Avaliação, nos termos do inciso II, art. 5º do Decreto nº 6.168, de 2007, e § 3º do art. 2º da Lei nº 11.520, de 2007.

§ 4º Após análise e conclusão do processo de requerimento pela Comissão Interministerial de Avaliação, é publicada, no DOU, portaria do Secretário de Direitos Humanos da Presidência da República referente à concessão ou indeferimento da pensão.

Art. 792. Para implantação, manutenção e pagamento da pensão especial hanseníase, após publicação da respectiva portaria de concessão, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da



DESPACHO

Processo nº 12100.102270/2022-29

Trata-se de atendimento ao Requerimento de Informação RQS 393/2022 (25171888).

Em 2021, no âmbito do Processo 18220.101342/2021-50 (29807576), a minuta de Decreto regulamentador foi avaliada e encaminhada à Casa Civil da Presidência de República por meio da Exposição de Motivos 253/2021. Desta maneira, entende-se que a minuta foi avaliada por todas as áreas competentes e aprovadas previamente ao seu envio.

Ademais, a legislação do Bônus de Eficiência e Produtividade foi avaliada pela ADI 6562 (29807125), tendo sido aprovada, por unanimidade, o entendimento de que tal legislação é constitucional, afastando quaisquer dúvidas jurídicas sobre o tema.

Brasília, 28 de novembro de 2022.

Documento assinado eletronicamente
JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES
Subsecretário de Gestão Corporativa



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Brito da Justa Neves, Subsecretário(a)**, em 28/11/2022, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29807216** e o código CRC **8B7E2463**.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

PARECER n. 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.007186/2017-22

INTERESSADOS: MINISTERIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTAO E OUTROS

ASSUNTOS: DECRETO QUE INSTITUI O COMITÊ GESTOR E DISPÕE SOBRE O BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE DO PROGRAMA DE PRODUTIVIDADE DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

EMENTA:

1. Consulta sobre juridicidade de decreto que “Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira”.
2. Competência: art. 84, IV, Constituição Federal.
3. Juridicidade formal e material, com sugestão de ajuste formal para adequação à técnica legislativa. Ateste da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) quanto à existência de previsão de recursos no PLOA-2018 para fazer frente à medida. Necessidade de inclusão de nota à imprensa (Memorando Circular nº 192/2017-MP).
4. Questionamento central: saber se é lícito ao decreto definir a base de cálculo do bônus a ser pago no âmbito do Programa. Opinião no sentido da viabilidade da definição da base de cálculo do bônus pela via regulamentar. Existência de interpretações distintas e opostas que conferem solução juridicamente admissível, razão pela qual a tese sustentada não fica imune a risco de questionamentos.
 - 4.1. O poder regulamentar se instaura face à toda e qualquer lei que demanda detalhamento normativo, independentemente de previsão expressa, a partir de uma nova leitura do princípio da legalidade e do fenômeno da delegificação. Literatura e precedentes dos tribunais superiores.
 - 4.2. A edição da Lei nº 13.464, de 2017, atende aos requisitos da reserva de lei específica e do poder de iniciativa para disciplina remuneratória dos servidores públicos, previstos no inciso X do art. 37 da Constituição.
 - 4.3. A edição da Lei nº 13.464, de 2017, e as previsões nas leis orçamentárias, atendem à necessidade de lei e de prévia dotação orçamentária para instituição de despesa pública, consoante art. 167, II, e art. 169, § 1º, da Constituição, tendo sido observadas as condicionantes do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao prever a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a autorização específica na lei orçamentária anual (art. 103, Lei nº 13.408, de 2016).
 - 4.4. Em se tratando de decreto regulamentar, a proposição em apreço não se subordina às condicionantes da alínea a do inciso VI do art. 84 da Constituição.
5. Pelo prosseguimento. À Assessoria Técnica e Administrativa da Secretaria-Executiva (ASTECS/SE).

RELATÓRIO

Trata-se de consulta a respeito da juridicidade de minuta de decreto que “Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira”.

Tramitou no sistema SEI o Processo nº 03000.000619/2017-69, em que foi remetida a proposta inicial de decreto pelo Ministério da Fazenda a esta Pasta Ministerial, versando apenas sobre a criação do Comitê Gestor do Programa. Com os desdobramentos do processo legislativo ocorridos durante a tramitação da Medida Provisória nº 765, de 2016, foi necessária a reformulação da proposição, motivo pelo qual foi instaurado o presente processo.

Estes autos foram iniciados pelo envio do Memorando nº 13106/2017-MP (SEI 4838694), em que a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/MP) solicita à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) a avaliação de previsão de dotação no PLOA 2018 para fazer frente ao pagamento do bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira, projetado aos exercícios de 2018, 2019 e 2020. Na sequência, a SGP/MP emitiu a Nota Técnica nº 20206/2017-MP (SEI 4838855), ocasião em que opinou pelo prosseguimento das minutas de decreto e de exposição de motivos juntadas (SEI 4840539 e 4840500), encaminhando à CONJUR/MP o questionamento referente à viabilidade da disciplina da base de cálculo do bônus em decreto:

ANÁLISE

O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira foram instituídos pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, 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.

A referida Lei nº 13.464, de 2017, prevê que o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será gerido pelo seu Comitê Gestor, composto por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República e delega para ato do Poder Executivo federal a definição dos termos necessários a sua instituição e funcionamento.

Assim sendo, consta da minuta de decreto ora apresentada: (i) o número de titulares e suplentes de cada órgão integrante do Comitê Gestor; (ii) os prazos para indicação desses representantes pelas autoridades respectivas, e (iii) o prazo para a sua instalação. Cabe mencionar que esses critérios foram estabelecidos em comum acordo com o Ministério da Fazenda.

O Comitê Gestor será composto pelo Secretário Executivo e um suplente dos seguintes órgãos: Ministério da Fazenda, que o coordenará; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Casa Civil da Presidência da República. A autoridade máxima dos órgãos mencionados indicará, ao Ministro de Estado da Fazenda, o suplente de seus respectivos Secretários-Executivos, no prazo de quinze dias, a contar da data de publicação do anexo decreto.

Caberá ao Ministro de Estado da Fazenda a designação dos três membros do Comitê Gestor e seus respectivos suplentes no prazo de quinze dias da indicação mencionada no item anterior. A instalação do Comitê Gestor deverá ocorrer no prazo de até quinze dias após a publicação do ato de designação de seus membros.

Destaca-se, ainda, que o Comitê Gestor aprovará, por maioria absoluta, seu regimento interno que disporá sobre sua organização, funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhe são afetas. O regimento interno deverá ser publicado no Diário Oficial da União no prazo de

noventa dias após a instalação do Comitê. O suporte técnico e administrativo para funcionamento do Comitê será fornecido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Por fim, a participação dos membros no Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não ensejará remuneração.

No que se refere às disposições do Projeto de Decreto sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, a referida Medida Provisória nº 765, de 2016, definiu que a base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira seria composta pelo valor total arrecadado por duas fontes específicas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975: (a) arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e (b) recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.

O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponderia à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme metodologia a ser estabelecida pelo Comitê Gestor do Programa. O valor global do Bônus apurado a cada três meses geraria o valor individual a ser pago mensalmente, por igual período, aos beneficiários do Programa, conforme a proporção estabelecida. Entretanto, embora o Congresso Nacional tenha aprovado a instituição do Programa de Produtividade e do Bônus de Eficiência no processo de conversão da Medida Provisória em Lei, as fontes que comporiam a base de cálculo do valor global do Bônus, constantes da proposição original, foram rejeitadas.

Assim, a presente proposta de Decreto visa, também, dispor sobre a composição das fontes de receita do FUNDAF que irão compor a base de cálculo do Bônus, propiciando a implantação do Programa de Produtividade instituído pela Lei nº 13.464, de 2017, nos seguintes termos:

“Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata o § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, será composta por até 16,05% (dezesesseis vírgula zero cinco por cento) do valor total arrecadado por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, observada a disponibilidade orçamentária.

§ 1º O valor global do Bônus de que trata o caput será definido e calculado na forma estabelecida nos §§ 2º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017.

§ 2º Para o cálculo do valor global de que trata o caput serão considerados os montantes efetivamente arrecadados, no período de apuração, nas fontes de receitas de que trata o caput.

§ 3º Ficam excluídos dos montantes de que trata o caput as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior – SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998; e

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988”.

Propõe-se, ainda, a utilização do plano de aplicação do FUNDAF, arcabouço jurídico previsto desde

a criação do Fundo em 1975, submetido pelo Secretário da Receita Federal do Brasil à aprovação do Ministro de Estado da Fazenda, para prever as receitas e vinculações necessárias ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, observada a disponibilidade prevista na Lei Orçamentária Anual.

O pagamento do Bônus alcança 16.395 servidores ativos da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e 26.100 aposentados e instituidores de pensão oriundos dessa Carreira, perfazendo um quantitativo de 42.495 beneficiários. A estimativa de recursos oriundos da base de cálculo acima descrita é da ordem de R\$ 853.450.905,00 milhões, em 2018; R\$ 908.982.631,00 milhões, em 2019 e R\$ 969.603.469,00 milhões, em 2020. Considerando-se que o valor global do Bônus será apurado pela multiplicação da base de cálculo pelo índice de eficiência institucional, o valor da base de cálculo representa o limite máximo da despesa.

Acerca da disponibilidade orçamentária para fazer frente às despesas previstas na proposta de Decreto ora apresentada, foi encaminhado à Secretaria de Orçamento Federal o Memorando nº 13105/2017-MP, de 30 de outubro de 2017. Resposta daquela Secretaria será anexada ao processo no decorrer da sua tramitação.

Por fim, solicita-se manifestação da Consultoria Jurídica desse Ministério quanto à adequação da propositura de edição de Decreto para disciplinar a base de cálculo a ser aplicada para fins de apuração do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa.

CONCLUSÃO

Diante dos argumentos apresentados, que justificam a proposta de Decreto que “Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017”, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Secretaria Executiva desta Pasta, acompanhada da minuta de Decreto e de Exposição de Motivos, para que seja dado seguimento à tramitação da proposta.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) apontou a existência de impacto orçamentário na proposição, embora indicando a existência de previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual de 2018:

A Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, instituiu Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

De acordo com o disposto no art. 6º, § 1º, da referida Lei nº 13.464, de 2017, o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será gerido por Comitê Gestor, composto por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República.

A definição dos termos necessários à instituição e funcionamento do Comitê Gestor são delegados a Ato do Poder Executivo, conforme também disposto no art. 6º, § 1º, da referida Lei nº 13.464, de 2017.

Sendo assim, a Secretaria de Gestão de Pessoas junto a este Ministério – SGP/MP, por meio da Nota Técnica nº 20206/2017-MP, de 31 de outubro de 2017, apresenta minuta de decreto definindo o número de titulares e suplentes de cada órgão integrante do Comitê Gestor; os prazos para indicação desses representantes pelas autoridades respectivas, e o prazo para a sua instalação.

No que tange ao Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, informa a SGP/MP que a Medida Provisória nº 765, de 2016, definiu que a base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira seria composta pelo valor total

arrecadado por duas fontes específicas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF. Portanto, de acordo com a redação original, as fontes que comporiam a base de cálculo seriam a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; bem como os recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.

Contudo, a vinculação dessas fontes de receita à base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não foi mantida na redação final da Lei nº 13.464.

Dessa forma, a proposta de Decreto visa também dispor quanto às fontes de receita do FUNDAF que comporiam a base de cálculo do Bônus. Nesse sentido, o art. 5º da proposta de Decreto prevê: “Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata o § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, será composta por até 16,05% (dezesesseis vírgula zero cinco por cento) do valor total arrecadado por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, observada a disponibilidade orçamentária.”

De acordo com a SGP/MP, a estimativa de recursos oriundos da base de cálculo prevista na Proposta de Decreto é da ordem de R\$ 853.450.905,00 milhões, em 2018; R\$ 908.982.631,00 milhões, em 2019 e R\$ 969.603.469,00 milhões, em 2020. É destacado que o valor global do Bônus será apurado pela multiplicação da base de cálculo pelo índice de eficiência institucional e, portanto, o valor da base de cálculo representa o limite máximo da despesa.

Feito esse breve relato, passa-se à análise solicitada.

De início, cumpre alertar que, salvo melhor juízo, a redação atual da proposta parece estabelecer vinculação do valor total do FUNDAF não prevista na Lei nº 13.464, de 2017, resultante da conversão da Medida-Provisória nº 765, de 2016.

De fato, o art. 15 da referida Lei nº 13.464, de 2017, altera o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art 6º Fica instituído, no Ministério da Fazenda, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais.

o funcionamento dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda, inclusive o pagamento de despesas com diárias e passagens referentes aos deslocamentos de Conselheiros e da gratificação de presença de que trata o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.708, de 4 de outubro de 1971;

projetos e atividades de interesse ou a cargo da Secretaria da Receita Federal, inclusive quando desenvolvidos por pessoa jurídica de direito público interno, organismo internacional ou administração fiscal estrangeira;

o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

Vale dizer, o dispositivo citado apenas estabelece o FUNDAF como origem dos recursos financeiros para pagamento do Bônus, sem vincular o seu montante total à base de cálculo. Essa vinculação seria feita por meio de norma infra legal, de acordo com a proposição em tela.

Ademais, considerando-se as receitas que compõem o FUNDAF variam de exercício para exercício, ou mesmo ao longo do ano, a metodologia proposta parece caminhar no sentido de aumentar a imprevisibilidade do gasto, algo ainda mais indesejável em um cenário fiscal restritivo como o

atual.

Se considerarmos superadas as ressalvas acima, temos que, de acordo com projeção mais recente desta Secretaria de Orçamento Federal - SOF das receitas que compõem o FUNDAF, a base de cálculo proposta implicaria em impacto orçamentário descrito na tabela abaixo:

Verifica-se que os valores projetados por esta SOF são coerentes com os informados pela SGP/MP.

Informe-se ainda que, para efeito de composição de proposta orçamentária para 2018, foram previstos recursos da ordem de R\$ 949.334.300,00 para pagamento do referido Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

Sendo assim, entende-se que os recursos necessários à implementação da proposta de Decreto em tela estão previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018 – PLOA 2018, não se vislumbrando óbices, sob o ponto de vista orçamentário, com a ressalva contida nos parágrafos 13 e 14 desta Nota,

A Consultoria Jurídica desta Pasta (CONJUR/MP) recebeu, a título de contribuição para formação do convencimento, três opinativos jurídicos (anexos) encaminhados pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional), da lavra de José Augusto Delgado, Márcio Cammarosano e Maria Tereza Fonseca Dias. As manifestações apresentadas convergem em suas conclusões no sentido da possibilidade de regulamentação do bônus de eficiência e produtividade por meio de decreto, inclusive para fins de fixação da base de cálculo. Em apertadíssima síntese, os argumentos apresentados pelos advogados consultores são:

- (a) o § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, contém autorizativo expresso ao exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo, a abranger também a definição da base de cálculo do bônus;
- (b) ainda que inexistente o autorizativo expresso no § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, o poder regulamentar é inerente à função administrativa, recaindo sobre todas as leis que demandam a devida regulamentação, dispensando previsão expressa nesse sentido;
- (c) a edição da Lei nº 13.464, de 2017, atende ao requisito de edição de lei específica para fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos, consoante exige o art. 37, X, da Constituição;
- (d) a reserva legal para disciplina de remuneração de servidores públicos, prevista no art. 37, X, da Constituição, é relativa e não aniquila o exercício do poder regulamentar pelo chefe do Poder Executivo;
- (e) a instituição do bônus vem a atender o comando constitucional previsto no art. 37, XXII, da Constituição, que prestigia a priorização dos recursos para as administrações tributárias, enquanto típicas carreiras de Estado, de modo a assegurar sua autonomia funcional e contínuo aperfeiçoamento;
- (f) eventual decreto regulamentar que discipline o bônus não incorrerá nas vedações previstas no art. 84, VI, a, da Constituição, consistentes no aumento de despesa e criação ou extinção de órgão público;
- (g) eventual decreto regulamentar que discipline o bônus não ofende o disposto no art. 169, § 1º, I e II, da Constituição, ante a existência de dotação orçamentária face à despesa criada por lei específica;
- (h) eventual decreto regulamentar que discipline o bônus não irá inovar no mundo jurídico, tampouco criar ou aumentar despesa, mas apenas regulamentar parcela remuneratória já prevista em lei;
- (i) embora o pagamento do bônus configure despesa de caráter continuado, para fins de aplicação do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, eventual decreto regulamentar que discipline o bônus não configura criação ou aumento de despesa, vez que já há prévia fonte de custeio do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF);
- (j) a criação do bônus pela Lei nº 13.464, de 2017, observou as condicionalidades da Lei Complementar nº 101, de 2000, ao prever a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a

autorização específica na lei orçamentária anual (art. 103, Lei nº 13.408, de 2016), estando adequada às prioridades e metas do plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias; e (k) a previsão de remuneração variável, a ser disciplinada por decreto regulamentar, atende ao princípio da eficiência, previsto no caput do art. 37 da Constituição, e às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica – CONJUR/MP, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, com pedido de urgência. É o relatório. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

À proposição deve ser dado prosseguimento, pois constato sua juridicidade formal e material.

Competência

A competência da autoridade signatária é extraída do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, que confere ao Presidente da República a prerrogativa de expedir decretos para assegurar a fiel execução das leis:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Entendo que a proposição em apreço assume natureza estritamente regulamentar, cujo fundamento de validade consta do inciso IV do art. 84 do texto constitucional, afastada sua concepção enquanto decreto dito “autônomo”, previsto no inciso VI do mesmo dispositivo. Sustento esta tese, pois verifico que todas matérias disciplinadas na minuta configuram detalhamento dos comandos normativos previstos na Lei nº 13.464, de 2017. Não há que se perquirir, assim, se a proposição atende às condicionantes constitucionais para edição de decreto autônomo, especialmente, não incorrer em aumento de despesa, nem em criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, a).

Nesse contexto, adoto como parâmetro doutrinário a obra de Alexandre dos Santos Aragão, que segmenta as espécies regulamentares em regulamentos de execução (art. 84, IV, CRFB) e regulamentos autônomos (art. 84, VI, CRFB). Ao tratar da primeira categoria, com razão, o autor destaca que, mais do que estritamente repetir os comandos da lei que lhe confere fundamento, o decreto de execução tem por intuito dar concretude aos objetivos da legislação, ainda que vá além dos estritos comandos da lei, pois é assim que a função administrativa normativa exerce sua missão de forma adequada e sem ofensa à legalidade. Cito:

É nessa perspectiva que entendemos que, com a exceção dos regulamentos autônomos de organização (art. 84, VI, CF), no Direito brasileiro são admissíveis apenas regulamentos que tenham base em leis, inclusive, naturalmente, a própria Constituição (a Lei maior). Essa base legal é que pode, a critério do Legislador, variar de densidade, podendo ir desde normas legais detalhistas até as que fixam apenas standards. Em qualquer caso os regulamentos delas decorrentes são regulamentos de execução (art. 84, IV, CF); não de uma mera execução apenas repetitiva de ditames superiores, mas de uma execução dos seus objetivos maiores. CHARLES EISENMANN, a cuja opinião anuímos, sustentava que todo regulamento sempre possui, em alguma medida, sob pena de ser

inútil, algum papel criativo em relação à lei. Do contrário, ele teria que ser sempre uma mera cópia dela. (Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, pp. 38-39)

No momento oportuno, retomarei as lições de Alexandre Aragão para tratar da extensão do poder normativo da Administração Pública, mas, desde já, deixo registrado ser este o fundamento teórico que orientará meu opinativo.

Juridicidade material: Comitê Gestor (arts. 1º a 4º)

O corpo normativo da proposição em apreço se inicia pela disciplina da estrutura e do funcionamento do Comitê Gestor (ora denominado apenas como “CG”) do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil (ora denominado “Programa”). Antes de analisar o texto, reproduzo os dispositivos da Lei nº 13.464, de 2017, que conferem a autorização legal para disciplina regulamentar do CG:

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

(...)

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

O art. 1º da minuta de decreto institui o CG e lhe atribui as finalidades de gerir o Programa, estabelecer a forma de gestão e a metodologia de mensuração da produtividade global, bem como fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil. O art. 2º determina a composição do CG com os secretários-executivos e um suplente do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. A designação dos membros do CG será promovida pelo Ministro da Fazenda (§ 2º), a partir da indicação dos Ministros das duas últimas Pastas quanto aos respectivos ocupantes da suplência (§ 1º). A participação no CG é considerada serviço público relevante não remunerado (§ 4º). O art. 3º autoriza que o CG aprove seu regimento interno, por maioria absoluta, ocasião em que regulamentará sua organização, seu funcionamento e a forma de deliberação. Por fim, o art. 4º incumbe a Secretaria da Receita Federal de fornecer suporte técnico e administrativo para funcionamento do CG.

Não vislumbro qualquer vício de legalidade nos dispositivos destacados, vez que normatizam os aspectos pertinentes ao CG em acordo e nos estritos limites da Lei nº 13.464, de 2017.

Juridicidade material: fixação do valor do bônus (arts. 5º e 6º)

Os arts. 5º e 6º da proposição disciplinam a fixação do aspecto quantitativo do bônus e a operacionalização do seu pagamento no âmbito do Programa. Novamente, a legalidade dos

dispositivos em questão fica condicionada ao atendimento do que dispõe a Lei nº 13.464, de 2017, ora transcrita naquilo que é pertinente:

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

(...)

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

(...)

Art. 8º Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

O questionamento central subjacente à presente consulta, corroborado pela Nota Técnica da SGP/MP, reside em saber se é lícito ao decreto definir a base de cálculo do bônus a ser pago no âmbito do Programa. Passo a analisar preliminarmente esta questão, dialogando com os opinativos apresentados a esta CONJUR/MP a título de contribuição intelectual, para depois apreciar a juridicidade dos dispositivos da minuta.

Assinalo que, após refletir sobre o tema, tendo oscilado de opinião dada a sua complexidade e controvérsia, formei minha convicção no sentido da viabilidade da definição da base de cálculo do bônus pela via regulamentar. Reconheço, portanto, haver interpretações distintas que conferem soluções juridicamente admissíveis e opostas, razão pela qual a tese que ora sustento não fica imune a risco de questionamentos. A urgência demandada na apreciação desta consulta me impede de promover o aprofundamento que o tema merece, mas considero suficientes os seguintes argumentos que enumero e, em seguida, passo a expor:

(a) o poder regulamentar se instaura face à toda e qualquer lei que demanda detalhamento normativo, independentemente de previsão expressa, a partir de uma nova leitura do princípio da legalidade e do fenômeno da delegificação;

(b) a edição da Lei nº 13.464, de 2017, atende aos requisitos da reserva de lei específica e do poder de iniciativa para disciplina remuneratória dos servidores públicos, previstos no inciso X do art. 37 da Constituição;

(c) a edição da Lei nº 13.464, de 2017, e as previsões nas leis orçamentárias, atendem à necessidade de lei e de prévia dotação orçamentária para instituição de despesa pública, consoante art. 167, II, e art. 169, § 1º, da Constituição, tendo sido observadas as condicionantes do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao prever a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a autorização específica na lei orçamentária anual (art. 103, Lei nº 13.408, de 2016); e

(d) em se tratando de decreto regulamentar, a proposição em apreço não se subordina às condicionantes da alínea a do inciso VI do art. 84 da Constituição.

2.3.1. A extensão do poder regulamentar e uma das possíveis leituras do princípio da legalidade: o fenômeno da delegificação

A legalidade é o princípio da tradição administrativista francesa entre os mais acolhidos e enunciados pela literatura e jurisprudência brasileiras. O culto à Lei (em sentido formal) e à limitação dos poderes do Estado pela via legislativa é um vetor orientador da própria fundação do Direito Administrativo nacional. Na sua leitura tradicional, o princípio da legalidade administrativa autoriza a que a Administração faça apenas aquilo que a Lei autoriza e proscreeve-lhe aquilo que a Lei veda. Neste recorte e de acordo com Seabra Fagundes, “administrar é aplicar a lei de ofício”[1].

De forma pragmática e sem me exceder no aprofundamento teórico, esta concepção de legalidade mostra-se há décadas incompatível com a atuação do Estado voltada ao atendimento adequado e eficiente das demandas socioeconômicas postas pela sociedade pós-moderna. A rigidez procedimental do processo legislativo e as intempéries políticas da interação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na composição da Lei em sentido formal são obstáculos a que esta atenda tempestivamente as demandas por normatização. Some-se a isso a característica inata à Lei de imprevisibilidade de todas as situações possíveis que demandam disciplina.

Este pano de fundo é significativo na formação de uma nova leitura do princípio da legalidade, sensível e necessária à modernização da atuação do Estado[2]. Esta concepção é representada pelo que doutrinariamente tem sido denominado de fenômeno da delegificação (ou deslegalização), em que os temas sensíveis da dinâmica social e econômica são disciplinados por leis com comandos de textura notadamente aberta (“leis-quadro”) e que conferem uma amplitude mais alargada ao poder normativo da Administração Pública, mais próxima e permeável ao contexto fático a ser normatizado.

Em um estudo concentrado sobre os mercados regulados, Diogo de Figueiredo Moreira Neto enuncia a deslegalização na disciplina da dinâmica socioeconômica pelos atos infralegais expedidos pelas agências reguladoras. O autor define o fenômeno como uma das espécies básicas de delegação legislativa em que a função normativa é transferida da sede legislativa estatal para outra sede normativa, estatal ou não estatal. No entanto, a norma produzida pelo poder delegado não tem a mesma hierarquia, nem mesmo pode alterar ou derrogar a lei-quadro que lhe confere fundamento. Transcrevo:

A terceira técnica geral de delegação vem a ser a deslegalização, oriunda do conceito desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907, a que os comentários de MAURICE HOURIOU deram destaque e

notoriedade, a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele a disposição mas tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei (*domaine de la loi*) passando-as ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*).

A lei de deslegalização não necessitada, assim, sequer penetrar na matéria de que trata, bastando-lhe abrir esta possibilidade a outras fontes normativas, estatais ou não, de regulá-la por atos próprios que, por óbvio, não serão de responsabilidade do Poder Legislativo, ainda que sobre eles possa continuar a ser exercido um controle político quanto a eventuais exorbitâncias.

A doutrina italiana, ao tratar da *delegificazione*, como denomina a deslegalização, faz, ainda, uma interessante distinção entre uma modalidade ampla, que seria a demissão, por parte do Estado, de operar a regulação de uma determinada matéria em fonte própria, o que abre espaço à sociedade organizada para preencher o vazio normativo, prática que abre ensejo à regulática na mais dilatada acepção, e, de outro lado, uma modalidade restrita, em que a demissão somente atingiria a fonte legislativa formal, pois viria acompanhada de uma delegação expressa, do legislador, a uma fonte reguladora secundária, mesmo que não seja estatal, caracterizando uma regulática limitada.

Feita essa distinção, Gianmario Demuro oferece um conceito preciso e conciso de deslegalização como “a transferência da função normativa (sobre determinadas matérias) da sede legislativa estatal a outra sede normativa”, que pode ser adotado para a compreensão do processo em curso no ordenamento jurídico brasileiro com relação à administração dos interesses públicos. (*Mutações do Direito Administrativo*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, pp. 218-219)

Continua o autor, asseverando que, na atual ordem constitucional brasileira e no estado da arte do Direito Público, a deslegalização resta autorizada como regra, podendo a lei livremente delegar a normatização a atos infralegais estatais ou não estatais, ressalvada vedação expressa na própria Constituição:

Como não há proibição genérica de delegação, há de se entender que o legislador constituinte pretendeu reestruturar, a partir da nova ordem jurídica do País, todas as hipóteses de deslegalização, o que efetivamente vem ocorrendo a partir de então, tanto a nível constitucional quanto a nível legal.

Embora se possa opor a esta conclusão, em doutrina, uma visão ainda aferrada à antiga regra da indelegabilidade, parece que tanto a tendência flexibilizadora, que tem caracterizado a evolução do Direito Público contemporâneo, quanto a própria ausência de regra vedatória, corroboram-na, no sentido de que a deslegalização disposta por lei será sempre possível na ordem constitucional vigente.

Só não o seria, todavia, se a própria Constituição a proibisse específica e expressamente, isso porque, a admitir-se de outro modo, se estaria implicitamente aceitando uma redução de poderes do Congresso para dispor, conforme a matéria e as circunstâncias, sobre como deverá exercer sua própria competência. (*op. cit.*, pp. 223-224)

Moreira Neto justifica o fenômeno da delegificação pela necessidade de que o poder normativo seja conferido às agências reguladoras em razão da discricionariedade técnica na organização da respectiva ordem setorial.

No entanto, parece-me que este entendimento merece reflexão, no sentido do alargamento da sua aplicação para qualquer normatização que demande autonomia, dinâmica e expertise no processo decisório. O critério fixador deve se ater à substância da matéria a ser normatizada, e não à classificação orgânica do órgão delegado. Aliás, o próprio autor reconhece haver deslegalização em favor dos conselhos profissionais de fiscalização, entidades diversas das agências reguladoras. Assim, mesmo nos casos em que o poder normativo pode ser melhor exercido por um órgão da Administração direta, mostra-se lícito o uso, pelo legislador, do recurso da deslegalização.

Apesar de aparentemente teórica, a discussão posta tem implicações práticas relevantes, inclusive com reflexos na jurisprudência dos tribunais superiores. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de reconhecer a constitucionalidade da delegação operada pelo art. 3º da Lei nº 12.382, de 2011, permitindo que decreto defina o valor do salário mínimo mensal, diário e horário, com base nos parâmetros fixados pelo Poder Legislativo. Em que pese a Constituição pregar que o salário mínimo seja “fixado em lei” (art. 7º, IV), a Corte entendeu válido o rebaixamento normativo operado pela lei, por entender que o Poder Executivo dispõe da função normatizadora, desde que atendidas as balizas previstas na legislação. Assim ficou ementado o julgado:

CONSTITUCIONAL. VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO. ART. 3. DA LEI N. 12.382, de 25.2.2011. VALOR NOMINAL A SER ANUNCIADO E DIVULGADO POR DECRETO PRESIDENCIAL. DECRETO MERAMENTE DECLARATÓRIO DE VALOR A SER REAJUSTADO E AUMENTADO SEGUNDO ÍNDICES LEGALMENTE ESTABELECIDOS. OBSERVÂNCIA DO INC. IV DO ART. 7. DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A exigência constitucional de lei formal para fixação do valor do salário mínimo está atendida pela Lei n. 12.382/2011. 2. A utilização de decreto presidencial, definida pela Lei n. 12.382/2011 como instrumento de anúncio e divulgação do valor nominal do salário mínimo de 2012 a 2015, não desobedece o comando constitucional posto no inc. IV do art. 7o. da Constituição do Brasil. A Lei n. 12.382/2011 definiu o valor do salário mínimo e sua política de afirmação de novos valores nominais para o período indicado (arts. 1o. e 2o.). Cabe ao Presidente da República, exclusivamente, aplicar os índices definidos legalmente para reajuste e aumento e divulgá-los por meio de decreto, pelo que não há inovação da ordem jurídica nem nova fixação de valor. 3. Ação julgada improcedente. (ADI 4.568/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 03.11.2011, DJe 29.03.2012)

Retomo o entendimento de Alexandre Aragão, já citado no tópico 2.1 desta manifestação consultiva. No trecho mencionado, o autor aduz que “todo regulamento sempre possui, em alguma medida, sob pena de ser inútil, algum papel criativo em relação à lei. Do contrário, ele teria que ser sempre uma mera cópia dela”. Reconhecendo que a densidade normativa conferida pela lei ao regulamento é questão de difícil ponderação, a ser realizada no caso concreto, Aragão ilustra seu argumento com precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

A definição da densidade normativa mínima que os standards devem possuir para possibilitar o controle não é uma questão fácil, só podendo ser aferida em relação a cada habilitação legal especificamente considerada, no conjunto da lei na qual está inserida.

Trazemos à colação, exemplificativamente, mais dois julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido da legitimidade da ampla atribuição de competência normativa a entidades da Administração Indireta.

No primeiro deles, o Recurso Especial n. 502.025 decidiu pela ausência de violação ao princípio da legalidade em decorrência de imposição de multa prevista em portaria do INMETRO, tendo em vista que a Lei n. 9.933/99, em seu art. 3º, teria atribuído genericamente tal competência normativa ao INMETRO, e, assim, considerou válido o auto de infração lavrado contra a empresa recorrente.

No segundo caso, a 1ª Turma do STJ considerou legítima a exigência, prevista na Portaria n. 202/99, da Agência Nacional do Petróleo – ANP, de comprovação da regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, para fins de deferimento do pedido de registro do distribuidor de combustível, na medida em que tal medida decorre “do poder regulatório e fiscalizatório atribuído à ANP pelo art. 8º da Lei n. 9.478/97, com a evidente finalidade de verificar a idoneidade financeira e fiscal das empresas que se habilitam a exercer atividade tão significativa para o interesse social. É característica das agências reguladoras o poder de normatizar as condições de exercício das atividades fiscalizadas”. (op. cit., pp. 39-40)

Assentadas as premissas deste debate, considero oportuno aplicá-las ao caso presente.

Em primeiro lugar, destaco que a própria Lei nº 13.464, de 2017, autorizou a criação de um Comitê Gestor dentro do Poder Executivo, “o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa” (art. 6º, § 3º). Ou seja, quis a Lei conferir ao órgão a finalidade de melhor gerir o pagamento do bônus, incrementando a eficiência no gerenciamento deste mecanismo de incentivos à produtividade da autoridade tributária e aduaneira. Esta missão institucional se justifica na medida em que o CG é composto pelas altas autoridades ministeriais, que terão à sua disposição as informações e as ferramentas necessárias para a adequada ao gerenciamento do pagamento do bônus.

Em segundo lugar, o § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, definiu o valor global do bônus como o produto entre a base de cálculo e o índice de eficiência institucional. Embora quanto a este último a Lei tenha outorgado ao CG o poder normativo na definição da metodologia de cálculo, quanto ao último a legislação silenciou. Isto, por si só, não é argumento hábil para concluir pela reserva de lei na definição da base de cálculo.

É que, uma vez existente previsão genérica em lei do bônus e das parcelas que o compõem, resta instaurado o poder regulamentar pelo chefe do Poder Executivo. Ou seja, o poder regulamentar é inerente e independe de previsão expressa quando a lei editada pelo Poder Legislativo demanda detalhamento para sua implementação[3], salvo quando a lei, ela própria, veda ou dispensa a disciplina infralegal[4]. A adoção da corrente interpretativa teleológica autoriza afirmar que a finalidade da norma em apreço é a instituição do bônus em favor da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil. Havendo previsão de suas parcelas, ainda que silente quanto à forma de seu cálculo, é legítimo ao chefe do Poder Executivo adotar providências para dar concretude ao comando legal.

Entendo se tratar de manifestação do fenômeno da delegificação. É claro, para fins de aferição da competência, o decreto em questão assume natureza regulamentar, nos termos do inciso IV do art. 84 da Constituição. No entanto, não há como ignorar o fato de o legislador ter sido lacônico na definição da base de cálculo do bônus e na ampla margem de normatização que deve ser conferida ao Poder Executivo na implementação do Programa instituído pela Lei nº 13.464, de 2017. Noto que uma hermenêutica positivista restrita levaria à uma leitura ofuscada do ordenamento, impedindo a concretização da finalidade da lei. A Lei não pode ser interpretada de modo a fazer furtar sua própria eficácia e efetividade. Assim, entendo estar aberto à via regulamentar o poder normativo quanto à fixação da base de cálculo que compõe o bônus.

2.3.2. Observância da reserva de lei específica e da competência de iniciativa para disciplinar remuneração de servidores públicos (art. 37, X, Constituição)

Ao instituir o regime da Administração Pública, o art. 37 da Constituição enuncia os princípios e as regras que orientam a disciplina normativa e a atuação administrativa do Estado. Entre outros dispositivos constitucionais, a matéria remuneratória é tratada pelo inciso X, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, nestes termos:

Art. 37. (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente

poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Assim, a par de outras condicionantes, comentadas mais adiante neste Parecer, o art. 37, X, da Constituição exige que a fixação ou a alteração de remuneração ou subsídio de servidores públicos seja veiculada por “lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso”. A respeito da melhor interpretação a ser conferida a expressão “lei específica”, a CONJUR/MP já externou posicionamento no sentido de que o texto constitucional condiciona à edição de lei que trate exclusivamente da temática remuneratória, ainda que abrangendo mais de uma carreira:

78. (...) Ao dispor sobre o tema, o inciso X do art. 37 da Constituição impõe que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica (...)”. Nesse contexto, atende à legalidade a alteração do padrão remuneratório no serviço público mediante edição de medida provisória, eventualmente convertida em lei com a anuência do Poder Legislativo.

79. Descabe invocar que a locução “lei específica”, contida no comando constitucional, evoca o dever de que cada carreira tenha sua remuneração fixada por lei individualizada. A melhor interpretação do dispositivo culmina na conclusão de que os aspectos remuneratórios dos servidores públicos devem ser disciplinados em lei que trate exclusivamente do tema, ainda que diga respeito a mais de uma carreira, cargo ou função. Esta tem sido a praxe legislativa recente, sobre a qual até o momento não se tem notícia de invalidação pelo Poder Judiciário. Assim foi com a edição das Leis nº 13.324 e nº 13.326, ambas de 29 de julho de 2016, por exemplo.

80. Este entendimento coincide com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, entre outros precedentes, na ADI 64-1/RO. Na ocasião, discutiu-se a constitucionalidade de lei estadual de iniciativa do Governador, mas alterada por emenda parlamentar para prever, entre matérias de natureza diversa, índice de reajuste e equiparação salarial dos servidores estaduais à política federal de reajustes. No voto da Min. Relatora Carmen Lúcia ficou evidenciada a interpretação a ser conferida à locução “lei específica”, constante do inciso X do art. 37, CRFB:

8. Há que se salientar que, conquanto não posto, expressamente, como questão a ser considerada pelo este Supremo Tribunal, há de se realçar que, também sob o aspecto material, incorrem em inegável inconstitucionalidade os dispositivos postos em questão na presente ação. Colidem os arts. 4º e 5º da Lei rondoniense n. 227/1989 com o quanto posto no art. 37, inc. X, da Constitucional, segundo o qual “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º, do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica...”, havendo de se entender por esta a que se caracteriza por ser monotemática e dirigida a uma situação por ela específica. Não há de considerar preenchida a exigência constitucional estabelecida naquela norma por uma lei que pudesse ser tida como “um cheque em branco legislativo”, tal como se deu na espécie. (ADI 64-1/RO, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 21.11.2007, DJe 21.02.2008, grifos do original) (Parecer nº 01112/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, Processo nº 05210.004352/2017-39)

Por sua vez, a privatividade de competência diz respeito à prerrogativa de certas autoridades para dar início ao processo legislativo que trate de matérias determinadas. No âmbito do Poder Executivo federal, o constituinte optou por reservar ao Presidente da República a competência para instaurar o processo legislativo relativo aos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a e c), tendo sido tal competência observada no momento da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016.

Uma vez editada a Lei nº 13.464, de 2017, que trata de matéria remuneratória, ainda que afeta a mais de uma carreira, entendo estar atendido o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição. A despesa decorrente do custeio do bônus tem fundamento em expressa autorização legal específica, contida nos arts. 5º a 14 da Lei nº 13.464, de 2017.

Por essa razão, a disciplina da base de cálculo do bônus por intermédio de decreto não implica ofensa ao inciso X do art. 37 do texto constitucional. Trata-se de mero detalhamento normativo realizado pelo poder regulamentar, para dar concretude à norma expedida pelo legislador[5].

2.3.3. Observância da necessidade de previsão orçamentária e das condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal para instituição do bônus (art. 167, II, e art. 169, § 1º, Constituição; art. 17, Lei Complementar nº 101, de 2000)

Também no capítulo referente às Finanças Públicas o constituinte estabeleceu parâmetros para tratamento da remuneração dos servidores públicos. Em primeiro lugar, para toda e qualquer despesa, exigiu a existência de créditos orçamentários autorizados pelo Parlamento. Em segundo lugar, mais especificamente para as despesas de pessoal, condicionou a concessão de vantagem à prévia dotação orçamentária e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. É o que se extrai dos arts. 167 e 169:

Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Às disposições constitucionais, deve-se somar como condicionantes à juridicidade da despesa criada pela instituição do bônus aquelas previstas no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata dos requisitos para criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendida aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo que fixa a obrigação de execução por período superior a dois exercícios. Assim estão redigidos os arts. 15 e 17, a serem lidos em conjunto:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento

permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifei)

Em síntese, as condições constitucionais e legais para criação de parcela remuneratória são: (a) prévia dotação orçamentária suficiente; (b) autorização na lei de diretrizes orçamentárias; (c) estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I, LRF); (d) demonstração da origem de recursos para o custeio; (e) comprovação de que a despesa criada não afetará o cumprimento do anexo de metas fiscais que acompanha a LDO; e (f) compensação com aumento de receita ou redução de despesa.

Inicialmente, admitindo como pressuposto a conclusão externada no tópico 2.3.2, segundo a qual o pagamento do bônus tem como fundamento a Lei nº 13.464, de 2017, é preciso reconhecer que o parâmetro legal da despesa correspondente é este diploma e a Medida Provisória nº 765, de 2016, que o precedeu. Na ocasião da edição desta Medida Provisória, a seguinte fundamentação técnica constou da exposição de motivos da proposição:

9. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira objetiva o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

10. A fonte de recursos para o pagamento do referido Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – Fundaf, que foi instituído por meio do Decreto-lei nº 1.437, de 1975, com a finalidade de "fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais".

11. Excepcionalmente, nos meses iniciais de vigência da norma, o Bônus de Eficiência será pago em valores fixos e, a partir de março de 2017, por intermédio da utilização das receitas auferidas com a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, taxas e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil e com recursos advindos da alienação de bens apreendidos, que compõem o Fundaf.

(...)

32. Do ponto de vista orçamentário, tem-se que a recomposição remuneratória proposta alcança um total de 29.394 servidores ativos, 38.755 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo 68.149 beneficiários, com estimativa de impacto total da ordem de R\$ 223 milhões, em 2016; R\$ 3,7 bilhão, em 2017; de R\$ 3,42 bilhões, em 2018; e de R\$ 3,57 bilhões, em 2019, conforme

especificado a seguir:

(...)

II - Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil: Alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 27 milhões, em 2016; R\$ 605 milhões, em 2017; de R\$ 603 milhões, em 2018; e de R\$ 599 milhões, em 2019. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira terá um custo da ordem de R\$ 163 milhões, em 2016; R\$ 2,1 bilhões, em 2017; R\$ 2 bilhões, em 2018; e R\$ 2,2 bilhões, em 2019.

(...)

33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta. (grifei)

A princípio, as razões de ordem técnica indicando que o bônus criado pela Medida Provisória nº 765, de 2016, já atende ao disposto na legislação orçamentária são suficientes para atestar a juridicidade da parcela remuneratória. Cabe aos órgãos gerenciadores do orçamento averiguar o atendimento a estas condicionantes, remanescendo aos órgãos de assessoramento jurídico o saneamento de dúvidas interpretativas e a declaração da viabilidade jurídica da despesa face às providências adotadas pelas unidades técnicas.

Ademais, é preciso ter como superados estes questionamentos quando da edição da Medida Provisória nº 765, de 2017, no bojo do Processo nº 05210.006725/2016-25, momento em que o ato normativo teve seu devido ateste técnico e jurídico, sendo irrelevante revisitar esta investigação no momento da edição do decreto regulamentar.

De toda forma, a fim de afastar qualquer questionamento neste sentido, considero oportuno reforçar a implementação das condicionantes legais e constitucionais, uma a uma, que justificam a validade do pagamento do bônus do Programa:

(a) prévia dotação orçamentária suficiente - inicialmente, a instituição do bônus do Programa foi idealizado no âmbito do Projeto de Lei nº 5.864, de 2016. Dados os entraves na tramitação da proposição, foi editada a Medida Provisória nº 765, no antepenúltimo dia do exercício de 2016, portanto, a destempe de alteração do Anexo V do PLOA 2017 (Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017). De toda forma, consta da Tabela II ("Alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração") do Anexo V ("Autorizações específicas de que tratam o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição e o art. 103 da LDO-2017, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2017") a rubrica "3.1. PL 5.864, de 2016 - Carreiras Auditoria da Receita Federal do Brasil e outras", com os correspondentes valores[6].

(b) autorização na lei de diretrizes orçamentárias - a realização desta despesa foi autorizada pelo art. 103 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017):

Art. 103. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1o do art. 169 da Constituição Federal,

observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(c) estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I, LRF) - esta estimativa foi elaborada quando da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016, e explicitada na forma da exposição de motivos, com destaque acima: "O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira terá um custo da ordem de R\$ 163 milhões, em 2016; R\$ 2,1 bilhões, em 2017; R\$ 2 bilhões, em 2018; e R\$ 2,2 bilhões, em 2019";

(d) demonstração da origem de recursos para o custeio - a Lei nº 13.464, de 2017, alterou o Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, para prever entre as destinações de recursos do FUNDAF ao bônus (art. 6º, parágrafo único, c);

(e) comprovação de que a despesa criada não afetará o cumprimento do anexo de metas fiscais que acompanha a LDO - quando da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016, a SOF/MP, por meio da Nota Técnica nº 18036/2016-MP (SEI 2933187), atestou inexistirem óbices de natureza orçamentária para implementação do bônus, em que pesem as incertezas quanto à tramitação legislativa do PLOA-2017, posteriormente superadas;

(f) compensação com aumento de receita ou redução de despesa - quando da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016, a SOF/MP, por meio da Nota Técnica nº 18036/2016-MP (SEI 2933187), atestou inexistirem óbices de natureza orçamentária para implementação do bônus, em que pesem as incertezas quanto à tramitação legislativa do PLOA-2017, posteriormente superadas.

De toda forma, ainda que se entenda pela necessidade de investigação do atendimento às condicionantes orçamentárias para a aprovação da presente proposição, a SOF/MP proferiu Nota Técnica atestando a existência de previsão de recursos no PLOA-2018 para fazer frente aos eventuais aumentos de despesas orçamentárias decorrentes da implementação do bônus, na forma como definida pelo decreto em apreço.

Pelo exposto, demonstro que o atendimento às condicionantes constitucionais e legais na implementação do bônus do Programa é questão superada, sendo sua aferição pertinente apenas quando da edição do fundamento legal que a justifica. A definição do cálculo das parcelas que o compõem é uma providência estritamente afeta ao poder regulamentar e não cria ou aumenta despesa já autorizada por lei, sendo dispensada nova análise da observância dos arts. 167 e 169 da Constituição e do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3.4. Natureza regulamentar do decreto e impertinência das condições previstas no inciso VI do art. 84 da Constituição

Este último argumento ora enunciado vem a corroborar a conclusão do argumento anterior, no sentido de que a despesa oriunda do pagamento do bônus teve seus requisitos constitucionais e legais atendidos quando da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016, e da Lei nº 13.464, de 2017, e que o decreto em apreço é mero regulamento que detalha seus comandos legais.

Considero dispensável discorrer a esse respeito, porquanto no tópico 2.1, ao tratar da competência do Presidente da República para expedição do ato normativo em consulta, evidenciei meu entendimento pugnano pela natureza regulamentar do decreto, que extrai sua validade do inciso IV do art. 84 da Constituição. Desse modo, não se tratando de decreto autônomo, restam afastadas as limitações previstas na alínea a do inciso VI, que vedam a edição de decreto que acarrete aumento de despesa, o que também já restou refutado no tópico anterior.

2.3.5. Análise dos dispositivos

Demonstrada a existência de tese jurídica possível e razoável no sentido da viabilidade de disciplina da base de cálculo do bônus pela via regulamentar, passo a apreciar os dispositivos pertinentes.

O caput do art. 5º determina que a base de cálculo para definição do valor global do bônus é de 16,05% do valor total arrecadado por fontes de receitas integrantes do FUNDAF, observada a disponibilidade orçamentária. Neste ponto, a SOF/MP apontou eventual vício de ordem jurídica relativa à vinculação de percentual de recursos do FUNDAF para custeio do bônus. Considero que a modificação legislativa promovida pela Lei nº 13.464, de 2017, para incluir entre as destinações de recursos do Fundo ao pagamento do bônus constituem a devida permissão legal a que o poder regulamentar defina a forma de cálculo das verbas a serem destinadas ao custeio desta parcela remuneratória.

O § 1º do art. 5º remete à Lei nº 13.464, de 2017, na definição da forma de cálculo do valor global, considerados apenas os valores efetivamente arrecadados (§ 2º), excluídas as verbas previstas no § 3º: multas tributárias e aduaneiras, taxa de utilização do sistema integrado de comércio exterior (SISCOMEX) e juros de mora e encargos que especifica. O art. 6º prescreve à Secretaria da Receita Federal o provimento de recursos e vinculações necessárias ao atendimento do disposto no art. 5º no plano de aplicação de recursos do FUNDAF, a ser aprovado pelo Ministro da Fazenda, na forma da legislação de regência.

A composição da base de cálculo é matéria adstrita ao mérito da proposição, a juízo de conveniência e oportunidade da autoridade consulente, não havendo margem a que este órgão de assessoramento jurídico suscite impecilhos de ordem técnica. Assim dispõe, inclusive, o Enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Não tendo vislumbrado vício de legalidade, portanto, entendo pela regularidade material da

composição da base de cálculo do bônus e da operacionalização dos recursos no âmbito do plano de aplicação dos recursos do FUNDAF, em consonância com o disposto no Decreto-Lei nº 1.437, de 1975.

A título de sugestão e de recomendação de acolhimento facultativo, e de modo a contribuir à formação do convencimento técnico do órgão consulente, exponho como alternativa à modelagem definida na proposição a base legal que prevê a Gratificação de Produtividade Fiscal à carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal do Município de São Paulo, instituída pela Lei Municipal nº 8.645, de 1977, com as alterações supervenientes. No município paulistano, a gratificação é paga com base em metas de arrecadação, regime que se apresenta em acordo com um modelo gerencial de controle e incentivo por resultados. Cito a legislação de regência (ainda que de difícil compilação, dada a profusão de normas)[7]:

Art. 17. Será devida, aos Auditores-Fiscais Tributários Municipais, pelo exercício das atividades da Administração Tributária específicas do cargo e pelo cumprimento das metas do Programa de Modernização da Administração Tributária, a Gratificação de Produtividade Fiscal, levando-se em conta:

I - a contribuição individual para as atividades da Administração Tributária, medida em número de pontos, na forma do inciso I do art. 18 desta lei;

II - a avaliação do resultado global da Administração Tributária no cumprimento de metas de resultado, medida em número de pontos, na forma do inciso II do art. 18 desta lei.

§ 1º O Auditor-Fiscal Tributário Municipal não perderá a Gratificação de Produtividade Fiscal quando a legislação considerar seu afastamento ou licença como de efetivo exercício, hipótese em que lhe serão atribuídos:

I - pontos por dia de afastamento ou licença, em número equivalente à média diária dos pontos efetivamente percebidos nos 3 (tês) meses anteriores ao de seu afastamento ou licença, na parcela referente à contribuição individual;

II - pontos apurados na conformidade do S 30 do art 18 desta lei, na parcela referente ao cumprimento de metas de resultado.

§ 2º O Auditor-Fiscal Tributário Municipal, quando vier a ocupar cargo de provimento em comissão não exclusivo da carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal, fará jus, além das vantagens decorrentes do exercício desse cargo, à Gratificação de Produtividade Fiscal, na forma estabelecida nos incisos I e II do art. 18 da Lei nº 8.645/77:

I - quando prestando serviços no Poder Executivo do Município de São Paulo, em valor equivalente ao cargo de Diretor de Departamento, PFC-04, para os cargos de referências DAS-14, DAS-15 ou DAS-16 ou de Secretário Municipal, referência SM;

II - quando estiver prestando serviços na Secretaria Municipal de Finanças ou em outras unidades no Poder Executivo Municipal, em cargos de referências:

a) DAS-13, como Chefe de Representação Fiscal, em valor equivalente ao cargo de Diretor de Departamento - PFC-04;

b) DAS-13, nos demais cargos, em valor equivalente ao cargo de Assessor de Diretoria, PFC-03;

c) DAS-12, em valor equivalente ao cargo de Diretor de Divisão, PFC-02;

III - em valor equivalente à ocupação do cargo de Diretor de Departamento, PFC- 04, quando o exercício das seguintes funções fora do Poder Executivo do Município de São Paulo: a) Ministro ou Secretário da União, Secretário de Estado e Secretário Municipal; b) Presidente de autarquias e de sociedades de economia mista da União, Estados e Municípios;

IV - em valor equivalente à ocupação do cargo de Assistente Técnico - PFC-01, quando no exercício, fora do Poder Executivo do Município de São Paulo, das funções de direção, coordenação, chefia, supervisão, assistência ou assessoria dos órgãos respectivos às funções mencionadas no inciso III.

§ 3º. Os afastamentos para o exercício dos cargos em unidades do Poder Executivo Municipal fora

da Secretaria Municipal de Finanças previstos no inciso II e para os cargos previstos nos incisos III e IV do § 2º deste artigo deverão ser autorizados pelo Prefeito, que poderá delegar esta competência, observada a conveniência administrativa e o limite máximo de 2,5% (dois e meio por cento) do número de Auditores-Fiscais Tributários Municipais em atividade, excluídos deste limite, os cargos em comissão junto ao Conselho Municipal de Tributos.

§ 4º O Auditor-Fiscal Tributário Municipal não perderá a Gratificação de Produtividade Fiscal quando estiver afastado do serviço em razão de:

I - licenças para tratamento da própria saúde, pelo prazo concedido pelo órgão competente;

II - licenças por motivo de doença do cônjuge e de parentes até segundo grau, quando verificada, em inspeção médica, ser indispensável a sua assistência pessoal, impossível de ser prestada simultaneamente com o exercício do cargo;

III - licença paternidade;

IV - licença-adoção.

§ 5º Para efeitos da aplicação dos índices de correção de produtividade fiscal, previstos na tabela do Anexo IV da Lei nº 12.477, de 22 de setembro de 1997, os cargos de Chefe de Representação Fiscal - DAS-13, bem como os de referência DAS-14, DAS-15, DAS-16 ou de Secretário Municipal, referência SM, equivalem ao cargo PFC-04; e os demais cargos de referência DAS-13 e DAS-12, equivalem, respectivamente, aos cargos PFC-03 e PFC-02.

Art 18. Para os efeitos do disposto no artigo anterior, a apuração da produtividade fiscal far-se-á, mensal e cumulativamente:

I - pela atribuição de pontos referentes à contribuição individual para as atividades da Administração Tributária (NPI), segundo critérios a serem fixados em regulamento, equivalentes, cada um, a 0,150% (cento e cinquenta milésimos por cento) aplicados sobre o Valor de Referência Tributária – VRT, mensalmente, nas seguintes quantidades:

a) 3.600 (três mil e seiscentos), quando o servidor estiver no exercício de cargo de Auditor-Fiscal Tributário Municipal, referências QPF-06 a QPF-12;

b) 3.800 (três mil e oitocentos), quando o Auditor Fiscal Tributário Municipal estiver no exercício do cargo de provimento em comissão de Chefe de Subdivisão, de Assistente Técnico ou de Assistente Técnico do Conselho Municipal de Tributos, referência PFC-01 ;

c) 4.000 (quatro mil), quando o Auditor-Fiscal Tributário Municipal no exercício de cargo de provimento em comissão de Diretor de Divisão, de Assessor Técnico, de Conselheiro ou de Representante Fiscal do Conselho Municipal de Tributos, referência PFC-02, ou de Assessor de Diretoria. referência PFC-03;

d) 4.200 (quatro mil e duzentos), quando o Auditor Fiscal Tributário Municipal estiver no exercício de cargo de provimento em comissão de Diretor de Departamento, referência PFC-04 ou de Chefe de Representação Fiscal do Conselho Municipal de Tributos, referência PFC-03;

II - pela atribuição de pontos referentes ao cumprimento de metas de resultado pelas unidades da Administração Tributária (NP II), apurados na forma do § 3º deste artigo, equivalentes, cada um, a 0,128% (cento e vinte e oito milésimos por cento) aplicados sobre o Valor de Referência Tributária - VRT, não sendo remunerados, mensalmente, os pontos excedentes a 3.600 (três mil e seiscentos).

§ 1º A Gratificação de Produtividade Fiscal será paga no final de cada mês pelo valor correspondente à soma das seguintes parcelas:

I - quantidade de pontos apurada referente à contribuição individual para as atividades da Administração Tributária (NPI), a que se refere o inciso I do "caput" deste artigo, multiplicada pelo respectivo Fator de Multiplicação constante da coluna NPI do Anexo VI desta lei, conforme o enquadramento do servidor nos níveis e categorias da carreira; e

II - quantidade de pontos apurada referente ao cumprimento de metas de resultado pelas unidades da Administração Tributária (NP II), a que se refere o inciso II do "caput" deste artigo, multiplicada pelo respectivo Fator de Multiplicação constante da coluna NP II do Anexo VI desta lei, conforme o enquadramento do servidor nos níveis e categorias da carreira.

§ 2º Se houver excesso de quantidade de pontos em relação ao limite de percepção mensal estabelecido no inciso II do caput, será ele utilizado para a atribuição de pontos referentes ao

cumprimento de metas de resultado dos 12 (doze) meses seguintes ao da apuração.

§ 3º O número de pontos mensal referente ao cumprimento de metas de resultado (NP"), que em nenhuma hipótese será inferior a zero, será apurado na seguinte conformidade:

$NP" = Pm \times (At \times Mm) \times I \times (Mi - Mm)$, onde:

Pm = número de pontos remuneráveis máximo por mês, conforme estabelecido no inciso II deste artigo;

At = arrecadação obtida no período apurado, como indicado no inciso I parágrafo;

Mm = valor da meta mínima de resultado de arrecadação definida para o período apurado, como indicado no inciso I deste parágrafo;

Mi = valor da meta ideal de resultado de arrecadação definida para o período apurado, como indicado no inciso I deste parágrafo;

I - a apuração do número de pontos mensal referente ao cumprimento de metas de resultado (NP") será efetuada nos seguintes meses:

a) junho, considerando a arrecadação obtida e as metas de arrecadação fixadas para o período de janeiro a março do mesmo exercício, para pagamento nos meses de julho, agosto e setembro do exercício da apuração;

b) setembro, considerando a arrecadação obtida e as metas de arrecadação fixadas para o período de janeiro a junho do mesmo exercício, para pagamento nos meses de outubro, novembro e dezembro do exercício da apuração;

c) dezembro, considerando a arrecadação obtida e as metas de arrecadação fixadas para o período de janeiro a setembro do mesmo exercício, para pagamento nos meses de janeiro, fevereiro e março do exercício seguinte ao da apuração;

d) março, considerando a arrecadação obtida e as metas de arrecadação fixadas para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior, para pagamento nos meses de abril a maio e junho do exercício da apuração;

II - as metas de resultado (Mm e Mi) serão estabelecidas pelo Secretário Municipal de finanças, por exercício civil, e distribuídas, cumulativamente, nos períodos tratados no inciso anterior, observados os seguintes parâmetros:

a) o valor da meta mínima de arrecadação (Mm) para cada período tratado no inciso anterior será correspondente à previsão de arrecadação para o respectivo período, calculada na forma do inciso III deste parágrafo, ajustado pelos reflexos, positivos ou negativos, da previsão de crescimento econômico sobre cada imposto do Município;

b) as metas de arrecadação (Mm e Mi) poderão ser revistas, por meio de uma reestimativa das receitas, caso sobrevenham fatos jurídicos ou macroeconômicos que venham a afetar as estimativas anteriormente efetuadas;

III - a previsão de arrecadação de que trata a alínea "a" do inciso anterior deverá considerar a arrecadação obtida em cada período tratado no inciso I deste parágrafo, referente ao exercício anterior, corrigida mês a mês pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou outro índice que venha a substituí-lo, até o mês da fixação das metas para o exercício corrente, bem como os efeitos:

a) da ampliação de base de cálculo ou de aumento de alíquotas ou da instituição de novos impostos;

b) das renúncias de receita, assim consideradas, para os efeitos desta lei, a instituição de isenção, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, modificação de base de cálculo ou alíquota, extinção de impostos;

c) de qualquer outra alteração que implique em um aumento ou redução dos montantes a serem arrecadados;

IV - o número de pontos referente ao cumprimento de metas de resultado será atribuído igualmente a todos os Auditores-Fiscais Tributários Municipais ativos em efetivo exercício.

§ 4º A chefia imediata, mediante despacho fundamentado, poderá descontar pontos, da parcela de produtividade fiscal a que se refere o inciso II, do caput deste artigo, até o limite de 3.600 (três mil e seiscentos), no mês, dos servidores que não contribuirão para o cumprimento de metas de resultado, prejudicando a eficiência da Administração Tributária, em função de desídia ou

negligência, cabendo recurso voluntário à Comissão de Modernização da Administração Tributária.
§ 5º Para os efeitos deste artigo, considera-se como arrecadação os valores efetivamente recebidos, inscritos ou não na Dívida Ativa, referentes à receita de tributos administrados pela Secretaria Municipal de Finanças, multas, juros e correção monetária a eles relativos, conforme regulamento da Secretaria Municipal de Finanças.

Art. 19. A Gratificação de Produtividade Fiscal integrará os proventos da inatividade, nos casos de aposentadoria, disponibilidade ou instituição da pensão, após 5 (cinco) anos de recebimento, da seguinte forma:

I - com relação à parcela de contribuição individual para as atividades da Administração Tributária, a que se refere o inciso I do art. 18, pela média aritmética das 60 (sessenta) maiores pontuações percebidas durante todo o tempo na carreira, multiplicada, para efeito de aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, pelo valor do ponto definido no inciso I do art. 18;

II - com relação à parcela de contribuição ao cumprimento de metas de resultado global, a que se refere o inciso II do art. 18, pela média aritmética das 60 (sessenta) maiores pontuações percebidas durante todo o tempo na carreira, multiplicada, para efeito de aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, pelo valor do ponto definido no inciso II do art. 18.

§ 1º Nos casos de falecimento, disponibilidade ou aposentadoria por invalidez ou compulsória, sem que o Auditor-Fiscal Tributário Municipal tenha completado 60 (sessenta) meses de percepção da parcela da Gratificação de Produtividade Fiscal referente à contribuição individual, esta incorporar-se-á aos seus proventos ou à pensão, pela média aritmética simples de todas as pontuações percebidas até o mês imediatamente anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, multiplicada pela proporção equivalente a 1/60 (um sessenta avos) para cada mês de percepção realizada.

(...)

§ 4º Nos casos de falecimento, disponibilidade ou aposentadoria por invalidez ou compulsória, sem que o Auditor-Fiscal Tributário Municipal tenha completado 60 (sessenta) meses de percepção da parcela da Gratificação de Produtividade Fiscal referente à contribuição pelo cumprimento de metas de resultado global, esta incorporar-se-á aos seus proventos ou à pensão, pela média aritmética simples de todas as pontuações percebidas até o mês imediatamente anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, multiplicada pela proporção equivalente a 1/60 (um sessenta avos) para cada mês de percepção realizada. (grifei)

Juridicidade formal

A minuta encontra respaldo sob o crivo da juridicidade formal, estando presentes todos os requisitos formais necessários à legalidade do ato administrativo, a saber, agente competente, objeto lícito, forma prescrita em lei, motivo idôneo e finalidade legítima.

Da mesma forma, consigno estarem atendidas as prescrições voltadas à redação dos atos normativos, conforme disposto no Decreto nº 4.176, de 2002, e na Lei Complementar nº 95, de 1998. Uma correção formal simples deve ser promovida no art. 6º, visando à supressão da data completa de edição do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, vez que já identificada no caput do art. 5º, dispensando-se sua repetição, assim:

Art. 6º A Secretaria da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto no art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Fazenda, observada a disponibilidade prevista na Lei Orçamentária Anual.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, em resposta à consulta do gestor-cliente e abstraídas as considerações relacionadas à conveniência e à oportunidade, opino pela juridicidade formal e material da minuta de decreto em apreço, observada a sugestão de ajuste de redação do art. 6º, apontada no tópico 2.4. Destaco, por fim, a necessidade de elaboração e inclusão de nota à imprensa, como determinado pelo Senhor Ministro da Pasta e comunicado no âmbito do Memorando Circular nº 192/2017-MP, de 02 de maio de 2017.

À consideração superior. Após, em atenção à Portaria MPDG nº 39, de 8 de março de 2017, solicito à Coordenação de Documentação e Informação (CODIN/CONJUR/MP) a gentileza de remeter os autos à Assessoria Técnica e Administrativa da Secretaria-Executiva (ASTEC/SE).

Brasília, 31 de outubro de 2017.

ANDRÉ LUÍS MACAGNAN FREIRE

ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05210007186201722 e da chave de acesso d531d6d1

Notas

^ O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 4.

^ Existe uma crítica metodológica a algumas correntes interpretativas do Direito, afetas à forma “pura” e “neutra” da leitura da norma, debate muito presente quando em pauta o princípio da legalidade. Em especial, no Brasil, a tradição do desrespeito à lei e a formação sociológica do desvio de conduta na vida pública e privada culminaram numa interpretação do Direito Público por parte dos órgãos de controle segundo a qual apenas o comando direto e expresso na Constituição e na Lei podem conferir ao administrador a possibilidade de atuação. Esta hermenêutica resulta, com frequência, na inviabilização de projetos e de iniciativas inovadoras, ao preço da manutenção da ordem estabelecida e no conforto do discurso da inconstitucionalidade. A questão é digna de um estudo interdisciplinar mais apurado, mas valho-me da crítica de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, citando Luís Roberto Barroso: “Esse cuidado se impõe muito a propósito da persistência, que se observa, da interpretação caracteristicamente positivista, exageradamente formalista e tão somente atrelada ao conceito de legalidade por subsunção, por isso, refratária aos acelerados progressos do Direito Público contemporâneo. A boa hermenêutica, contudo, é a doutrinariamente atualizada, para evitar que se interprete o novo com os olhos no espelho retrovisor, para usar uma imagem intuitiva. A propósito, colha-se a lição de LUIS ROBERTO BARROSO: ‘Deve-se rejeitar uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional brasileira, que é a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove nada, mas ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo’”. Isso posto, ao persistirem nesse vício exegético, quase sempre ‘para nada inovar’, os adeptos da velha hermenêutica positivista, em não poucas vezes, como não encontram na Constituição um dispositivo que lhes seja suficientemente confortável para elucidar um novo instituto ou alguma mudança de paradigmas,

preferem, mais confortavelmente, concluir por sua inconstitucionalidade”. (Mutações do Direito Administrativo. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, pp. 143-144)

^ Este argumento também consta dos opinativos enviados à CONJUR/MP pelas associações de classe. Consta da manifestação de Maria Tereza Fonseca Dias: “Considerando a possibilidade aberta na Constituição de edição de regulamentos pelo Chefe do Poder Executivo (art. 84, IV31, da CR/1988), a reserva legal referente às normas de natureza administrativa, é, em regra, relativa, pois permite a edição de atos infralegais para complementação de seu conteúdo. A reserva legal relativa, nesse sentido “[...] não dispensa a existência de lei prévia, nem admite que decreto a contrarie, pois é dela a prerrogativa fundamental de criar direitos, impor obrigações, proibições e penalidades”. A Constituição brasileira, justamente por força do art. 84, IV, não só permite, como, em diversos casos, cria um dever jurídico de executar essa competência, “[...] principalmente quando a operacionalização da lei depende da edição de norma regulamentar, sendo o decreto verdadeira condição suspensiva da lei.” É o que também se depreende da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, citada na jurisprudência do STF, conforme excerto extraído do voto do Min. Luiz Fux, relator da AD14.218 AgR.”. Também é a opinião de José Augusto Delgado: “Convém salientar que o Poder Executivo pode expedir decreto em relação a todas as leis, independentemente de haver nelas previsão legal”.

^ Neste contexto, discordo da opinião legal externada pelos juristas contratados pelas associações de classe, quando afirmam que a autorização legal para definição da base de cálculo estaria no § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017. O dispositivo apenas explicita a função regulamentar para detalhamento da composição do CG. Pelo raciocínio ora defendido, sequer a locução final do dispositivo (“nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo federal”) seria necessária, pois, como sustentado, o poder regulamentar se instaura toda vez que o comando legal demandar detalhamento, independentemente de previsão expressa.

^ undefined

^

Documento assinado eletronicamente por ANDRE LUIS MACAGNAN FREIRE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86224590 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE LUIS MACAGNAN FREIRE. Data e Hora: 31-10-2017 18:38. Número de Série: 13768147. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

DESPACHO n. 01735/2017/LB/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.007186/2017-22

INTERESSADOS: MINISTERIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTAO E
OUTROS

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

De acordo.

À consideração superior.

Brasília, 31 de outubro de 2017.

LYVANCLEVES BISPO

ADVOGADO DA UNIÃO

COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE ATOS NORMATIVOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05210007186201722 e da chave de acesso d531d6d1

Documento assinado eletronicamente por LYVANCLEVES BISPO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86494646 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LYVANCLEVES BISPO DOS SANTOS. Data e Hora: 31-10-2017 18:42. Número de Série: 1971931629495751038. Emissor: AC CAIXA PF v2.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GABINETE DA CONJUR/MP
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 03075/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.007186/2017-22

INTERESSADOS: MINISTERIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTAO E
OUTROS

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

I. Aprovo a manifestação.

II. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 31 de outubro de 2017.

WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO

Consultor Jurídico

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05210007186201722 e da chave de acesso d531d6d1

Documento assinado eletronicamente por WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86499568 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO. Data e Hora: 31-10-2017 19:38. Número de Série: 2150341798641688053. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Assinado eletronicamente por: Vânia Lucia Ribeiro Vieira

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

NOTA n. 00420/2018/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.007186/2017-22

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTAO E
OUTROS

ASSUNTOS: DECRETO QUE INSTITUI O COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE
PRODUTIVIDADE DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DISPÕE SOBRE O BÔNUS DE
EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

Trata-se de consulta a respeito da juridicidade de projeto de decreto presidencial que "Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017".

A primeira versão da proposição já recebera o ateste técnico e orçamentário, mediante manifestações da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/MP, SEI 4838855) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP, SEI 4849081) desde Ministério, bem como fora considerada apta à aprovação sob a ótica jurídica por esta Consultoria Jurídica, no âmbito do Parecer nº 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU (SEI 4849206).

Retornam os autos com novas minutas de proposição (SEI 5632118) e de exposição de motivos interministerial (SEI 5632126), justificadas pela SGP/MP na Nota Técnica nº 3340/2018-MP (SEI 5621506), em que destaca a realização de "adequações de forma no corpo da minuta de Decreto, tendo em vista que em 1º de fevereiro de 2018 passou a vigorar o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017". Ademais, a Secretaria descreve as alterações de mérito promovidas, relativas à nova forma de apuração do valor global do bônus.

Consultada nos termos do Memorando nº 2313/2018-MP (SEI 5621312), a SOF/MP expediu a Nota Técnica nº 3619/2018-MP (SEI 5645778), em que atesta que "os recursos previstos na Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, Lei Orçamentária Anual de 2018, LOA-2018, conjugados com os limites para despesas primárias com pessoal previstos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, (...) são suficientes para atendimento da demanda", de modo que "não há óbices, sob o ponto de vista orçamentário, à implementação da proposta".

Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica – CONJUR/MP, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. É o relatório. Passo a fundamentar.

A presente análise fica adstrita a questão de menor complexidade jurídica, a ensejar a edição de Nota, consoante art. 4º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, e enunciado nº 1 do Manual de Boas Práticas Consultivas (4ª Ed.), aprovado pela Portaria Conjunta CGU/CGAU/PGBC/PGF/PGFN/PGU nº 01, de 2 de dezembro de 2016.

Em cotejo entre a minuta de decreto ora submetida à consulta (SEI 5632118) e aquela já apreciada pela CONJUR/MP nestes autos (SEI 4840539), observo que foram promovidas alterações substanciais no art. 5º e foram acrescidos os arts. 6º e 8º, dispositivos sobre os quais concentro minha análise, ratificados os termos do Parecer nº 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU no que concerne os demais aspectos da análise jurídica pertinente.

O caput do art. 5º foi alterado para restringir a definição da base de cálculo do valor global do bônus para o exercício de 2018, passando de 16,05% a 25%, do valor efetivamente arrecadado no exercício fiscal de 2016 relativo às receitas do FUNDAF, excluídas as parcelas previstas nos incisos do § 1º. Ainda para o exercício de 2018, o novo § 2º determina a apuração trimestral do valor global, prescrevendo a primeira mensuração no mês de abril de 2018, referente aos três meses anteriores, e o pagamento no mês de maio, observada a disponibilidade orçamentária. A base de cálculo estará submetida a ajuste proporcional aos meses de aplicação, consoante § 3º.

Já para os exercícios posteriores a 2018, a base de cálculo passará a ser disciplinada nos termos do art. 6º da proposição. Nos termos da fórmula apresentada, a base de cálculo do bônus corresponderá à base de cálculo do ano anterior multiplicada pelo fator de atualização. O fator de atualização, por sua vez, é o quociente entre o valor total efetivamente arrecadado no ano anterior e o valor total efetivamente arrecadado no ano anterior a este último. Ou seja, a base de cálculo corrente sofrerá acréscimo ou decréscimo a depender da variação positiva ou negativa na arrecadação nos dois exercícios anteriores. O § 1º determina a apuração da base de cálculo em julho do ano anterior à sua vigência, enquanto que o valor global do bônus será definido e calculado trimestralmente (§ 2º).

O art. 8º, por fim, afasta da composição da apuração da base de cálculo as receitas reclassificadas.

Verifico que a normatização da apuração da base de cálculo do bônus é matéria afeta ao mérito administrativo, sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor público. A composição da base de cálculo é apenas uma das variáveis que integrará o bônus, sendo que seu valor deverá, ainda, ser multiplicado pelo índice de eficiência institucional, nos termos do § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017. Na idealização desta fórmula e de seu resultado, cabe ao gestor público averiguar a adequação dos valores estimados. Inexistindo obstáculo de ordem constitucional e legal ao quadrante normativo proposto e havendo ateste financeiro e orçamentário da SOF/MP, não me oponho ao prosseguimento da proposição.

Em apreciação mais apurada, suscitei a possibilidade de eventual discussão a respeito da correta interpretação da fórmula que determina a base de cálculo, a ensejar insegurança jurídica na aplicação do dispositivo. Em síntese, a apuração do valor será determinado pelo cotejo entre o montante de arrecadação dos dois últimos exercícios, mas a proposição submetida a consulta não explicita se este cômputo se materializa em termos nominais ou reais. Contudo, entendo que a expressão "VTEA - Valor total efetivamente arrecadado" enseja como melhor interpretação a de que se devem considerar valores nominais, vez que estes são efetivamente arrecadados.[1]

Ante todo o exposto, em resposta à consulta do gestor-cliente e abstraídas as considerações relacionadas à conveniência e à oportunidade, opino pela juridicidade formal e material da minuta de decreto em apreço, observadas as sugestões de ajuste de redação já apreciadas e acolhidas pela SGP/MP por correio eletrônico, nos termos de minuta anexa a esta Nota, ratificados os termos do Parecer nº 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU.

À consideração superior. Após, em atenção à Portaria MPDG nº 39, de 8 de março de 2017, solicito à Coordenação de Documentação e Informação (CODIN/CONJUR/MP) a gentileza de remeter os autos à Assessoria Técnica e Administrativa da Secretaria-Executiva (ASTEC/SE).

Brasília, 06 de março de 2018.

ANDRÉ LUÍS MACAGNAN FREIRE

Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico Substituto de Atos Normativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05210007186201722 e da chave de acesso d531d6d1

Notas

^ Diligenciei perante a SGP/MP a respeito do tema, ao que me foi informado que o intuito da norma é parametrizar o cálculo em termos nominais, remanescendo a captura do efeito real da arrecadação no cálculo do índice de eficiência institucional. Desta forma, sugeri por meio de mensagem eletrônica nova redação que torna explícita esta escolha do gestor público, ao que foi analisada e refutada pelos técnicos responsáveis pela condução do processo. Na ocasião, apenas foi acolhida a sugestão de acréscimo de texto, para prescrever ao que corresponde o termo "BCA", referente à Base de Cálculo do ano de apuração. Faço a juntada de documento anexo, contendo minuta ajustada ao interesse do órgão consulente, portanto.

Documento assinado eletronicamente por ANDRE LUIS MACAGNAN FREIRE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 113889522 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE LUIS MACAGNAN FREIRE. Data e Hora: 06-03-2018 19:18. Número de Série: 13768147. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00578/2018/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.007186/2017-22

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO E
OUTROS

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

I. De acordo com a NOTA n. 00420/2018/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU.

II. Encaminhe-se à aprovação da Senhora Consultora Jurídica.

Brasília, 06 de março de 2018.

Lyvanceves Bispo

Advogado Da União

Coordenador-geral Jurídico De Atos Normativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05210007186201722 e da chave de acesso d531d6d1

Documento assinado eletronicamente por LYVANCLEVES BISPO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 114084455 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LYVANCLEVES BISPO DOS SANTOS. Data e Hora: 06-03-2018 19:21. Número de Série: 1971931629495751038. Emissor: AC CAIXA PF v2.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GABINETE DA CONJUR/MP
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00579/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.007186/2017-22

INTERESSADOS: MINISTERIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTAO E
OUTROS

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

I. Aprovo a manifestação.

II. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 06 de março de 2018.

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05210007186201722 e da chave de acesso d531d6d1

Documento assinado eletronicamente por VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 114085072 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA. Data e Hora: 06-03-2018 19:26. Número de Série: 13424160. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa
Coordenação-Geral de Pessoal e Normas

PARECER SEI N° 68/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF

Ato Preparatório. LAI – Lei 12527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto 7724/2012, art. 3º, XII, art. 20. Acesso restrito até a publicação do ato normativo.

Análise de minuta de Decreto, que “Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017”.

Pela ausência de óbices jurídicos.

CF, art. 84, IV; Lei 13464/2017, art. 6º.

I

Proveniente da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (SEAE-MF), vem, em regime de **urgência**, a esta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas (CPN/PGFN), por intermédio do processo administrativo SEI nº 12105.100347/2018-08, para análise jurídica, a minuta de Decreto, que “Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017”.

2. Por meio da Nota Técnica nº 3619/2018-MP, de 6 de março de 2018, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SOF/MP, não se visualizam óbices, sob o ponto de vista orçamentário, à implementação da proposta:

3. Segundo a SGP, a estimativa de recursos para pagamento do Bônus é da ordem de R\$ 1,14 bilhões, em 2018; R\$ 1,56 bilhões, em 2019 e R\$ 1,84 bilhões, em 2020.

4. Sobre o assunto, cumpre informar que os recursos previstos na Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, Lei Orçamentária Anual de 2018, LOA-2018, conjugados os limites para despesas primárias com pessoal previstos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 72, de 9 de fevereiro de 2018, são suficientes para atendimento da demanda.

5. Sendo assim, entende esta SOF não há óbices, sob o ponto de vista orçamentário, à implementação da proposta.

3. Na Nota nº 00420/2018/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de 6 de março de 2018, opinou-se pela juridicidade formal e material da minuta Decreto encaminhada, aduzindo-se que a normatização da apuração da base de cálculo é matéria sujeita ao mérito administrativo, *in verbis*:

Verifico que a normatização da apuração da base de cálculo do bônus é matéria afeta ao mérito administrativo, sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor público. A composição da base de cálculo é apenas uma das variáveis que integrará o bônus, sendo que seu valor deverá, ainda, ser multiplicado pelo índice de eficiência institucional, nos termos do § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017. Na idealização desta fórmula e de seu resultado, cabe ao gestor público averiguar a adequação dos valores estimados. Inexistindo obstáculo de ordem constitucional e legal ao quadrante normativo proposto e havendo ateste financeiro e orçamentário da SOF/MP, não me oponho ao prosseguimento da proposição.

Em apreciação mais apurada, suscitei a possibilidade de eventual discussão a respeito da correta interpretação da fórmula que determina a base de cálculo, a ensejar insegurança jurídica na aplicação do dispositivo. Em síntese, a apuração do valor será determinado pelo cotejo entre o montante de arrecadação dos dois últimos exercícios, mas a proposição submetida a consulta não explicita se este cômputo se materializa em termos nominais ou reais. Contudo, entendo que a expressão "VTEA - Valor total efetivamente arrecadado" enseja como melhor interpretação a de que se devem considerar valores nominais, vez que estes são efetivamente arrecadados.

Ante todo o exposto, em resposta à consulta do gestor-cliente e abstraídas as considerações relacionadas à conveniência e à oportunidade, opino pela juridicidade formal e material da minuta de decreto em apreço, observadas as sugestões de ajuste de redação já apreciadas e acolhidas pela SGP/MP por correio eletrônico, nos termos de minuta anexa a esta Nota, ratificados os termos do Parecer nº 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU.

4. Destaque-se que a minuta de Decreto também foi encaminhada à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros para avaliação da matéria sujeita à sua área de competência.

5. É o relatório.

II

6. Cuida-se de reexame de minuta de Decreto que “institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017”.

7. Inicialmente, cumpre destacar que outra versão da presente proposta de minuta de Decreto fora analisada por esta Consultoria Jurídica por meio do Parecer PGFN/CPN/Nº 1.184/2017, que não apontou óbices jurídicos ao prosseguimento da matéria.

8. Agora, encaminhada nova minuta para análise, verificamos que, em relação à versão anteriormente enviada, foram alterados os dispositivos referentes à definição da base de cálculo. Vejam-se os arts. 5º, 6º e 8º da minuta de Decreto sob exame:

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para o exercício de 2018 será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no exercício de 2016 por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998; e

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2018, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

§ 3º Para fins de percepção do Bônus no exercício de 2018 a base de cálculo obtida conforme estabelecido no **caput** deste artigo sofrerá ajuste proporcional aos meses de aplicação.

Art. 6º Para a definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira dos exercícios subsequentes a 2018, a base de cálculo será apurada anualmente, conforme as equações em anexo.

§ 1º A base de cálculo deverá ser apurada em julho do ano anterior à sua vigência.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017.

(...)

Art. 8º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas.

9. Sobre o assunto, convém destacar que, instado a se manifestar sobre a possibilidade jurídica de se definir a base de cálculo do referido Bônus pela via regulamentar, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão opinou positivamente, no Parecer nº 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 03075/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU. Confira-se trecho elucidativo do referido Parecer:

O questionamento central subjacente à presente consulta, corroborado pela Nota Técnica da SGP/MP, reside em saber se é lícito ao decreto definir a base de cálculo do bônus a ser pago

no âmbito do Programa. Passo a analisar preliminarmente esta questão, dialogando com os opinativos apresentados a esta CONJUR/MP a título de contribuição intelectual, para depois apreciar a juridicidade dos dispositivos da minuta.

Assinalo que, após refletir sobre o tema, tendo oscilado de opinião dada a sua complexidade e controvérsia, formei minha convicção no sentido da viabilidade da definição da base de cálculo do bônus pela via regulamentar. Reconheço, portanto, haver interpretações distintas que conferem soluções juridicamente admissíveis e opostas, razão pela qual a tese que ora sustento não fica imune a risco de questionamentos. A urgência demandada na apreciação desta consulta me impede de promover o aprofundamento que o tema merece, mas considero suficientes os seguintes argumentos que enumero e, em seguida, passo a expor:

(a) o poder regulamentar se instaura face à toda e qualquer lei que demanda detalhamento normativo, independentemente de previsão expressa, a partir de uma nova leitura do princípio da legalidade e do fenômeno da delegificação;

(b) a edição da Lei nº 13.464, de 2017, atende aos requisitos da reserva de lei específica e do poder de iniciativa para disciplina remuneratória dos servidores públicos, previstos no inciso X do art. 37 da Constituição;

(c) a edição da Lei nº 13.464, de 2017, e as previsões nas leis orçamentárias, atendem à necessidade de lei e de prévia dotação orçamentária para instituição de despesa pública, consoante art. 167, II, e art. 169, § 1º, da Constituição, tendo sido observadas as condicionantes do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao prever a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a autorização específica na lei orçamentária anual (art. 103, Lei nº 13.408, de 2016); e

(d) em se tratando de decreto regulamentar, a proposição em apreço não se subordina às condicionantes da alínea a do inciso VI do art. 84 da Constituição.

(...)

Ante todo o exposto, em resposta à consulta do gestor-cliente e abstraídas as considerações relacionadas à conveniência e à oportunidade, opino pela juridicidade formal e material da minuta de decreto em apreço, observada a sugestão de ajuste de redação do art. 6º, apontada no tópico 2.4

10. Assim, conforme destacado pela Pasta competente normativamente em matéria de pessoal civil^[1], a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, atende aos preceitos do inciso X do art. 37 da Constituição Federal^[2], o qual exige que a remuneração dos servidores públicos esteja prevista em lei específica, sendo possível a definição da base de cálculo por meio de regulamento.

11. Em análise dos novos dispositivos encaminhados, e considerando inexistir, consoante acima dito, agressão ao texto constitucional, não visualizamos contrariedade à Lei nº 13.464, de 2017, em especial o seu § 4º do art. 6º. Confirmam-se o mencionado dispositivo e os demais artigos respeitantes à matéria:

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

Art. 7º Os servidores terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

I - 1 (um inteiro), para os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - 0,6 (seis décimos), para os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício receberão o Bônus proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na [tabela “a” do Anexo III desta Lei](#), aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na [tabela “a” do Anexo IV desta Lei](#), aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, o valor do Bônus será pago observado o disposto na [tabela “a” do Anexo III desta Lei](#), aplicando-se o disposto na [tabela “a” do Anexo IV desta Lei](#) para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na [tabela “a” do Anexo IV desta Lei](#).

Art. 8º Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

12. No tocante ao delineamento e à metodologia para apuração da base de cálculo, ou seja, ao percentual previsto no art. 5º da minuta referente à composição da base de cálculo incidente sobre o valor total efetivamente arrecadado por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, assim como as equações previstas pelo art. 6º da minuta[3], entendemos que trata-se de **mérito administrativo**, não sendo passível de análise jurídica por esta Consultoria Jurídica.

13. Quanto à técnica legislativa, o texto encontra-se em harmonia com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e com o Manual de Redação da Presidência da República. Formatamos e rubricamos a Exposição de Motivos Interministerial e a minuta de Decreto para fins de identificação. Em relação ao Anexo, embora rubricado para fins de identificação, ressalte-se que a conferência quanto à sua regularidade e adequação compete à respectiva área técnica.

III

14. Diante do exposto, considerando a **urgência** requerida, e tendo em vista a competência desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas, ratifica-se o Parecer PGFN/CPN/Nº 1.184/2017 e entende-se pela regularidade formal e material da minuta de Decreto, que “institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017”.

À consideração superior, com sugestão de encaminhamento à Assessoria para Assuntos Parlamentares do Gabinete da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de março de 2018.

Documento assinado eletronicamente

MARCELO FERNANDES PIRES DOS SANTOS

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de março de 2018.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA MASSUMI KUMON ZANDONADE

Coordenadora Jurídica de Legislação de Pessoal e Normas

Aprovo. Encaminhe-se à Assessoria para Assuntos Parlamentares do Gabinete da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de março de 2018.

Documento assinado eletronicamente

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Administrativa

Decreto. Bônus. Receita. 12105.100347.2018.08

[1] Cf. art. 53, inciso VII, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, e o art. 24 do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017:

Art. 53. Constitui área de competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

(...)

VII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos de informação e informática e de serviços gerais;

Art. 24. À Secretaria de Gestão de Pessoas compete:

(...)

III - exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

[2] Cf. art. 37, inciso X, da CF:

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

(...)

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

[3] No item 14 da Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 31/2018/MP/MF, assim se explica a metodologia criada:

14. Quanto à metodologia para apuração da base de cálculo nos exercícios subsequentes, o valor da base de cálculo apurada para pagamento no exercício de 2018 será atualizado, considerando a evolução da arrecadação. O projeto de Decreto estabelece um “Fator de Atualização”, definido pela proporção entre o valor total efetivamente arrecadado nas rubricas estabelecidas para composição da base de cálculo do bônus nos doze meses anteriores a 30 de junho do ano de apuração e o valor nos doze meses anteriores a 30 de junho do ano anterior ao da apuração. Essa metodologia irá possibilitar apurar o montante máximo que irá compor o valor global do Bônus em tempo hábil para inclusão na proposta de Lei Orçamentária do ano seguinte.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 09/03/2018, às 17:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Massumi Kumon Zandonade, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 09/03/2018, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Fernandes Pires dos Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 09/03/2018, às 18:02, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0425267** e o código CRC **FAA218D7**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

PARECER SEI Nº 66/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF

Ato preparatório.

Restrição de publicidade até a edição do ato normativo.
LAI.

Minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Prograa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

Assuntos de competência da CAF.

Processo SEI nº 12105.100347/2018-08

I

1. Trata-se de solicitação, para resposta imediata, acerca da minuta de decreto que instituiu o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária Aduaneira, objetivando regulamentar o disposto nos arts. 6º e ss. da Lei nº 13.464, de 2017.
2. Consigne-se inicialmente que a matéria em comento é estritamente administrativa, de sorte que o único ponto de esfera regimental da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (CAF) é o exame acerca da possibilidade de uso do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) para custear o aludido bônus, o que é permitido pelo art. 6º, parágrafo único, alínea "c", do Decreto-Lei nº 1.437, com redação dada pela Lei nº 13.464, de 2017.
3. Desse modo, a CAF, nos estritos limites da sua competência regimental, não impõe óbice à propositura. À consideração superior, sugerindo o encaminhamento ao Gabinete do PGFN para fins de consolidação.

Documento assinado eletronicamente

FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

MAÍRA SOUZA GOMES

Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se ao Gabinete do Exmo. Sr. Procurador-Geral, para fins de consolidação.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 09/03/2018, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Financeiros**, em 09/03/2018, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 09/03/2018, às 15:24, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0425281** e o código CRC **FB20849D**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS

ED. SEDE I - SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE - BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030 FONES:

(61) 2026-8800 / 2026-9214 - E-MAIL: CGU.DEAEX@AGU.GOV.BR

NOTA n. 00227/2021/DEAEX/CGU/AGU

NUP: 00400.000456/2019-85

INTERESSADOS: MINISTERIO DA ECONOMIA E PLANEJAMENTO E OUTROS

ASSUNTOS: BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE - BEP. ACÓRDÃO EM PEDIDO DE REEXAME. ANÁLISE E INDICAÇÃO DE DESNECESSIDADE DE OUTRAS ATUAÇÕES PELO DEAEX.

TC 005.283/2019-1

O processo retorna em razão de ter vindo formalmente ao conhecimento da AGU o Acórdão 1675/2021 – TCU – Plenário, julgado na sessão de 14 de julho de 2021. Faz-se oportuna, pois, análise do Acórdão, em confronto com o entendimento defendido por este DEAEX/CGU/AGU.

O Acórdão 1675/2021 foi lavrado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait), em razão da ausência de legitimidade, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 144, 286, parágrafo único, e 285 do RITCU;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Advocacia-Geral da União – AGU, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário: “9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;”;

9.4. tornar sem efeito o disposto no subitem 9.9 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, renumerando os subitens seguintes;

- 9.5. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;
- 9.6. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;
- 9.7. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, caso ocorra a regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017;
- 9.8. notificar os recorrentes da presente decisão.

O provimento parcial dado ao recurso consubstancia-se basicamente em dois itens do Acórdão 1921/2019-Plenário, quais sejam os itens 9.3 e 9.9.

No item 9.3, foi excluída a determinação contida no item original, do Acórdão 1921/2019-Plenário, que foi substituída por um encaminhamento para ciência, ao Poder Executivo Federal, de entendimento esposado pelo TCU. O TCU esposou entendimento no sentido de que a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) por ato infralegal viola o princípio constitucional da reserva legal, e para tanto suscitou "vasta jurisprudência do STF", pontuando como exemplo a ADI 3.369 MC/DF. Todavia, apesar do entendimento esposado, o TCU reconheceu expressamente que a questão é de análise de constitucionalidade da Lei n. 13.464/2017, consoante se visualiza no voto condutor:

35. Assim, a Lei 13.464/2017, ao deixar de prever a base de cálculo para a incidência do IEL, sem estabelecer qualquer limite para o valor global do BEP, permitiu que ato infralegal fixasse, à exclusiva mercê da autoridade que o expedirá, parcela remuneratória para os servidores das carreiras da Atividade Tributária e Aduaneira e da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, em clara afronta ao princípio constitucional de reserva de lei.

(...)

37. Em outras palavras, não tenho dúvidas de que o ato infralegal a ser expedido na forma da Lei 13.464/2017 estaria a regular matéria de estrita reserva legal por força da CF/1988, a extrapolar sua característica de ato regulamentar.

(...)

41. Há que se considerar, contudo, como apontado pela AGU em sede recursal, que a determinação acima insculpida acabou por promover, de forma incidental, controle abstrato de constitucionalidade, porquanto, em última análise, o TCU negou vigência a dispositivo legal plenamente válido, vez que regularmente incurso no mundo jurídico, conforme conclusões uníssonas dos pareceres precedentes.

42. A imposição de termo para condicionar a vigência dos arts. 6º e 16 da Lei 13.464/2017 à edição de nova lei, apesar de adequado materialmente, conforme já amplamente debatido neste voto, consubstancia medida processual fora do alcance desta Corte de Contas.

(...)

45. Por tal razão, referido decisum revogou medida cautelar anteriormente deferida e determinou que os pagamentos do BEP a aposentados e

pensionistas fossem analisados nos casos concretos submetidos ao TCU para fins de registro, oportunidade em que este Tribunal exerceria o controle difuso de constitucionalidade, assegurado, até então, pela Súmula STF 347.

46. Ocorre que, ainda que o caso ora em análise se cuidasse de controle de constitucionalidade em relação a caso concreto, de que não se trata, a Corte Suprema, diante das competências constitucionais do TCU e do entendimento de que o controle de constitucionalidade é típica atividade jurisdicional, tem defendido que a Súmula STF 347 não se sustenta na ordem constitucional inaugurada pela CF/1988.

47. Esse posicionamento foi sedimentado, recentemente, quando da apreciação de mérito dos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500 pelo STF, todos de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Transcrevo, por oportuno, trecho do voto do digníssimo relator (peça 190):

É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas – nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

(...)

Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal. (grifo não presente no original)

48. Assim, apesar de compreender que a Lei 13.464/2017, ao emudecer na questão que trata da base de cálculo do BEP variável, abriu espaço indevido para futura regulamentação autônoma de matéria típica de lei, em face do disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988 e da jurisprudência do STF, entendo que ao TCU não seria permitido impor o termo condicionante a regular sua aplicação, tal qual restou decidido no subitem 9.3.

O Ministro Revisor, Bruno Dantas, apresentou divergência, afastando a ocorrência de controle de constitucionalidade pelo TCU e decidindo pela manutenção do item 9.3 como determinação. Nada obstante, o Ministro Relator, Vital do Rego, apresentou voto complementar reafirmando suas conclusões, inclusive asseverando expressamente que "a Lei 13.464/2017, com relação à lacuna atinente à não delimitação da base de cálculo do BEP variável, foi efetivamente cotejada por este TCU, em seu aspecto material, à CF/1988" (item 25 do voto complementar).

E houve ainda a declaração de voto do Ministro Weder de Oliveira, que apontou a sensibilidade do tema e votou por tornar insubsistentes os itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do Acórdão

recorrido, e de forma precisa asseverou que "a Lei de Responsabilidade Fiscal não se destina fundamentalmente ao gestor de recursos públicos, ao ordenador de despesa, mas ao Legislador: Poder Executivo, que propõe projetos de leis e edita medidas provisórias, e o Poder Legislativo, que os aprecia, emenda e aprova, segundo as normas constitucionais, legais e regimentais. (...) Quem controla a ação legislativa do Legislador? Nos termos da Constituição, o Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, não os tribunais de contas" (itens 8 e 10 da declaração de voto).

A declaração de voto do Ministro Weder de Oliveira merece ainda ser destacada na parte em que expressamente aduz que as condições instituídas pela LRF e também pelas LDO devem ser cumpridas durante o processo legislativo, sob pena de arguição de inconstitucionalidade perante o Poder Judiciário, "a quem cabe o controle da atividade legislativa do Legislador, da constitucionalidade e legalidade das normas por ele produzidas" (item 13 da declaração de voto). E também no ponto em que destaca a impropriedade da novel tese de ineficácia de lei, pois eventual inobservância das regras orçamentárias durante o processo legislativo enseja inconstitucionalidade da lei, o que inclusive já foi decidido pelo STF na ADI 5816, em que se julgou inconstitucional lei do Estado de Rondônia pela inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo, entre outros fundamentos. Vale transcrever trecho da declaração de voto em apreço:

22. Uma interpretação no sentido de que leis que não cumpriram, em seu processo de formação, requisitos da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da lei de diretrizes orçamentárias seriam válidas, porém inexecutáveis até que os requisitos não cumpridos venham a ser "implementados", viola a lógica de responsabilidade fiscal da LRF e da LDO.

23. Essa interpretação, embora pareça ir ao encontro da defesa da Lei de Responsabilidade Fiscal, atua em sentido contrário ao do modelo de controle que essa lei instituiu.

24. A lógica da LRF e da LDO é a de fazer com que despesas obrigatórias e fontes de custeio sejam decididos simultaneamente, no processo legislativo, e não separadamente, como era antes.

25. A esse respeito, os depoimentos de Martus Tavares e José Roberto Afonso, em audiência na comissão especial que apreciou o Projeto de Lei de Responsabilidade na Câmara dos Deputados em 1995 :

Toda despesa de longo prazo só pode ser criada se houver mecanismo de compensação, quer pela retirada do orçamento de uma despesa também de longo prazo, já existente e programada, quer pela inclusão de uma receita também de longo prazo, ou seja, um financiamento adequado. Não posso criar uma despesa que seja permanente se não houver um financiamento permanente adequado, compatível. O princípio é atuar na origem. Quando essa despesa for criada, o Estado tem obrigação de atender. (...) Quando essa despesa chega ao orçamento, ela é dada. Não há o que discutir, tem que pagar. Então, tem de agir na origem, na criação da despesa ou benefício ou na elevação do benefício.

26. A interpretação que vem sendo criada altera essa lógica, afasta a ideia de simultaneidade, e contribui para o retorno, mitigado, ao passado, quando aumentos de despesa e de benefícios eram aprovados, deixando-se o seu financiamento para depois.

27. Essa interpretação fere frontalmente o artigo 17, o art. 14, a literalidade do art. 113 da Constituição, dos artigos 114 e 115 da LDO/2019, todos

dispositivos dirigidos ao processo de formação da lei.

(...)

31. Não é logicamente possível atender, posteriormente, aquilo que era condição imposta por lei complementar a ser cumprida no processo legislativo de formação da lei ordinária, antes de sua aprovação. Não se pode entender que o Tribunal está autorizado a suspender, de modo geral e em abstrato, pagamentos derivados de lei vigente e não declarada inválida pelo Poder Judiciário, sob o fundamento de que não de ser implementadas posteriormente medidas compensatórias previstas na LRF para que possa ser exequível, medidas essas exigíveis, previamente, durante o processo legislativo.

32. **Ou seja, estaria sendo entendido que o Tribunal de Contas da União aceita que leis cujo processo de produção legislativa não observaram o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal são válidas, mas inexequíveis até que os requisitos previstos na LRF como etapas intrínsecas para serem observados no processo legislativo sejam cumpridas depois da lei aprovada, podendo esta Corte de Contas determinar a não aplicação da lei por ser “inexequível”. É disso que se está tratando aqui, tal como se tratou no caso do BPC (benefício de prestação continuada), o que, na prática, corresponderia a uma forma de controle de constitucionalidade, por impedir a produção dos efeitos de lei em vigor aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. (grifo nosso)**

O i. Ministro pontuou exatamente o objeto posto para julgamento quando da consulta respondida por meio do acórdão 1907/2019-Plenário, que dizia respeito ao que deveria o gestor público fazer, ao perceber a aprovação de medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente. E a resposta apresentada nos encaminhamentos da Semag e do MPTCU foram exatamente no sentido de se encaminhar à AGU e ao MPF, para avaliação acerca do interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de tais medidas legislativas nas instâncias competentes. Portanto, a resposta dada pelo Acórdão 1907/2019 teria sido dissociada da própria consulta realizada, mantendo as dificuldades para o gestor e ainda ampliando um poder que não cabe ao TCU. "A resposta dada requereria difícil interpretação do gestor sobre o que o Tribunal respondeu quanto aos procedimentos que deveria adotar, e deixaria muitas outras questões em aberto: De que adequação orçamentária e financeira se está falando: a do processo legislativo ou a adequação do momento de ordenação da despesa (coisas muito distintas)? Poderia o gestor negar-se a dar cumprimento à lei com base nessa resposta? Poderia o gestor condicionar o “dar cumprimento à lei” a eventos futuros, fora de seu controle, indefinidamente? Poderia deixar de reconhecer direitos assegurados por lei sob fundamento de entendê-la inconstitucional, muito embora assim ainda não declarada judicialmente, sem incidir em sanções jurídicas? Deveria acionar a AGU?" (item 39 da declaração de voto).

E, ainda, pontuou o insubstituível papel do TCU no acompanhamento e na avaliação das finanças públicas e na responsabilização de administradores, que fica ressaltado, fortalecido e legitimado quando se mantém em plena consonância com sua missão constitucional (item 48 da declaração de voto).

Nada obstante, o Acórdão seguiu o Voto condutor, pelo que ficou definida a inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do BEP pelo Poder Executivo, nada obstante ter

expressado que a Lei n. 13.464/2017 violou o princípio da reserva legal ao permitir essa atuação. Restou, portanto, apenas a orientação para os requisitos a constarem em eventual e futura regulamentação, constantes dos itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 1921/2019-Plenário.

Também restou afastada a menção a eventual comprometimento das contas do Presidente da República em razão do cumprimento da Lei n. 13.464/2017, o que se deu pela exclusão do item 9.9 do Acórdão 1921/2019.

Percebe-se, pois, que os pontos fulcrais do recurso de reexame apresentado foram atendidos pelo novo Acórdão, o que a nosso sentir afasta a necessidade de nova atuação do DEAEX no feito. Diga-se, por importante, que o Ministério da Economia já afirmou e reafirmou o devido enquadramento da verba nos moldes da legislação orçamentária, de modo que em princípio estariam cumpridos os itens 9.4, 9.5, 9.6 do Acórdão 1921/2019, que foram mantidos.

Nada obstante o sucesso recursal já acima delineado, há dois pontos de sucumbência, que precisam ser abordados para completude desta análise.

O primeiro diz respeito à ausência de reconhecimento, pelo TCU, do cumprimento da legislação orçamentária, embora o tema tenha sido afirmado e reafirmado pelo Ministério da Economia e pela AGU na atuação processual. esse ponto de sucumbência inclui a manutenção do entendimento de isenção tributária na Lei n. 13.464/2017, e não de hipótese de não-incidência.

Ficou aberta, pois, a possibilidade de monitoramento que venha a imputar ao Poder Executivo o descumprimento de normas orçamentárias, inclusive relativas à necessidade de medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF. Essa ausência poderia ensejar a oposição de embargos de declaração, por omissão, de modo a se buscar desde já esse reconhecimento. Todavia, a chance de êxito se mostra bastante reduzida, de modo que se afigura mais segura e oportuna a opção pelo aguardo de eventual monitoramento que pretenda imputar descumprimento da legislação orçamentária, para, aí sim, se buscar a reversão relativa ao tema, inclusive reversão judicial. A potencial análise futura do tema foi inclusive expressamente suscitada no voto condutor:

73. Com relação à natureza jurídica da renúncia fiscal associada ao pagamento do BEP e as repercussões previdenciárias associadas, acolho as propostas da Serur e do MPTCU e deixo, nesta oportunidade, de aprofundar sua análise, em razão de que o presente processo cuida da instituição do citado Bônus sob os aspectos da adequação fiscal, orçamentária e financeira, cujas principais regras balizadoras encontram-se na LRF.

74. Aliás, a natureza jurídica do BEP e as repercussões decorrentes devem ser analisadas de forma detida no âmbito do TC 011.648/2018-0, atualmente sobrestado aguardando decisão definitiva do STF acerca de questões similares tratadas nos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500, razão pela qual entendo que cópia da presente decisão deve ser anexada àqueles autos.

Já o segundo ponto de sucumbência diz respeito ao entendimento firmado no Acórdão 1907/2019-Plenário, em que se definiu a lógica de ineficácia de leis que sejam aprovadas sem a observância das regras orçamentárias. Ocorre que essa argumentação foi trazida, neste caso, a título de reforço, com o objetivo de se evitar que a sua aplicação acabasse por obstar a continuidade

da execução regular da Lei n. 13.464/2017. Assim, como o novo acórdão afasta qualquer comprometimento nesse sentido, observadas as questões potenciais indicadas no parágrafo acima, afigura-se razoável concluir que não se trata de sucumbência hábil a desafiar nova atuação pelo DEAEEX.

Conclui-se, pois, que o Acórdão 1675/2021 – TCU – Plenário, julgado na sessão de 14 de julho de 2021, atendeu ao que foi defendido pela AGU, via DEAEEX/CGU/AGU, no processo TC 005.283/2019-1, não havendo outras medidas a serem tomadas no momento.

Encaminho o processo à Coordenação de Contencioso Administrativo para ciência e providências subsequentes, a seu juízo.

Brasília, 23 de julho de 2021.

VANESSA AFFONSO ROCHA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000456201985 e da chave de acesso fccdabfe

Documento assinado eletronicamente por VANESSA AFFONSO ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 685830061 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANESSA AFFONSO ROCHA. Data e Hora: 23-07-2021 17:59. Número de Série: 17275173. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.283/2019-1 [Apenso: TC 005.975/2019-0].

Natureza: I – Pedido de reexame em Representação.

Órgãos: Ministério da Economia; Ministério da Fazenda (extinta); Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Fazenda.

Recorrentes: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip e Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – Sinait. Representação legal: Vanessa Affonso Rocha (OAB/DF 39.069), Rodolfo Tsunetaka Tamanaha (OAB/DF 31.795), Claudio Renato do Canto Farag (OAB/DF 14.005) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA INSTITUIÇÃO DO BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NAS ATIVIDADES TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA E DE AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO DO RECURSO MANEJADO PELA AGU. NÃO CONHECIMENTO DOS RECURSOS APRESENTADOS PELAS ENTIDADES SINDICAIS ANTE A AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO SUBITEM 9.3. ENCAMINHAMENTO DA PRESENTE DECISÃO AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS QUE ENTENDER PERTINENTES. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de mérito elaborada pelo auditor lotado na Secretaria de Recursos –Serur, peça 170, que contou com a anuência do escalão gerencial da referida unidade técnica, peças 171 e 172, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela União, por intermédio da Advocacia-Geral da União (peça 120), pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) (peça 125) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) (peça 126), contra o Acórdão 1.921/2019 (peça 102), mantido pelo Acórdão por Relação 2.358/2019 (peça 131), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

- 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98);
- 9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;
- 9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;
- 9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;
- 9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;
- 9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:
 - 9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;
 - 9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;
 - 9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;
 - 9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;
 - 9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;
 - 9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;
- 9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no

inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

2.1. Após análise preliminar dos fatos, o Relator *a quo* proferiu despacho (peça 5), em que conheceu da representação e decidiu:

96.2. **facultar a manifestação** do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal no **prazo de 24 horas**, se desejarem, a respeito dos indícios de irregularidades apontados na presente representação, os quais ensejam a adoção imediata de medida cautelar no sentido da suspensão de todos os atos tendentes ao cálculo, à fixação e ao pagamento de parcelas remuneratórias a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e

Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, previsto na Lei 13.464/2017, e em especial sobre os seguintes aspectos, nos termos e fundamentos desta decisão:

96.2.1. Inexistência de previsão legal de valores, base de cálculo e metodologia de cálculo do Bônus de Eficiência, com consequente ofensa à reserva legal estrita para fixação de remuneração de servidores públicos;

96.2.2. Vinculação da espécie remuneratória a índices e indicadores;

96.2.3. Afetação da arrecadação de impostos a gastos específicos (CF/88, art. 167, IV);

96.2.4. Efetivação de renúncia previdenciária sem atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

96.3. autorizar a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal a realizar **inspeção** no Ministério da Economia e na Secretaria da Receita Federal, conforme escopo que definir, para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho;

96.4. **destacar** os indícios de irregularidade suscitados na manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 1) relacionados ao pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência, para que, preliminarmente, o Plenário delibere sobre a relatoria do feito, no que se refere a atos praticados no âmbito da Advocacia-Geral da União;

96.5. **dar ciência** à Procuradoria-Geral da República acerca das aparentes inconstitucionalidades, ilegalidades e/ou incompatibilidades identificadas na presente Representação (peças 1, 2, 3 e 5), notadamente no que diz respeito ao confronto entre os dispositivos da Lei 13.464/2017 e os art. 37, inciso X, XIII, 150, § 6º, e 167, inciso IV, da Constituição Federal, bem como os art. 114, caput e §§ 3º e 4º da LDO/2016 (Lei 13.242/2015), e art. 118 da LDO/2017 (Lei 13.408/2016);

96.6. dar **ciência** desta decisão ao Ministério da Economia e à Secretaria da Receita Federal;'

2.2. Depois da oitiva dos órgãos responsáveis e análise das respostas encaminhadas, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) identificou diversas irregularidades na formatação do BEP, resumidas no voto condutor da deliberação recorrida, nos seguintes termos (peça 105, p. 3):

- a) Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal;
- b) Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária;
- c) Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade;
- d) Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores;
- e) Potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

2.3. Diante das análises empreendidas pela unidade técnica, o Tribunal, preocupado com a gravidade dos fatos relatados e o possível reflexo nas contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2019, proferiu, por meio do Acórdão 1.841/2019 – Plenário (peça 87), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, o seguinte alerta:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas

compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.

2.4. Em face dessa deliberação, a Advocacia-Geral da União (AGU) opôs embargos de declaração (peça 98), apontando omissões e contradições no julgado, os quais foram enfrentados juntamente com o mérito da representação.

2.5. Com isso, o Tribunal, ao se debruçar sobre as conclusões da unidade técnica e sobre a documentação juntada pelas partes, proferiu, por meio do Acórdão 1.921/2019 – Plenário (peça 102), determinações e recomendações aos órgãos responsáveis, na forma transcrita na introdução acima, além de conhecer e rejeitar os embargos interpostos.

2.6. Com vistas a solucionar obscuridades e contradições nesse julgado, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional) opôs embargos de declaração (peça 117), requerendo o saneamento da deliberação. O Tribunal, por meio do Acórdão por Relação 2.358/2019 – Plenário (peça 131), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, decidiu por não conhecer do pedido.

2.7. Também insatisfeita, a União, por intermédio da AGU, interpôs pedido de reexame (peça 120), requerendo o conhecimento e provimento do pedido para (peça 120, p. 9):

- a. Afastar os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do Acórdão; e
- b. Adequar os itens 9.7 e 9.8, para que os requisitos ali indicados sejam direcionados ao ato regulamentador do BEP.

2.8. Do mesmo modo, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) interpôs pedido de reexame em face do julgado (peça 125), requerendo (peça 125, p. 49-50):

- a) Que seja atribuído efeito suspensivo ao presente pedido de reexame;
- b) Preliminarmente, que seja anulado o acórdão pelo fato de que ele não foi instruído pela SEFIP;
- c) Que seja anulado o acórdão pela impossibilidade do TCU determinar forma de regulamentação de Lei pelo Poder Executivo;
- d) Que seja anulado o acórdão em razão de que ele determina o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF, quando não é hipótese de renúncia de receita, mas, sim, não incidência. Ou seja, não se aplica o art. 14 da LRF;
- e) Que seja anulado o acórdão em razão de que o Tribunal de Contas não poder, de maneira alguma, determinar o corte do Bônus de Eficiência, da forma que ele é pago atualmente, pelo fato de que ele está previsto em lei e no orçamento;
- f) Que no mérito, seja julgado procedente o pedido para reformar o acórdão e julgar pela improcedência da Representação, em face de que o Bônus de Eficiência é pago aos auditores em razão de previsão legal e fazer diferente é afrontar a decisão judicial vigente nos Mandados de Segurança nº 35.498 e 35.500.

2.9. Também irresignado, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) interpôs pedido de reexame (peça 126), com pedidos idênticos ao recurso da Anfip.

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 141-145), ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 147, que concluíram pelo não conhecimento dos recursos da Anfip e do Sinait, ante a ausência de legitimidade; e pelo conhecimento do pedido da União, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.921/2019 (peça 102), mantido pelo Acórdão por Relação 2.358/2019 (peça 131), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286,

parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU). Diante disso, a análise de mérito nesta instrução se restringirá ao recurso interposto pelo ente federal.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões: Se as determinações insculpidas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido configuram controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU, se é possível inviabilizar norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria lei, se o BPE constitui hipótese de isenção ou não incidência de contribuição previdenciária e se houve violação à Lei pelo Presidente da República (peça 120).

5. BPE, determinações insculpidas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU, possibilidade de inviabilizar norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria lei; isenção ou não incidência e violação à Lei pelo Presidente da República (peça 120)

5.1. A União, por meio da AGU, afirma que as determinações insculpidas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido configuram controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU sobre o BPE, hipótese de isenção tributária, não sendo possível inviabilizar norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria Lei, sem que tenha havido violação à Lei pelo Presidente da República, impondo-se a modificação do julgado recorrido, haja vista os seguintes argumentos:

a) O item 9.3 do acórdão recorrido fixa a inviabilidade da regulamentação da Lei 13.464/2017, por considerar não ser possível o estabelecimento de base de cálculo para o BEP por ato infralegal (peça 120, p. 3);

b) A Lei 13.464/2017 prevê, nos parágrafos de seu artigo 6º, atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, para mensuração dos índices de eficiência que definirão os valores variáveis do BEP, bem como delega a regulamentação do Comitê Gestor a ato do Poder Executivo Federal, havendo a mesma lógica em relação à Auditoria-Fiscal do Trabalho, conforme o artigo 16 da norma (peça 120, p. 3);

c) O afastamento dos dispositivos previstos na Lei 13.464/2017 constituiu controle de constitucionalidade, por não haver hierarquia entre leis complementares e ordinárias, hipótese vedada pelo próprio Tribunal, conforme ressaltou o Ministro André Luís de Carvalho, em declaração de voto juntada ao acórdão recorrido. Esse viés se confirma nos próprios encaminhamentos do acórdão, como no item 9.11, que encaminha o caso às Mesas das Casas do Congresso e à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da norma (peça 120, p. 3-4);

d) Questiona-se a opção do legislador por delegar ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada, o que configura evidente hipótese de controle de constitucionalidade, como reconheceu o Ministro André Luís de Carvalho na citada declaração de voto. O julgador lembrou, ainda, que a Gratificação de Desempenho instituída pela Lei 10.356/2001 aos servidores desta Corte tem conformação semelhante ao BEP, tendo sido regulamentada pela Resolução 146, de 28/12/2001, inclusive com extensão a aposentados e pensionistas. Segundo o Ministro, apenas em 2012, após diversas mudanças legislativas, é que a Lei passou a trazer padrões e percentuais dessa parcela remuneratória. Com isso, por 11 anos, os servidores do TCU perceberam gratificação regulamentada por ato infralegal, em razão da opção do legislador de promover a delegação do tema (peça 120, p. 3-4);

e) O voto condutor da deliberação recorrida pretende inviabilizar a regulamentação do BEP por ato infralegal, mas, também, encampa tese de descumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Há teses contraditórias nesse ponto (peça 120, p. 4);

f) Se a violação suscitada pelo TCU foi promovida pela Lei 13.464/2017, trata-se de evidente controle de constitucionalidade, pois o fato objetivo é que a lei foi aprovada e está em pleno vigor. Assim, se houver potencial violação por ato administrativo, decorrente da regulamentação do Bônus de Eficiência, ela somente poderá ocorrer com a regulamentação infralegal e se essa não

observar os ditames da Lei de Responsabilidade, os quais serão aplicáveis no momento das definições a serem feitas pelo regulamento vindouro (peça 120, p. 4);

g) A pretensão de se obstar a própria edição do regulamento torna impossível qualquer violação decorrente da regulamentação do BEP, ou seja, qualquer afronta à LRF por ato administrativo. Por meio desse raciocínio circular, há inconsistências na argumentação;

h) As medidas potencialmente nulas de pleno direito nos termos dos artigos 15 e 21 da LRF são aquelas decorrentes de atos administrativos. Lei em sentido estrito é lei posta e vigente, a ser cumprida, e não é passível de ser afastada ao argumento de ferir requisito genérico de outra lei. Exigir do Ministério da Economia a demonstração de requisitos ausentes na lei aprovada pelo Parlamento é exigir do Poder Executivo o descumprimento da Lei se o TCU a entender inadequada, o que representaria patente sobreposição do Tribunal ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar, nos exatos termos do *caput* do art. 71 da Constituição Federal (peça 120, p. 4);

i) O Ministério da Economia trabalha para afastar as preocupações externadas pelo TCU na definição da base de cálculo, a exemplo do afastamento de multas tributárias e aduaneiras e das receitas classificadas extraordinariamente por estimativa, não havendo razão para a imputação do suposto conflito de interesses. Não há suspeição por presunção, conforme a jurisprudência pátria (peça 120, p. 4-5);

j) A Lei 13.464/2017, em seu artigo 15, abriu a possibilidade de se utilizar recursos do Fundaf para o custeio do Bônus, não sendo, entretanto, imposição. A parcela pode ser custeada pelo Tesouro Nacional, caso o Poder Executivo entenda nesse sentido na regulamentação, tudo a depender do alcance de metas institucionais, podendo, inclusive, não ocorrer o pagamento, caso não se atinjam os objetivos. Os valores recebidos pelos inativos não são custeados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), mas pelo mesmo montante que paga os ativos, sendo direito residual e não provento de aposentadoria. Impõe-se, portanto, o afastamento do item 9.3 do acórdão recorrido (peça 120, p. 5);

k) O item 9.4 do acórdão recorrido abarca tese de isenção de contribuição previdenciária sobre o BEP, em detrimento da tese de não-incidência, encampada pela Lei 13.464/2017. Nessa linha, a Semag buscou diferenciar o feito dos outros processos que já tratam do Bônus, os quais não abordariam o tratamento orçamentário e contábil e os impactos fiscais associados, viés abarcado pelo presente processo. Essa ressalva é contraditória, pois a definição pela incidência de contribuição previdenciária sobre essa parcela tem o efeito de significar que a contribuição incide sobre essa rubrica, o que repercute diretamente no regime desses pagamentos a inativos e pensionistas (peça 120, p. 5);

l) A deliberação recorrida está embasada na presunção de que se trata de uma verba incorporável aos proventos de inatividade, uma vez que é paga a inativos e pensionistas, o que ignoraria as condições peculiares da verba. O Bônus de Eficiência não é uma verba que se incorpora aos proventos de inatividade e à pensão, pois esse pagamento ocorre em percentuais decrescentes a cada ano e que estacionam no importe de 35% a partir de dez anos de inatividade ou de pensão;

m) Se fosse uma verba incorporada à inatividade, não haveria o decréscimo, mas, ao revés, incidiria a regra da paridade, ainda vigente para casos pretéritos, embora revogada desde a Emenda Constitucional 41/2003. Ou seja, a incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, ao gerar a consequente incidência da paridade, ensejaria incremento de gastos, ante relevante acréscimo de valores para inativos e pensionistas (peça 120, p. 6);

n) Esse potencial incremento de gastos não está abrangido por análise de impacto prévia, reiterando-se que a incidência de paridade – que é corolário da incidência de contribuição previdenciária – gera um custo a maior para pagamento do Bônus, pois o aparente ganho de receita, pelo pagamento de contribuição, é anulado pelo incremento de despesa decorrente da paridade. Daí surgiria a suposta contradição entre a conclusão do TCU, de incidência necessária de contribuição social, e o argumento de responsabilidade fiscal (peça 120, p. 6);

o) A tese encampada pela Lei é de não incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, o que afasta a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no artigo 14 da LRF, pois

o que se paga nessa rubrica não repercute para fins previdenciários, estando os valores pagos aos inativos pré-definidos, sem vinculação pela paridade a ser aplicada, em caso de entendimento contrário (peça 120, p. 6);

p) Em decisão em repercussão geral, em 11/11/2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público”, sendo que as hipóteses de não incidência tributária podem ser delimitadas por expressa previsão legal, como no artigo 25 da Lei 13.464/2017 (peça 120, p. 6);

q) O *caput* e o §3º artigo 41 da lei 8.112/1990 definem remuneração como o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, caracterizado pela irredutibilidade. O Bônus é parcela variável, podendo chegar a zero, não integrando o vencimento básico e sem que seja base de cálculo para qualquer vantagem pecuniária, conforme o artigo 14 da lei 13.464/2017 (peça 120, p. 6);

r) O afastamento dessa Lei, ao se transmutar o que é hipótese de não-incidência em isenção, constitui controle de constitucionalidade de lei em tese, tendo sido opção do legislador (peça 120, p. 6);

s) Caso não se aceite a tese da não-incidência, é imprescindível que o acórdão aborde os efeitos da paridade sobre o Bônus de Eficiência. Deve-se presumir que, em se entendendo pela incidência de contribuição previdenciária, à revelia da lei, há risco elevado de judicialização do tema para obtenção de paridade, refletindo-se diretamente no regime de pagamento a inativos e pensionistas, ao contrário do que se pretendeu defender (peça 120, p. 6-7);

t) O STF já decidiu pela existência de direito adquirido a reajuste previsto em Lei para servidores do Estado do Tocantins, mesmo antes do advento de termo previsto em lei, conforme precedente contido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4013/TO, aplicado em outras decisões recentes, proferidas nas ADI 5.809/DF e 6004/DF, que buscavam postergar reajustes aprovados em Lei exatamente sob argumentação de natureza orçamentária. Os julgados informam que o precedente contido na ADI 4013/TO produziu eficácia contra todos e efeito vinculante. O Ministro Relator, naquelas ações, destaca não ser possível o Poder Executivo desconstituir diploma normativo previamente combinado entre o governo e as entidades de representação de classe, com aprovação das respectivas Casas Legislativa e sanção pelo próprio Presidente da República (peça 120, p. 7);

u) O STF afasta qualquer possibilidade de imposição de condição de eficácia nos moldes suscitados no voto condutor da deliberação recorrida, sendo que o BPE é ainda mais direto, pois a Lei 13.464/2017 tem vigência imediata em relação ao valor fixo, dependendo de regulamentação apenas em relação à parcela variável;

v) O STF firmou entendimento no sentido de não haver hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, não se mostrando razoável o viés de eficácia que buscou inaugurar o TCU (peça 120, p. 7);

w) A Lei Orgânica do TCU e o Regimento Interno desta Corte preveem que a consulta deve ter indicação precisa do objeto, de modo que constitua prejulgamento de tese específica e não genérica (peça 120, p. 7-8);

x) A consulta que deu origem ao TC 039.853/2018-7 foi formulada pelo então Ministro da Fazenda e se refere a leis instituidoras de subvenções, benefícios e isenções fiscais, ou seja, leis autorizativas, informando-se, ainda, que o Presidente da República havia oposto veto na lei em razão exatamente de inobservância do artigo 113 do ADCT, incluído em dezembro de 2016, tendo sido o veto superado pelo Congresso Nacional. Logo, o caso era distinto da questão tratada nos presentes autos (peça 120, p. 8);

y) O Relator *a quo* informa que a PGFN/AGU, pela CAF, manifestou-se sobre o tema antes da consulta e sustentou a inviabilidade de execução de medidas legislativas que impliquem aumento de despesa, independentemente da natureza do gasto. Mas, o Parecer/SEI n.

430/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF foi no sentido de que as despesas de caráter discricionário não são alcançadas pelo artigo 113 do ADCT, apesar de terem necessariamente que observar as normas da LRF e as exigências das leis orçamentárias. Por isso, a PGFN/AGU considerou que somente seria possível a impugnação da Lei 13.606/2018, em relação aos artigos 29 a 32; bem como sobre o §4º do artigo 4º da Lei 13.340/2016 por ADI. Na ocasião, os artigos 28 a 32 da Lei 13.606/2016 foram revogados pela Medida Provisória 842, convertida na Lei 13.729/2018. Para o parecerista, inclusive, a conversão poderia até ensejar a perda de objeto da consulta;

z) No mérito, o Parecer da PGFN/AGU deixou clara a aplicação a casos de subvenção, benefícios e subsídios, cuja execução pelas instituições financeiras oficiais deve depender de consentimento expresso prévio do Tesouro Nacional, em observância aos artigos 16 a 17 da LRF. Por conta disso, o Parecer PGFN/CAR n. 567/2017, anterior à manifestação então em análise, concluiu pela suspensão da eficácia dos dispositivos da Lei 13.340/2016, afetados pela rejeição dos vetos da Lei 13.606/2018, até que seja possível comprovar a devida adequação orçamentária e financeira;

aa) Não se justifica o apego do acórdão recorrido a uma só frase do Parecer da PGFN/AGU, desconsiderando todo o restante do conteúdo. Além disso, é contraditória a deliberação estender o objeto da consulta a toda e qualquer despesa criada por Lei, quando o objeto daquele processo era específico, ou seja, casos de Leis que autorizam subvenção, benefício e subsídios. Essas leis autorizativas exigem atos posteriores do Poder Executivo, que devem observar a legislação orçamentária, não se aplicando ao presente processo (peça 120, p. 8);

ab) O âmbito de aplicação do Acórdão 1.907/2019 – Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, está aberto, como demonstrado na sessão plenária de 11/9/2019, envolvendo o TC 000.605/2019-0. Nesses autos, entendeu-se que razões excepcionalíssimas de interesse público poderiam afastar a aplicação da consulta (peça 120, p. 9);

ac) Inexiste descumprimento de Lei por parte do Poder Executivo, não havendo razão para que o julgado repercuta na análise das contas do Presidente da República, conforme sugere o item 9.9 do acórdão recorrido (peça 120, p. 9);

ad) O Poder Executivo, em dever clássico, apenas deu estrito e escorreito cumprimento de lei válida e vigente, sem qualquer ato do que transborde dos preceitos legais. A Semag, seguida pelo Ministro Relator e pelo Plenário desta Corte, reconheceu a ausência de irregularidades nos pagamentos efetivados até o presente momento, exatamente porque ocorreu tão-somente o cumprimento direto e objetivo da lei posta. Compreensão diversa configuraria subversão direta do próprio conceito de legalidade estrita, além de violação ao princípio da separação dos Poderes (peça 120, p. 9).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. O Tribunal de Contas da União não detém competência para realizar controle de constitucionalidade das leis ou dos atos normativos *in abstracto*, atribuição exclusiva do Poder Judiciário, mesmo diante da possibilidade de esta Corte examinar a aderência das normas à Constituição nos casos concretos.

5.3. Destaque-se, inicialmente, nos termos da Lei 13.464/2017, que o Bônus de Eficiência e Produtividade constitui parcela, como regra, variável na remuneração das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, dependente da regulamentação dos parâmetros essenciais relativos ao índice de eficiência institucional e à base de cálculo.

5.4. Até que se estabeleça esse detalhamento, a norma previu pagamento dos bônus em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei, em seus artigos 11, §2º; e 21, §2º.

5.5. Assim, na forma como apontou o Relator *a quo*, deve-se distinguir entre o BEP variável, que depende de regulamentação e de outras medidas; e o BEP fixo, já em execução, por meio de pagamentos mensais aos servidores.

5.6. Sobre o mérito do recurso, primeiramente, está absolutamente correto o posicionamento da unidade técnica, encampado pelo Plenário desta Casa, tendo por base o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, no sentido de que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

5.7. Do mesmo modo, a definição da composição da base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade (BPE), em sua parcela variável, impacta diretamente a remuneração e os proventos dos servidores das carreiras tributária e aduaneira e auditoria-fiscal, exigindo-se estruturação por lei específica.

5.8. Note-se, na forma discutida pela Semag, que, nos termos dos artigos 5º, §5º; e 15, §5º, da Lei 13.464/2017,

Art. 5º (...)

§ 5º **O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira **pelo Índice de Eficiência Institucional**.

(...)

Art. 15 (...)

§ 5º **O valor global do Bônus** a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à **multiplicação da base de cálculo** do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho **pelo Índice de Eficiência Institucional**. (Grifos acrescidos)

5.9. Assim, o valor global do BEP é razão direta da definição da base de cálculo e do índice de eficiência institucional, sendo que, após o cálculo, esse é o montante a ser distribuído entre os beneficiários definidos na Lei 13.464/2017, anexando-se, portanto, à remuneração e aos proventos dos servidores.

5.10. Por óbvio, a delimitação da base de cálculo a compor o valor do BEP é elemento essencial na definição da remuneração dos beneficiários da rubrica e, portanto, deveria estar delineada expressamente em lei específica.

5.11. Nesse sentido, conforme assinalado no relatório e no voto condutor da deliberação recorrida e na manifestação do Ministro Raimundo Carreiro, a redação original da Medida Provisória 765/2016, que fundamentou inicialmente o Bônus, no §4º do artigo 5º, delineava expressamente a base de cálculo dessa rubrica.

5.12. Todavia, quando da conversão da medida provisória na Lei 13.464/2017, esses dispositivos foram retirados, o que deixou sem definição a base de cálculo do BEP, conforme pode ser observado, na tabela comparativa constante da declaração de voto do Ministro Raimundo Carreiro, o cotejo entre o artigo 5º da Medida Provisória 765/2016 e os artigos 5º e 6º da Lei 13.464/2017, os quais tratam dos mesmos assuntos, mas com conteúdos distintos (peça 104, p. 3-4):

Art. 5º da MP 765/2016	Arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017
<p>Art. 5º Ficam instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.</p> <p>§ 1º O Programa de que trata o caput será gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil,</p>	<p>Art. 5º A carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passa a ser denominada carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta de cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.</p> <p>Parágrafo único. Os ocupantes do</p>

Art. 5º da MP 765/2016	Arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017
<p>composto por 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.</p> <p>§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo Índice de Eficiência Institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.</p> <p>§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o Índice de Eficiência Institucional.</p> <p>§ 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975:</p> <p>I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e</p> <p>II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.</p> <p>§ 5º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência Institucional.</p> <p>§ 6º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo de que trata o § 4º.</p>	<p>cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, no exercício das atribuições previstas no inciso I do art. 6º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, são autoridades tributárias e aduaneiras da União.</p> <p>Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.</p> <p>§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.</p> <p>§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de</p>

Art. 5º da MP 765/2016	Arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017
	<p>eficiência institucional.</p> <p>§ 5º (VETADO). [dispositivo do projeto de lei alusivo ao pagamento diferenciado da BEP para auditores da SRFB cedidos para atuar como conselheiros no CARF, vetado por afronta ao princípio da isonomia em relação aos demais auditores] .</p> <p>§ 6º (VETADO). [idem].</p> <p>§ 7º (VETADO) [idem].</p>

5.13. Possivelmente por discordância quanto à inclusão de rubricas na composição da base de cálculo do valor global do BEP, especialmente multas, o Congresso Nacional, como se constata na tabela, ao apreciar a medida provisória, optou por rejeitar a formatação dessa parcela, apesar de ter mantido a metodologia de cálculo do Bônus.

5.14. O Ministério da Economia, em resposta a solicitação de informações da equipe de fiscalização da Semag, entendeu que a definição da base de cálculo do valor global do BEP poderia ocorrer por meio de decreto do Poder Executivo (peça 48, p. 3).

5.15. Entretanto, conforme discorreu adequadamente a unidade técnica e os votos que conduziram a deliberação recorrida, a regulamentação dessa parcela, com impacto direto na remuneração das carreiras tributária e aduaneira e auditoria-fiscal, constituiria decreto autônomo não autorizado no ordenamento, em usurpação às competências do Parlamento.

5.16. Nesse sentido, transcreve-se trecho do relatório do acórdão recorrido (peça 106, pl. 24):

125. Com as devidas vênias, discorda-se parcialmente da opinião do Ministério da Economia, notadamente no que diz respeito à definição das bases de cálculo por meio de ato infralegal. Assinale-se que a definição dessa variável **não se trata de mero complemento da lei**, visando à sua fiel execução, **mas sim uma inovação no mundo jurídico, a qual repercutirá diretamente na remuneração de servidores e nas despesas públicas**. Cite-se ainda que, **em momento algum, a Lei 13.464/2017 atribuiu ao Poder Executivo prerrogativa para estabelecer base de cálculo do BEP, como estabelecido no que diz respeito à definição dos índices de eficiência institucional**.

126. Ademais, a definição do quantum, ou seja, da composição da base de cálculo irá, de fato, balizar o montante total da despesa com o pagamento desse BEP, e, por consequência o valor da remuneração dos agentes públicos. Para custear o valor fixo do BEP, a União desembolsa cerca de R\$ 1,0 bilhão anualmente. Dessa forma, o valor global do BEP também seria de R\$ 1,0 bilhão, considerando-se os índices de eficiência institucional igual a 100%. Assim, se utilizasse o raciocínio inverso para o cálculo do valor do BEP (como propõe a Lei 13.464/2017, após a implementação da variabilidade no bônus), esse valor seria distribuído aos respectivos beneficiários, perfazendo o valor mensal de R\$ 3.000,00 – para Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho ativos – e de R\$ 1.800,00 – para Analistas Tributários da RFB ativos. Os inativos e pensionistas receberiam uma fração desses valores. (Grifos no original)

5.17. Dessa forma, a instituição de decreto para regulamentação de assunto reservado à lei específica, de fato, ultrapassa a competência do Chefe do Poder Executivo e deve ser objeto de enfrentamento por esta Corte.

5.18. Todavia, ao se debruçar sobre a manifestação da unidade técnica transcrita no relatório do acórdão recorrido (peça 106 – itens 113 a 136) e os votos condutores do julgado (peças 104 e 105), não obstante se observe referência a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e normas constitucionais de finanças públicas, é forçoso reconhecer que esse ponto gira em torno

primordialmente da inconstitucionalidade na edição de possível decreto autônomo, em afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. Não se desconhece nesta instrução o papel essencial que a base de cálculo do BEP tem sobre exigências da LRF, conforme será discutido abaixo.

5.19. Mas, igualmente, é posicionamento de todos que o tratamento da base de cálculo do BEP por decreto constitui inconstitucionalidade formal, por se referir a matéria reservada a lei específica, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Observe-se trecho do voto revisor proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro (peça 104, p. 4):

12.Dessa forma, anuo às conclusões do Relator quanto à inconstitucionalidade decorrente da delegação a um órgão administrativo (Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil) da competência para fixar a base de cálculo de uma verba remuneratória, o que, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é atribuição adstrita à reserva legal (a remuneração e o subsídio dos servidores “**somente** poderão ser **fixados ou alterados por lei específica**”). (Grifos no original)

5.20. Esta Corte, em atendimento à proposição da unidade técnica, optou por tratar a questão de forma preventiva e proferir, por meio do item 9.3 do acórdão recorrido, transcrito uma vez mais, para melhor entendimento, determinação ao Ministério da Economia e à Casa Civil, para que se abstenham de dispor sobre o tema de outra forma senão por lei formal:

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

5.21. Em que pese se refira ao Ministério da Economia e à Casa Civil, por certo, a determinação se direciona, em primeira medida, ao Presidente da República, em acintoso controle de constitucionalidade preventivo pelo TCU. Apesar de salutar a intenção de proteção prévia das contas públicas, nesse caso específico, a forma de controle encontrada pela Corte não encontra guarida na Constituição Federal.

5.22. Sobre o tema, cabe ressaltar que o enunciado 347 da Súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, transcrito abaixo, permite apenas manifestação desta Corte sobre a constitucionalidade de leis ou atos normativos, de forma incidental, afastando-se a aplicação de normas viciadas nos casos concretos submetidos à Corte:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

5.23. Não se enfrenta, neste ponto, contudo, qualquer caso concreto que atraia a atuação incidental desta Corte sobre a matéria, mas sim a discussão em abstrato da norma, com vistas a impedir a regulamentação do normativo por decreto executivo.

5.24. É importante observar que o enunciado 347 foi aprovado em sessão plenária do STF de 13/12/1963, época em que o único titular do controle de constitucionalidade era o Procurador-Geral da República (PGR), a quem cabia encaminhar ao Poder Judiciário pedidos de declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, em controle difuso.

5.25. Com a Emenda Constitucional n. 16/1965, instituiu-se a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, encaminhada pelo PGR, dando início ao controle de constitucionalidade em abstrato no ordenamento jurídico pátrio.

5.26. A partir de então, apenas o Supremo Tribunal Federal possui essa prerrogativa, havendo, hoje, conforme o artigo 103 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, inúmeros outros legitimados aptos representar acerca da

constitucionalidade de lei ou ato normativo, não se encontrando nesse rol o Tribunal de Contas da União:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

5.27. Assim, poder-se-ia, em momento futuro, pleitear, por meio do adequado processo legislativo, a inserção desta Corte no rol de legitimados para a representação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, dada a relevância e a posição que o Tribunal se encontra no ordenamento constitucional brasileiro. Mas, no momento, as competências estão claramente estabelecidas, não cabendo desvirtuamento.

5.28. Inclusive, no TC 021.009/2017-1, que também discutiu, sob outros parâmetros, o próprio BEP, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.000/2017 – Plenário, atendendo ao voto do Ministro Relator Benjamin Zymler e a jurisprudência da Casa, afastou a possibilidade de o Tribunal realizar controle abstrato de constitucionalidade:

55. A despeito da relevância da questão e da materialidade do dano apurado (cerca de R\$ 477 milhões anuais), observo que a unidade técnica propõe verdadeiro controle prévio e in abstracto de constitucionalidade de norma legal, o que não se insere no rol de competências desta Corte e é atribuição exclusiva do Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal, art. 102, inciso I, alínea “a”).

56. É certo que o Tribunal pode, nos casos concretos, examinar a constitucionalidade de norma, mas não é essa a proposta da Sefip, que busca impedir todo e qualquer pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei 13.464/2017 aos aposentados e pensionistas da Carreira de Auditoria Fiscal do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho, afastando-se a aplicação dos §§ 2º e 3º do art. 7º e dos §§ 2º e 3º do art. 17, ambos da Lei 13.464/2017, por estarem em desconformidade com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos insculpidos no caput do art. 40 da Constituição Federal.

57. A despeito das inconstitucionalidades acima mencionadas, em relação às quais reitero a minha total concordância, entendo que esta Corte de Contas encontra-se limitada em sua atuação, por se tratar os presentes autos de processo de representação formulada pela unidade técnica versando sobre a constitucionalidade de leis e regulamentos de forma abstrata.

58. Com efeito, tudo leva a crer que a presente representação foi formulada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade na esfera administrativa, resultando daí a inviabilidade do exame da questão na forma proposta, haja vista que o exame de constitucionalidade por parte desta Corte de Contas, assegurado pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, somente poderia se dar de forma incidental.

5.29. Mesmo o conteúdo do enunciado 347 da Súmula do STF tem sido fortemente contestado naquela Corte, o que se pode constatar nos trâmites dos Mandados de Segurança 35.824, 35.494 e 35.498, que tratam exatamente de julgamentos do Tribunal, nos quais o Tribunal rechaçou incidentalmente a aplicação da Lei 13.464/2017 em atos concretos de registro de aposentadorias de

beneficiários da norma. Em consulta a esses processos no decorrer desta instrução, verificou-se que a Procuradoria-Geral da República contesta a possibilidade de o Tribunal atuar nessa seara.

5.30. Por oportuno, há, inclusive, decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes, proferida no âmbito do Mandado de Segurança 35.498/DF, no qual o magistrado suspende deliberações do Tribunal nos casos concretos constantes daquele processo, manifestando-se, nos seguintes termos:

Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

Dessa forma, a Constituição Federal não permite ao Conselho Nacional de Justiça, tampouco ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo.

5.31. Se há forte discussão sobre a possibilidade de controle incidental de constitucionalidade por esta Corte, não há dúvida sobre a impossibilidade de o Tribunal atuar *in abstracto* nessa seara, como se viu no debate até o momento. Não se trata, no caso, de discussão quanto à eficácia de normas que ampliam despesas obrigatórias de caráter continuado ou criam benefícios tributários, como se discutirá à frente, mas sim intervenção em competência constitucional e no próprio processo de produção de normas jurídicas. No âmbito dos normativos relativos a finanças públicas, o TCU atua para materializar o ordenamento vigente, sem interferir em competências constitucionais ou legais.

5.32. Assim, não obstante correto o posicionamento desta Corte em relação à inconstitucionalidade de eventual decreto autônomo acerca da regulamentação da base de cálculo do valor global do BEP, a opção por realizar determinação ao Chefe do Poder Executivo se apresenta como controle de constitucionalidade *abstracto preventivo* pelo TCU.

5.33. Por certo, cabe forte recomendação sobre a matéria, nos exatos termos colocados pela deliberação recorrida no item 9.3, opção que possibilita a manutenção dos itens 9.7 e 9.8 e respectivos subitens do julgado em debate, além do encaminhamento dessa e de outras questões tratadas nos autos ao Procurador-Geral da República, legitimado à representação por inconstitucionalidade.

5.34. Em sentido contrário, não se vislumbra nas deliberações inseridas nos itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do acórdão recorrido qualquer irregularidade, mas sim a atuação escorreita desta Corte na materialização das normas constitucionais e legais de finanças públicas, que se aplicam às despesas criadas pela Lei 13.464/2017, sem que se constitua controle de constitucionalidade. Essas deliberações não pretendem excluir a lei que criou o Bônus do mundo jurídico ou atuar sobre a validade dos dispositivos legais, como ocorreu nos precedentes citados pelo recorrente, mas sim a aplicação sistemática de outras regras positivadas no ordenamento.

5.35. Nessa linha e ao contrário do que afirma a recorrente, aplica-se ao caso a resposta à consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, constante do Acórdão 1.907/2019 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, *in verbis*:

9.1. responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

5.36. Trata-se de discussão no plano da eficácia e exequibilidade das normas relativas a finanças públicas, sem que o Tribunal tenha a intenção de afastar a validade do normativo, conforme

disserta o Ministro Relator Raimundo Carreiro no voto condutor do Acórdão 1.907/2019 – Plenário, em relevante aplicação da teoria da “Escada Pontea”, de Pontes de Miranda:

E, sobre essa questão posta pelo consulente, entendo que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexequíveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

Refiro-me, na espécie, à teoria de Pontes de Miranda relativamente aos fatos jurídicos, denominada “Escada Pontea”, no sentido de que os fatos jurídicos perpassam, respectivamente, pelo plano da existência, plano da validade e plano da eficácia.

A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17).

5.37. Como se observa no relatório do acórdão recorrido, as irregularidades que ensejaram a atuação desta Corte estão relacionadas ao descumprimento de normas de finanças públicas vigentes e também aplicáveis aos gestores no Ministério da Economia, quando da execução dos gastos.

5.38. Diferentemente do ponto anteriormente discutido nesta instrução, o Tribunal não pretende, com as outras determinações, inviabilizar a vigência da Lei 13.464/2017, mas sim a adequação das renúncias de receita e das despesas decorrentes desse normativo às demais normas de finanças públicas também vigentes no ordenamento, como medidas de eficácia do referido diploma. Trata-se de interpretação que busca o equilíbrio sistemático do ordenamento jurídico pátrio aplicável a gastos governamentais.

5.39. Nessa linha, para o melhor entendimento da matéria, cabe a transcrição das demais deliberações questionadas na peça recursal:

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

(...)

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

(...)

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.

5.40. Nota-se que os dispositivos constitucionais e legais invocados nas determinações acima estão relacionados aos princípios basilares sobre finanças públicas aplicáveis a todos os gastos públicos criados após a promulgação da Constituição Federal e sob a égide da LRF.

5.41. Nesse sentido, a Medida Provisória 765/2016 e a posterior Lei de conversão 13.464/2017 estabeleceram, de acordo com os artigos 14 e 24, abaixo transcritos, que a parcela remuneratória relativa ao BEP não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

(...)

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 e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária. (Grifos acrescidos)

5.42. A União, no recurso em debate, entende que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui hipótese de não incidência e não de isenção tributária, como defende o acórdão recorrido. Sobre o tema, é importante ressaltar, conforme lição de Ricardo Alexandre, que a não incidência se refere a fatos não alcançados pela regra de tributação, podendo decorrer de três formas (**Direito tributário esquematizado**: 4. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010, p. 168-169):

a) o ente tributante, podendo fazê-lo, deixa de definir determinada situação como hipótese de incidência tributária;

(...)

b) o ente tributante não dispõe de competência para definir determinada situação como hipótese de incidência do tributo, uma vez que a atribuição constitucional de competência não abrange tal fato;

(...)

c) a própria Constituição delimita a competência do ente federativo, impedindo-o de definir determinadas situações como hipóteses de incidência de tributos. (...)

5.43. A não incidência, portanto, ocorre quando o ente tributante, já na formulação original da hipótese de incidência ou por conta das características do fato jurídico, deixa de definir situação específica como tributável ou sequer dispõe de competência para incluir determinado fato como imponible ou, ainda, a própria Constituição delimita essa atribuição, impedindo a incidência sobre a conjuntura. Como leciona Luciano Amaro, trata-se dos “fatos que não têm aptidão de gerar tributos” (**Direito tributário brasileiro**. 13. ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2007, p. 280).

5.44. De outro lado, para a doutrina majoritária, a isenção é “a dispensa legal do pagamento do tributo devido” (SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 866). Essa corrente entende que a norma isentiva apenas impede o lançamento do tributo, sendo que já existe a obrigação tributária com a realização do fato imponible. O que se exclui é o crédito dela decorrente.

5.45. De outro lado, pensamento capitaneado por José Souto Maior Borges considera que a incidência da norma isentante implica na não incidência da norma tributária. Para esse autor, o mesmo fato impositivo que gerou a obrigação tributária não poderia transformar-se em fato isento (BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 163-164).

5.46. O autor aprofunda a questão e argumenta que a norma isentante retira pessoas ou objetos do campo de incidência tributária e impede o nascimento da obrigação tributária. Assim, as regras de isenções são hipóteses de não incidência tributária legalmente qualificadas. Elas afastam as normas que criam o liame obrigacional (BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 200-201).

5.47. A solução à controvérsia doutrinária e a observação do fenômeno das isenções tributárias se tornaram mais fáceis com a explicitação esquemática da regra matriz de incidência tributária (CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 592).

5.48. O esclarecimento do fenômeno tributário, por meio dos aspectos espacial, temporal, material, pessoal e quantitativo, via hipótese e consequência, permitiu visualizar que a isenção ataca um dos elementos da regra matriz, por oito maneiras distintas:

i.1) atingindo-lhe o critério material, pela desqualificação do verbo; i.2) mutilando o critério material, pela subtração do complemento; i.3) indo contra o critério espacial; i.4) voltando-se para o critério temporal; (ii) pelo consequente, atingindo: ii.1) o critério pessoal, pelo sujeito ativo; ii.2) o critério pessoal, pelo sujeito passivo; ii.3) **o critério quantitativo, pela base de cálculo**; e ii.4) o critério quantitativo, pela alíquota. (Grifos acrescidos)

(CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 593)

5.49. De fato, o pensamento do ilustre doutrinador descreve com maior clareza a influência da norma isentante sobre a regra criadora da obrigação tributária. Em cada normativo que trata de isenções tributárias é possível perceber que ora são excluídas pessoas, ora bens, ora parcelas da base de cálculo ou modificações da alíquota.

5.50. Nessa linha, a regra matriz de incidência tributária da contribuição previdenciária do servidor público, conforme ao artigo 4º, incisos I e II, da Lei 10.887/2004, incluídos pela Lei 12.618/2012, entende como fatos impositivos:

I - a totalidade da base de contribuição, em se tratando de servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e não tiver optado por aderir a ele;

II - a parcela da base de contribuição que não exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, em se tratando de servidor:

a) que tiver ingressado no serviço público até a data a que se refere o inciso I e tenha optado por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou

b) que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere o inciso I, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.

5.51. A base de contribuição, como regra, nos termos do §1º do mesmo artigo 4º da Lei 10.887/2004, é entendida como o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas determinadas rubricas expressamente previstas na norma, incluindo-se hipóteses de não incidência e isenção. Dentre essas exclusões estão as parcelas relativas ao BEP, recebidas pelos servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, incluídas, posteriormente, nos incisos XXIII e XXIV do referido parágrafo, por meio da Lei 13.464/2017.

5.52. Assim, as quantias relativas ao BEP, por certo, encontram-se originalmente inseridas no espectro de incidência da contribuição social do servidor público, como parcelas remuneratórias, sem que se discuta na base original serem as vantagens permanentes ou não. Com a norma isentiva é que essas rubricas restaram mutiladas da base de cálculo. Trata-se, portanto, de isenção, dispensa legal do pagamento do tributo.

5.53. Além disso, a unidade técnica demonstrou com clareza as características de perpetuidade dessas rubricas, mesmo para os aposentados e pensionistas, diferentemente das rubricas com caráter indenizatório, temporárias ou não recebidas na inatividade, como férias e adicionais, sendo improvável que o Bônus seja zerado em algum momento (peça 106, p. 12-13):

62. Deve-se observar que **inativos e pensionistas fazem jus aos Bônus de Eficiência e Produtividade**, inclusive, perceberão essa remuneração por todo o período em que conservarem seu vínculo de aposentação ou de pensionista. Embora o percentual dos bônus se reduza, a uma proporção média anual de 7%, após a data de aposentadoria, esse valor não chega a zero, **pois a proporção mínima é de 35% do valor do BEP**, ou seja, o aposentado e aquele que fizer jus à respectiva pensão receberão indefinidamente esse bônus. A seguir, as tabelas “a” e “b” do Anexo IV da Lei 13.464/2017 são reproduzidas em forma de gráfico a fim de ilustrar esta situação.

5.54. Diante disso, a exclusão dessa rubrica da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui, de fato, benefício fiscal, sobre o qual incidem diversos normativos relacionados às finanças públicas, a exemplo dos artigos 150, §6º; e 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias; bem como dispositivos anualmente colocados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e da LRF.

5.55. A unidade técnica demonstrou que a referida isenção não restou editada por lei específica, conforme preconiza o §6º do artigo 150 da Constituição Federal, mas sim inserida em norma relativa à remuneração de servidores.

5.56. Do mesmo modo, o artigo 113 do ADCT prevê que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

5.57. De outro lado, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possui disciplina normativa específica acerca de renúncias fiscais, incluindo-se a isenção em debate:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições.

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

5.58. Nesses termos, a concessão de benefício de natureza tributária deve estar acompanhada de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa do impacto orçamentário e

financeiro no exercício da vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO, além de medidas de compensação, as quais constituem condição para a vigência da renúncia.

5.59. Destaque-se que a Lei 13.408, publicada no Diário Oficial da União de 27/12/2016, portanto, vigente quando da edição da Medida Provisória 765, em 29/12/2016, assim como LDOs anteriores e subsequentes, também traziam regime jurídico para as renúncias fiscais, conforme se nota nos dispositivos transcritos abaixo:

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º A criação ou alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

§ 2º A concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais.

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

5.60. Na espécie, o Tribunal, corretamente, não identificou qualquer estimativa do impacto dessas isenções na arrecadação das receitas federais ou eventuais medidas de compensação, na forma exigida na LRF. No recurso em análise, a recorrente também não se desincumbiu da obrigação de demonstrar eventuais ações nesse sentido. Não há sequer menção ao benefício tributário na Exposição de Motivos 360/2016, que fundamentou a Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 1464/2017, consultada nesta instrução, por certo, em razão de o Ministério da Economia considerar, erroneamente, o benefício como hipótese de não incidência, conjuntura não abarcada pelas exigidas medidas de compensação.

5.61. Verifica-se que, não obstante a formatação da renúncia de receitas decorrente da exclusão dos BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária tenha incorrido em variados vícios de ordem constitucional, o Tribunal, na espécie, restringiu-se a determinar ao Ministério da economia, o estabelecimento de medidas de compensação para o benefício, conforme exigência inscrita no artigo 14 da LRF, hipótese aceitável na linha de entendimento defendida nesta instrução.

5.62. A identificação intempestiva de renúncias fiscais descompromissadas com as exigências da LRF remete à complexa interpretação da norma, no que concerne às formas para regularizar essa conjuntura. Nessa linha, pode-se observar, no texto do artigo 14 da Lei Complementar, transcrito acima, que os requisitos prévios necessários para a eficácia do gasto tributário são:

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

b) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) alternativamente:

c.1) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

c.2) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

5.63. As duas primeiras exigências são de caráter obrigatório. Verifica-se, contudo, que, não obstante a expressão “medidas de compensação” conste apenas no inciso II do artigo 14, podem ser consideradas nesse sentido o cumprimento alternativo de qualquer uma das condições previstas nos incisos I e II do mesmo artigo 14. De fato, caso a renúncia seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, o ordenador estará atuando no controle das despesas, pois reduzirá o montante destinado a esse fim, atingindo-se a finalidade da norma.

5.64. Sobre o cumprimento alternativo de qualquer uma das condições previstas nos incisos I e II do artigo 14 da LRF, cabe transcrever lição de Tathiane Piscitelli (**Direito financeiro esquematizado**. 3. ed. rev. E atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012, p. 91-92):

(...) Contudo, ao lado dessas demandas obrigatórias, o legislador ainda estabelece duas outras condições, das quais pelo menos uma deve ser cumprida, a critério do ordenador da renúncia.

A primeira possibilidade está na demonstração de que a renúncia está contemplada na LOA, por ocasião da estimativa de receitas e, ainda, no fato de que não haverá prejuízo às metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, integrante da LDO. Trata-se, aqui, de garantir que a estimativa de receita contida na LOA reflita uma estimativa real e não mascarada por posteriores reduções de receita, evitando, dessa forma, eventual déficit nas contas públicas e perda do equilíbrio orçamentário.

(...)

Ao lado dessas exigências, o ordenador da renúncia, ao contrário, pode optar pela criação de “medidas de compensação”, pelo aumento de receita, proveniente de aumento ou instituição de tributos.

5.65. Do mesmo modo, a jurisprudência desta Casa ratifica esse posicionamento, conforme se nota em deliberação contida no Acórdão 809/2014, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

9.4. determinar ao Ministério da Fazenda que, quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação, observe o teor do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a fazer constar da exposição de motivos:

9.4.1. estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

9.4.2. demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

5.66. Todavia, quando a renúncia deixa de ser considerada na estimativa da LOA e já produz efeitos no exercício, como, no presente caso, em que a desoneração vigora desde o ano de 2016 invisível aos demonstrativos da União, resta, no primeiro momento, como medidas de compensação, de modo a garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro no ano em curso, apenas as hipóteses previstas no inciso II do artigo 14 da LRF.

5.67. Na espécie, o recorrente, ao se submeter à deliberação recorrida, em seu item 9.3, aplicando-se o artigo 14 no prazo de 30 dias, não terá, no primeiro momento, outra solução senão estabelecer, com a urgência devida, medidas para solucionar o desequilíbrio que a renúncia não computada traz ao orçamento do exercício de criação e dos anos posteriores.

5.68. Nessa linha, compartilha-se do posicionamento do Relator *a quo* colocado no item 42 do voto condutor da deliberação recorrida, *in verbis*:

42. Por isso, estou de acordo com a proposta da unidade instrutora de determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação (ou seja, algum aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).

5.69. Em razão disso, de fato, como informa o Tribunal no item 9.6 do acórdão recorrido, eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas no artigo 14, inciso II, pode atrair a incidência do disposto no §2º do artigo 14 da LRF, podendo acarretar discussões quanto à legalidade e eficácia do gasto tributário.

5.70. De outra sorte, não se vislumbra a alegada necessidade de que esta Corte se manifeste necessariamente sobre a repercussão do posicionamento acerca da natureza jurídica da renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas. Pretende o recorrente que esta Corte se manifeste, nos presentes atos, sobre incidência da paridade nesses pagamentos.

5.71. Como se pode notar, a deliberação de que a exclusão do Bônus da base de cálculo da contribuição previdenciária se trata de isenção está relacionada à própria regra matriz de incidência do tributo e às normas de Direito Tributário e, para o que interessa aos presentes autos, enseja repercussões nas regras delimitadas pela LRF, não havendo necessidade, nesta assentada, de se manifestar sobre eventual regime de pagamentos.

5.72. Além disso, mesmo que se enfrente esse tema, verifica-se que o Bônus de Eficiência tem regime jurídico próprio de execução, prevendo-se, como se discutiu acima, o pagamento aos ativos e aos inativos, independentemente do regime de aposentadoria a que estejam vinculados.

5.73. Por oportuno, esta Corte identificou essa realidade na prática dos pagamentos, como relatou o Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 2.000/2017 – Plenário:

51. A propósito, a Sefip apurou que, em julho de 2017, o Bônus foi pago a 18.668 aposentados e 13.409 pensionistas, gerando uma despesa mensal da ordem de R\$ 36,7 milhões ou cerca de R\$ 477 milhões ao ano.

52. A parcela foi estendida, inclusive, àqueles sem direito à paridade. Nesse caso, são 486 inativos e 3.856 pensionistas, perfazendo um dispêndio mensal de R\$ 4,3 milhões (cerca de R\$ 55,5 milhões ao ano).

5.74. Logo, a própria sistemática estabelecida pela Lei 13.464/2017 desconsidera o regime de aposentadoria dos beneficiários. De toda sorte, a pretensão da recorrente de que esta Corte se manifeste sobre os pagamentos dos Bônus no regime de paridade dos servidores não tem correlação com a solução das controvérsias levantadas nos presentes autos.

5.75. Cabe informar, por oportuno, que a natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, bem como a inclusão dessa parcela em aposentadorias e pensões será enfrentada no TC 011.648/2018-0, instaurado em atendimento à determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.721/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler. O processo se encontra sobrestado, até que sobrevenham julgamentos definitivos em mandados de segurança em trâmite no STF, conforme despacho contido à peça 13 daqueles autos.

5.76. De outro lado, as despesas criadas por meio da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, caracterizam-se pela obrigatoriedade e continuidade, devendo, portanto, respeito à LRF, em seus artigos 15 a 17. Por certo, como ressaltou a unidade técnica, essas rubricas não se confundem com a revisão geral anual para todos os servidores públicos, prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, para as quais as medidas compensatórias não se aplicam, conforme o §6º do artigo 17 da LRF. Trata-se, no caso, de reestruturação de carreiras específicas.

5.77. Sobre esse ponto, os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal trazem diversas exigências a serem seguidas já no momento da criação ou aumento de despesas de caráter continuado, nos seguintes termos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

(...)

5.78. Dessa forma, a criação ou o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado exigem a comprovação de que esse gasto não afetará as metas de resultados fiscais, devendo os respectivos efeitos financeiros serem compensados ou pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa.

5.79. Conforme se constata na Exposição de Motivos 360/2016, que fundamentou a Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 1464/2017, consultada nesta instrução, confirma-se o posicionamento da unidade técnica, no sentido de não haver qualquer demonstração de que as despesas com BEP fixo ou variável comprometeriam as metas de resultado, além de não se ter o detalhamento de eventuais medidas de compensação, conforme exigem os artigos 16 e 17 da LRF.

5.80. No documento, consta apenas as seguintes informações genéricas sobre o tema, que não têm o condão de comprovar o real atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta.

(Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-765-16.pdf> Acesso em 30 abr 2020)

5.81. O cumprimento integral desses dispositivos não restou demonstrado pelos órgãos gestores dessas despesas no Poder Executivo, seja no processo de formação da Medida Provisória 765/2016 ou de conversão na lei 13.464/2017 ou, posteriormente, na execução dos gastos, conforme disserta a unidade técnica em posição transcrita no relatório do acórdão recorrido (peça 106, p. 33):

179. No que se refere aos requisitos exigidos pela LRF para a geração da despesa pública, constatou-se que a Exposição de Motivos (EM) 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, **não menciona qualquer premissa e metodologia de cálculo** acerca dos dados contidos naquele documento. Informou-se apenas que o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários. Quanto aos bônus da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, a exposição de motivos noticia que o bônus alcança 2.671 servidores ativos e 4.011 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 6.682 beneficiários. As estimativas de impacto são as seguintes: (...) (Grifos no original)

5.82. Não houve, na formulação da Medida Provisória 765/2016 e na Lei 13.464/2017, sequer transparência quanto o valor que será recebido por cada servidor ou as respectivas premissas ou a metodologia de cálculo das parcelas, no caso do BEP variável a ser implementado (peça 106, p. 47):

275. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a **falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP**, o que poderia ser parcialmente saneado a partir da **evidenciação adequada das premissas e metodologia** de cálculo para se estimar a despesa, como estabelecido no § 2º do art. 16 da LRF. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco, a sociedade conheciam ou conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir a título de BEP, após a implementação da variabilidade dessa espécie remuneratória. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, esperava-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores fossem divulgados pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016. Contudo, isso não aconteceu. (Grifos no original)

5.83. Por certo, na forma discutida pela unidade técnica, a base de cálculo a ser definida posteriormente por meio de processo legislativo regular, o que se espera por esta Corte e de acordo com o texto constitucional, constitui o elemento central na quantificação da despesa, devendo a majoração desse gasto estar protegida por todas as medidas previstas na LRF e na Carta Magna.

5.84. Além disso, nos termos do artigo 15 da LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17 da LRF.

5.85. Em razão disso, esta Corte atuou cuidadosamente em informar ao Ministério da Economia, por meio do item 9.6 do acórdão recorrido, que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação pode acarretar a incidência do disposto no artigo 15 da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos pagamentos.

5.86. Logo, o descumprimento desses dispositivos, pode ensejar a suspensão dos benefícios e dos pagamentos. Mostra-se sobremaneira pertinente informação nesse sentido inserida no item 9.6 do acórdão recorrido, sobretudo, no que concerne ao delineamento do BEP variável, sendo que o Tribunal agiu corretamente ao possibilitar a continuidade dos pagamentos da parcela fixa do BEP, claramente definida no artigo 11, §2º, da Lei 13.464/2017.

5.87. De outra sorte, esses dispositivos demonstram o papel essencial que as normas constitucionais ou legais de Direito Financeiro têm na eficácia de leis que criem ou majorem despesas e gastos tributários, não se tratando de discussão quanto à constitucionalidade dos diplomas normativos, como busca fazer crer o recorrente.

5.88. Cite-se, nesse sentido, diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, nos quais a Corte considera leis que concederam reajustes de remunerações de servidores públicos sem o atendimento ao disposto nos incisos I e II do §1º do art. 169 da Constituição (que exigem prévia dotação orçamentária e autorização específica da LDO) constitucionais, mas ineficazes:

I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade.

II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes.

(ADI 1585, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997, DJ 03-04-1998 PP-00001 EMENT VOL-01905-01 PP-00029).

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS - ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO) –

1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se está, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta.

2. Interpretação dos incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: é a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexecutável o cumprimento da lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente. Precedentes (Medidas liminares nas ADINs nºs 484/PR (RTJ 137/1.067) e 1.243/MT (DJU de 27.10.95).

3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar”.

(ADI 1.428-5/SC, TP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 10.05.96).

Direito constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 6.614, de 22.12.1994, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Alegações do Governador, autor da ação, de que a Lei impugnada: 1.) - Ofende o princípio da legalidade (art. 39, "caput", e inciso X do art. 48 da C.F.), porque cria número incerto de cargos; 2.) - Viola os incisos XII e XIII do art. 37, quanto a paridade e vinculação de vencimentos; 3.) - Desrespeita o art. 169, a falta de previsão orçamentária.

1. As alegações perderam consistência, em face das informações do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa do Estado.

2. A falta de previsão orçamentária, conforme precedente do S.T.F. (RTJ 137/1.067) é obstáculo ao cumprimento da Lei no mesmo exercício mas, não, no subsequente.

3. Hipótese, ademais, em que os repasses devem observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a própria Lei Orçamentária, que não foi suspensa por esta Corte, na ADI n. 1.287, ajuizada, igualmente, pelo Governador, e seu Decreto n. 4, de 10.01.1995, que se encontra novamente em vigor.

4. Inconveniência do deferimento da medida cautelar de suspensão da Lei, cuja execução está praticamente concluída com a implantação nela prevista, e que vem sendo cumprida com os meios a disposição do Poder Judiciário.

5. Medida cautelar indeferida. Votação unânime.

(ADI 1243 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 17/08/1995, DJ 27-10-1995 PP-36331 EMENT VOL-01806-01 PP-00088)

5.89. Dessa forma, mesmo que se tenham precedentes com entendimentos distintos, sem que se tenha notícia de tese com repercussão geral sobre a matéria, a condução desta Corte no âmbito do presente processo e diante dos argumentos colocados nesta instrução demonstram correção no enfrentamento do tema, excluía a possibilidade do exercício de controle de constitucionalidade abstrato, conforme discutido anteriormente.

5.90. Diante disso, a alegação da recorrente de que a remuneração dos auditores desta Corte tenha tido conformação semelhante à conjuntura que se discute nos presentes autos não suprime as irregularidades descritas nos autos e não afasta as exigências legais e constitucionais relacionadas à renúncia de receitas e às despesas obrigatórias em questão. Ademais, os limites constitucionais a serem seguidos pelos titulares das competências para instituir o BEP variável também se mantêm.

5.91. De outra sorte, não se desconhece nesta instrução as mudanças fáticas decorrentes da crise do coronavírus (Covid-19) vivida pelo país, a qual ensejou diversas medidas legislativas e judiciais, com reflexos na interpretação e até mesmo na eficácia de normas de finanças públicas também discutidas no presente processo. Entretanto, como se demonstrará a partir desse ponto, a deliberação recorrida, na parte que propõe manter no presente trabalho, está condizente com a conjuntura atual, seja sob os aspectos legais ou judiciais.

5.92. Nessa linha, por conta da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), em 18/3/2020, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 6/2020, reconheceu, para os fins do artigo 65 da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, datada do mesmo dia, com efeitos até 31/12/2020. O citado dispositivo da Lei Nacional de Finanças Públicas prevê a suspensão na contagem de determinados prazos da norma e, sobretudo, a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenhos.

5.93. Em outra vertente, o Presidente da República ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar (ADI 6357 MC/DF), com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e ao artigo 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020). O autor buscou adequar a leitura desses dispositivos ao estado excepcional de calamidade decorrente da pandemia de Covid-19.

5.94. Em decisão liminar, proferida naqueles autos em 29/3/2020, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu cautelarmente o pedido do Presidente da República, manifestando-se, nos seguintes termos:

19. Diante do exposto, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, **afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de**

calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se. (Grifos acrescidos)

5.95. Note-se que a deliberação é clara quanto à flexibilização na interpretação dos dispositivos da LRF apenas em despesas temporárias e excepcionais relacionadas diretamente ao combate à pandemia do coronavírus Covid-19). O magistrado explica essa posição em trecho da deliberação:

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

5.96. Inclusive, a constitucionalização desse entendimento no artigo 3º da Emenda Constitucional n. 106, publicada em 8/5/2020 e apresentada à frente nesta instrução, levou o Supremo Tribunal Federal, em recentíssimo acórdão proferido em 13/5/2020, a referendar a liminar proferida no âmbito da ADPF 6357 MC/DF e extinguir o feito por perda do objeto. Portanto, a deliberação, transcrita abaixo, ratifica a percepção do Relator sobre a necessidade de se diferenciar os gastos relacionados com a Covid-19 das despesas obrigatórias de caráter continuado para as quais se mantém a influência das normas de finanças públicas:

O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a medida cautelar deferida, e o Ministro Edson Fachin, que não extinguiu a ação. Falaram: pelo requerente, o Ministro José Levi Mello do Amaral Junior, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae* Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF, o Dr. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

5.97. Além disso, em 23/3/2020, o Presidente da República ajuizou no STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 662 MC/DF), contra o Projeto de Lei do Senado 55 de 1996, na parte em que altera o art. 20, §3º, da Lei 8.742, de 1993 (LOAS), dispositivos relacionados a despesas de caráter continuado vinculadas aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC).

5.98. Na petição inicial, o requerente alegou o descumprimento pelo Congresso Nacional dos seguintes preceitos fundamentais: artigos 1º, *caput*, 2º, 5º, LIV e §2º, 37, 195, §5º, todos da Constituição Federal; e artigos 107 a 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

5.99. Sem que se aprofunde na discussão específica do BPC, que também se encontra em análise nesta Secretaria no bojo do TC 011.564/2020-2, cabe informar que, em 3/4/2020, o Ministro Gilmar Mendes proferiu decisão no âmbito da ADPF 662 MC/DF e reconheceu a necessidade de se fazer distinção entre os gastos vinculados ao combate à pandemia da Covid-19 e às despesas obrigatórias de caráter continuado, para as quais as exigências da LRF se mantêm:

A suspensão desses dispositivos não parece afetar a discussão colocada na presente ADI. Isso porque a majoração do Benefício de Prestação Continuada não consubstancia medida emergencial e temporária voltada ao enfrentamento do contexto de calamidade da COVID-19. Ao contrário de outros benefícios emergenciais, a majoração do BPC nos termos propostos tem caráter permanente, ou seja, trata-se de uma expansão definitiva do benefício, que sequer está condicionada ao período de crise.

A necessidade de se fazer um *distinguishing* entre as medidas temporárias de combate à crise do Coronavírus e as medidas de expansão permanente do gasto público foi destacada pelo Professor Marcos Mendes em artigo recentemente publicado. (...)

(...)

Como destacado pelo economista, a expansão do BPC nos termos propostos implicará custo de R\$ 20 bilhões por ano aos cofres públicos. Em um juízo comparativo com outras medidas temporárias e limitadas de contenção da crise, a ampliação permanente do BPC teria o condão de exponencializar a projeção da dívida pública nacional nos próximos anos.

Assim, por todo exposto acima, compreendo que o período emergencial não constitui motivo suficiente para se afastar a exigência constitucional da correspondente fonte de custeio para ampliação de benefício assistencial, sobretudo por se tratar de proposta de majoração permanente da prestação continuada.

5.100. Diante disso, o magistrado proferiu decisão cautelar, suspendendo-se a eficácia artigo 20, §3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, até que sobrevenham as condições previstas na Constituição e na LRF para a execução de despesas dessa natureza:

Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, apenas para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO.

5.101. Ressalte-se que esses posicionamentos estão condizentes com os dispositivos inseridos na recentíssima Emenda Constitucional n. 106, publicada no Diário Oficial da União de 8/5/2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, informalmente conhecida como “orçamento de guerra”.

5.102. O artigo 3º do referido documento, transcrito abaixo, é expresso em diferenciar as despesas permanentes dos gastos direcionados ao enfrentamento da crise da Covid-19, afastando-se as normas de finanças públicas apenas nesse último caso:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

5.103. Não há dúvida de que, mesmo com esse cuidado, a indicação de fontes de recursos e medidas de compensação em relação a outras despesas para as quais ainda incidem os dispositivos constitucionais e legais de controle das finanças públicas será fortemente influenciada pelos estratosféricos gastos com a Covid-19 e, portanto, difícil, dada a natural escassez de recursos.

5.104. Igualmente verdadeira é a necessidade de se manterem híidas o quanto possível as normas de controle orçamentário e financeiro constantes da Constituição Federal e da LRF, sob pena de agravar a situação fiscal do país a patamares ainda mais insustentáveis. Em razão disso, cabe a esta Corte distinguir adequadamente os gastos destinados à calamidade pública declarada em março e exigir o cumprimento das normas naquelas despesas não inseridas nessa conjuntura, como exige a recentíssima Emenda Constitucional n. 106/2020.

5.105. No presente caso, é de fácil constatação que incrementos remuneratórios destinados a servidores de determinadas carreiras anteriores ao Decreto Legislativo 6/2020 nenhuma relação possuem com a crise da Covid-19, mantendo-se incólume nessa conjuntura a aplicação das regras ordinárias de finanças públicas.

5.106. Por certo, resta aos Poderes impedir o surgimento de novos gastos não previstos, dada a quase certa impossibilidade de se indicarem fontes de recursos para custear novas despesas; bem como postergar rubricas cujas medidas de compensação estejam pendentes, como no caso em epígrafe.

5.107. Por fim, o descumprimento sistemático das determinações desta Corte, insculpidas no acórdão recorrido, de fato, podem repercutir na apreciação das Contas do Presidente da República, conforme restou consignado no alerta contido no item 9.9 da deliberação em debate, tendo em vista os reflexos na gestão orçamentária e financeira da União.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) O Tribunal de Contas da União não detém competência para realizar controle de constitucionalidade das leis ou dos atos normativos *in abstracto*, atribuição exclusiva do Poder Judiciário, mesmo diante da possibilidade de esta Corte examinar a aderência das normas à Constituição nos casos concretos;

b) Medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o artigo 113 do ADCT, os artigos 14, 15, 16 e 17 da LRF; e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; e

c) Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade relacionada à Covid-19 e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

6.1. Assim, tendo em vista que Tribunal, ao proferir determinação ao Ministro da Economia e especialmente à Casa Civil para que se abstenham de emitir decreto regulamentador do BEP variável, tendo como base primordialmente interpretação de dispositivo constitucional relativo às atribuições das autoridades ou ao próprio processo de formação das normas jurídicas, realiza controle de constitucionalidade preventivo não inserido nas competências desta Corte.

6.2. Por certo, deve o Tribunal proferir recomendação aos órgãos sobre o tema, a qual se espera seja atendida, encaminhando-se, também, a questão ao Procurador-Geral da República, um dos legitimados para interpor representação por inconstitucionalidade.

6.3. Por fim, em relação aos demais pontos discutidos na peça recursal, os argumentos apresentados pela recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) não conhecer do recurso interposto pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), em razão da ausência de legitimidade, nos termos do artigo 48 da Lei 8443/1992 e artigos 144, 286, parágrafo único, e 285 do Regimento Interno/TCU;

b) não conhecer do recurso interposto pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait), em razão da ausência de legitimidade, nos termos do artigo 48 da Lei 8443/1992 e artigos 144, 286, parágrafo único, e 285 do Regimento Interno/TCU;

c) conhecer do recurso interposto pela União, por meio da Advocacia-Geral da União; e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para, em substituição à determinação contida no item 9.3 do acórdão recorrido, recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas

alíneas “c” e “d” do inciso I do art. 3º; e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, bem como no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

d) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e aos demais interessados.

2. Em razão da relevância do tema, com profundo impacto tanto nas finanças públicas quanto na vida de milhares de servidores públicos federais, mediante Despacho de peça 173, solicitei o pronunciamento do MPTCU acerca dos pedidos de reexame interpostos.

3. O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, divergiu da proposta da unidade técnica, conforme parecer lançado à peça 178, a seguir transcrito:

Trata-se de representação autuada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Cabe fazer breve histórico acerca do processo. Inicialmente, o Relator *a quo* proferiu despacho (peça 5) em que conheceu da representação, facultando ao Ministério da Economia e à Secretaria da Receita Federal que no prazo de 24 horas se manifestassem a respeito dos indícios de irregularidades apontados na peça inicial. O despacho também autorizou a Semag a realizar inspeção no Ministério da Economia e na Secretaria da Receita Federal, conforme escopo que viesse a definir, para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos do BEP.

Realizadas as oitivas dos órgãos responsáveis e a análise das respostas encaminhadas, a Semag identificou diversas irregularidades na formatação do BEP, resumidas no voto condutor da deliberação recorrida, nos seguintes termos (peça 105, p. 3):

- a) Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal;
- b) Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária;
- c) Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade;
- d) Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores;
- e) Potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

O TCU, preocupado com a gravidade dos fatos relatados e com o possível reflexo nas contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, proferiu, por meio do Acórdão 1.841/2019-Plenário (peça 87), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, a seguinte deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.

Em face desse acórdão, a Advocacia-Geral da União (AGU) opôs embargos de declaração (peça 98), apontando omissões e contradições no julgado, os quais foram enfrentados juntamente com o mérito da representação, dando origem ao Acórdão 1.921/2019-Plenário (peça 102). Por meio da referida deliberação a Corte expediu as seguintes determinações e recomendações aos órgãos responsáveis, além de conhecer e rejeitar os embargos interpostos:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98);

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com § 1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

- 9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;
- 9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;
- 9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;
- 9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;
- 9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;
- 9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;
- 9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:
 - 9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;
 - 9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;
- 9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;
- 9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC 011.648/2018-0;
- 9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;
- 9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;
- 9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia. (grifos nossos)

Posteriormente, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional) também opôs embargos de declaração (peça 117), requerendo o saneamento da deliberação, e o Tribunal, por meio do Acórdão por Relação 2.358/2019 – Plenário (peça 131), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, decidiu por não conhecer do pedido.

Por fim, a União, por intermédio da AGU, interpôs novo recurso, dessa vez na modalidade de pedido de reexame (peça 120), requerendo o conhecimento e provimento do pedido para afastar os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do Acórdão 1.921/2019 – Plenário (peça 102), e adequar os itens 9.7 e 9.8, para que os requisitos ali indicados fossem direcionados ao ato regulamentador do BEP. Da mesma forma, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) interpuseram pedido de reexame em face do julgado (peça 125 e 126, respectivamente), os quais tiveram os exames preliminares de admissibilidade (peças 141-145) ratificados pelo Ministro-Relator, na peça 147, concluindo pelo não conhecimento dos recursos, ante a ausência de legitimidade das referidas entidades. Já quanto ao pedido de reexame interposto pela União, houve o conhecimento do pedido, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.921/2019-Plenário.

Na fase atual, portanto, discute-se o mérito do pedido de reexame interposto pela União (peça 120) contra o Acórdão 1.921/2019 (peça 102). Em sua análise (peça 170), a Serur reconhece que os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos, no sentido de que o Tribunal de Contas da União não detém competência para realizar controle de constitucionalidade das leis ou dos atos normativos *in abstracto*, atribuição exclusiva do Poder Judiciário. A Serur conclui que o Tribunal, ao proferir determinação ao Ministro da Economia e especialmente à Casa Civil para que se abstenham de emitir decreto regulamentador do BEP variável, tendo como base primordialmente interpretação de dispositivo constitucional relativo às atribuições das autoridades ou ao próprio processo de formação das normas jurídicas, realiza controle de constitucionalidade preventivo não inserido nas competências da Corte.

Por outro lado, a Unidade Técnica entende que não configuraria espécie de controle de constitucionalidade proferir apenas recomendação mantendo a mesma redação contida originariamente no item 9.3 do acórdão recorrido. Por fim, em relação aos demais pontos discutidos na peça recursal, a Unidade Técnica defende que os argumentos apresentados pela recorrente não teriam o condão de modificar a deliberação recorrida.

Nesse sentido, a Serur propôs conhecer do recurso interposto pela União e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para, **em substituição à determinação contida no item 9.3 do acórdão recorrido, recomendar** ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas “c” e “d” do inciso I do art. 3º; e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, bem como no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017.

O debate nos autos pode ser delimitado a duas discussões centrais: i) competência do TCU para determinar que o Poder Executivo se abstenha de regulamentar a parte variável do bônus de eficiência pela via infralegal; ii) determinações sobre a adequação do pagamento do BEP às normas orçamentárias, em especial o estabelecimento das medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000.

Determinação para que o Poder Executivo se abstenha de regulamentar o BEP

Quanto à primeira questão, vale lembrar que, nos termos da Lei 13.464/2017, o Bônus de Eficiência e Produtividade constituiria parcela, como regra, variável na remuneração das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, dependente da regulamentação dos parâmetros essenciais relativos ao índice de eficiência institucional e à base de cálculo. Até que fosse estabelecido esse detalhamento, a norma previu pagamento dos bônus em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e de R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei, em seus artigos 11, §2º; e 21, §2º.

A divergência entre o TCU e a União nesse ponto se dá justamente em reconhecer qual espécie normativa é aplicável a essa regulamentação. A União entende que estão presentes na Lei os requisitos necessários para prover a regulamentação do BEP via decreto autônomo. O TCU, entretanto, entende que, dada a ausência de lei formal definindo parâmetros relevantes na composição do BEP, como por exemplo a sua base de cálculo, essa regulamentação pela via infralegal acabaria por violar o art. 37, inciso X, da CF/88, segundo o qual, *“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso”*.

Quanto a essa questão, vale a pena destacar as informações trazidas pela Semag em seu relatório de inspeção, no sentido de que, nos termos dos artigos 5º, §5º, e 15, §5º, da Lei 13.464/2017, o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo Índice de Eficiência Institucional, e que esse valor global consiste no montante a ser distribuído entre os beneficiários definidos na Lei 13.464/2017. Nesse sentido, a delimitação da base de cálculo a compor o valor do BEP seria elemento essencial na definição da remuneração dos beneficiários da rubrica e, portanto, deveria estar delineada expressamente em lei específica.

A Semag lembra que, inclusive, a redação original da Medida Provisória 765/2016, que fundamentou inicialmente o Bônus, no §4º do artigo 5º, delineava expressamente a base de cálculo dessa rubrica. Todavia, quando da conversão da medida provisória na Lei 13.464/2017, esses dispositivos foram retirados, o que deixou sem definição a base de cálculo do BEP.

Por outro lado, a União afirma que o TCU busca questionar a opção do legislador por delegar ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada pela Lei 13.464/2017, de modo que a determinação contida no subitem 9.3 do acórdão ora recorrido configuraria novamente tentativa de controle difuso de constitucionalidade por parte dessa Corte.

De todo modo, o debate sobre a natureza da espécie normativa aplicável à regulamentação do BEP foge ao escopo dos autos pelo simples fato de que tal regulamentação nem sequer sobreveio ao ordenamento jurídico. A discussão central cinge-se à constitucionalidade da determinação proferida pelo TCU no subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019, no sentido de impedir que o Poder Executivo venha a regulamentar a matéria. Sobre essa questão, vale a pena destacar alguns argumentos pontuados pela Serur (peça 170), com cuja análise anuímos, embora divirjamos parcialmente da proposta final de encaminhamento:

(...) 5.17. Dessa forma, a instituição de decreto para regulamentação de assunto reservado à lei específica, de fato, ultrapassa a competência do Chefe do Poder Executivo e deve ser objeto de enfrentamento por esta Corte.

5.18. Todavia, ao se debruçar sobre a manifestação da unidade técnica transcrita no relatório do acórdão recorrido (peça 106 – itens 113 a 136) e os votos condutores do julgado (peças 104 e 105), não obstante se observe referência a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e normas constitucionais de finanças públicas, é forçoso reconhecer que esse ponto gira em torno primordialmente da inconstitucionalidade na edição de possível decreto autônomo, em afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. Não se desconhece nesta instrução o papel essencial que a base de cálculo do BEP tem sobre exigências da LRF, conforme será discutido abaixo.

5.19. Mas, igualmente, é posicionamento de todos que o tratamento da base de cálculo do BEP por decreto constitui inconstitucionalidade formal, por se referir a matéria reservada a lei específica, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

5.20 Esta Corte, em atendimento à proposição da unidade técnica, optou por tratar a questão de forma preventiva e proferir, por meio do item 9.3 do acórdão recorrido, transcrito uma vez mais, para melhor entendimento, determinação ao Ministério da Economia e à Casa Civil, para que se abstenham de dispor sobre o tema de outra forma senão por lei formal: 9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos

da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

5.21. Em que pese se refira ao Ministério da Economia e à Casa Civil, por certo, a determinação se direciona, em primeira medida, ao Presidente da República, em acintoso controle de constitucionalidade preventivo pelo TCU. Apesar de salutar a intenção de proteção prévia das contas públicas, nesse caso específico, a forma de controle encontrada pela Corte não encontra guarida na Constituição Federal.

(...) 5.32. Assim, não obstante correto o posicionamento desta Corte em relação à inconstitucionalidade de eventual decreto autônomo acerca da regulamentação da base de cálculo do valor global do BEP, a opção por realizar determinação ao Chefe do Poder Executivo se apresenta como controle de constitucionalidade abstrato preventivo pelo TCU.

5.33. Por certo, cabe forte recomendação sobre a matéria, nos exatos termos colocados pela deliberação recorrida no item 9.3, opção que possibilita a manutenção dos itens 9.7 e 9.8 e respectivos subitens do julgado em debate, além do encaminhamento dessa e de outras questões tratadas nos autos ao Procurador-Geral da República, legitimado à representação por inconstitucionalidade

De fato, assiste razão a Serur no sentido de que a determinação contida no subitem 9.3 do acórdão proferido configura controle de constitucionalidade preventivo, competência essa privativa do Poder Judiciário. Convém salientar, inclusive, sobre decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes, proferida no âmbito do Mandado de Segurança 35.498/DF, impetrado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do trabalho (Sinait) em face das decisões proferidas no âmbito do TC 021.009/2017-1, no qual o ministro suspende deliberações do Tribunal nos casos concretos constantes daquele processo, manifestando-se, nos seguintes termos em relação a esse possível controle exercido pelo TCU:

Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder. **Dessa forma, a Constituição Federal não permite ao Conselho Nacional de Justiça, tampouco ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo.** (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido, se ao TCU não é dado proferir determinação no caso em análise sob pena de realizar controle prévio de constitucionalidade e extrapolar o escopo das competências que lhe são constitucionalmente atribuídas, entendemos, com base nos mesmos fundamentos, não lhe caber expedir recomendação com o mesmo teor. A despeito de a medida sugerida pela Serur, a recomendação, não ser compulsória, aspecto em que se diferencia da medida anteriormente adotada, o fato é que o objeto recomendado permanece sendo a possível afronta de eventual decreto editado pelo Poder Executivo à reserva legal insculpida no art. 37, inciso X, da Carta Política.

Ou seja, em última análise o TCU estaria a recomendar, de maneira prévia, que o Poder Executivo não exerça nesse ponto específico sua função Constitucional de regulamentar a lei, ante o entendimento de que isso afrontaria a Constituição. Parece-nos que recomendação com tal teor importaria em idêntica análise prévia da constitucionalidade da matéria, veiculando novo, porém suave, controle concentrado de constitucionalidade.

No mais, convém destacar que a matéria já está judicializada em processo adequado para que a Suprema Corte se manifeste especificamente sobre a possível afronta à reserva legal e ofensa ao art. 37, inciso X da CF/88, que o Poder Executivo incorreria ao publicar eventual decreto a fim de regulamentar o BEP (ADI 6562).

Desse modo, sem desconsiderar a independência das instâncias, mas estando a matéria *sub judice* em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, foro competente para assentar, de maneira definitiva, a inconstitucionalidade (ou constitucionalidade) da lei, pensamos ser desaconselhável a emissão de qualquer recomendação pelo TCU neste momento, devendo-se aguardar o posicionamento da Suprema Corte acerca do tema.

Adequação do pagamento do BEP às normas orçamentárias

Quanto à segunda questão, convém inicialmente esclarecer que a Medida Provisória 765/2016 e a posterior Lei 13.464/2017 estabeleceram, de acordo com os artigos 14 e 24, que a parcela remuneratória relativa ao BEP não constituiria base de cálculo da respectiva contribuição previdenciária. Em processo anterior, nos autos do TC 021.009/2017-1, o TCU atacou a constitucionalidade desse dispositivo, considerando o fato de que a rubrica geraria reflexos também nos benefícios de inativos e pensionistas.

Já nos presentes autos, o TCU não teria discutido a constitucionalidade dos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017, mas sim sua adequação às normas de finanças públicas, entendendo que, se houve a criação de uma nova despesa obrigatória de caráter continuado, dever-se-ia exigir a comprovação de que esse gasto não afetou as metas de resultados fiscais, devendo os respectivos efeitos financeiros ter sido compensados ou pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa.

Além disso, e principalmente, o Tribunal entendeu que a dispensa da contribuição previdenciária sobre o BEP configuraria hipótese de isenção tributária, importando em renúncia de receita, e que assim deveria obedecer aos requisitos exigidos no art. 14 da LRF, para a continuidade do seu pagamento, quais sejam: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; b) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; ou c) alternativamente: c.1) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; c.2) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em resumo, a Corte de Contas afirmou que as medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o artigo 113 do ADCT, os artigos 14, 15, 16 e 17 da LRF, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se fossem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação. Essa lógica justificou as determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão ora recorrido.

Já a AGU diverge desse posicionamento, salientando que a tese encampada pela Lei 13.464/2017 seria a de não-incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, de modo que inexistiria renúncia de receita sujeita ao inciso II do art. 14 da LRF e que, portanto, não haveria que se falar em medidas de compensação e muito menos em condições de eficácia da Lei. Defende ainda que o Bônus de Eficiência não é uma verba que se incorpora aos proventos de inatividade e à pensão, pois esse pagamento ocorre em percentuais decrescentes a cada ano e que estacionam no importe de 35% a partir de dez anos de inatividade ou de pensão. Por outro lado, se fosse uma verba incorporada à inatividade, não haveria o decréscimo, mas, ao revés, incidiria a regra da paridade, ainda vigente para casos pretéritos, embora revogada desde a Emenda Constitucional 41/2003.

Por fim, a AGU salienta que a Semag buscou diferenciar o feito dos outros processos tramitados no TCU que já tratam do Bônus, restringindo sua análise à abordagem orçamentária e contábil, bem como aos impactos fiscais associados, o que deixaria de fora questões como, por

exemplo, a natureza jurídica da parcela e sua inserção ou não no campo de incidência tributária. Contudo, alega que tal ressalva seria contraditória, pois a definição pela incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP teria o inexorável efeito de significar que o Bônus é hipótese de incidência da contribuição previdenciária, e essa premissa repercutiria diretamente no regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas.

Sobre essas questões, a Serur não vislumbrou qualquer irregularidade, mas sim a atuação esboçada dessa Corte na materialização das normas constitucionais e legais de finanças públicas, que se aplicam às despesas criadas pela Lei 13.464/2017, sem que se constitua controle de constitucionalidade. Além disso, entendeu desnecessário que essa Corte se manifeste sobre a repercussão do posicionamento acerca da natureza jurídica de possível renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas. Aduziu que a exclusão do Bônus da base de cálculo da contribuição previdenciária trata-se de isenção relacionada à própria regra matriz de incidência do tributo e, para o que interessa aos presentes autos, enseja repercussões nas regras delimitadas pela LRF, não havendo necessidade, nesta assentada, de se manifestar sobre eventual regime de pagamentos. Além disso, a própria sistemática estabelecida pela Lei 13.464/2017 descon sideraria o regime de aposentadoria dos beneficiários, de maneira que a discussão sobre os pagamentos do Bônus no regime de paridade dos servidores não teria correlação com a solução das controvérsias levantadas nos presentes autos.

Apesar de serem fortes os argumentos desenvolvidos pela Serur quanto à necessidade de adequação do pagamento da BEP às normas orçamentárias, pedimos vênias para defender que a definição da natureza jurídica da parcela é matéria prejudicial à definição de quais dispositivos legais sobre finanças públicas são aplicáveis ao caso. De fato, o entendimento sobre como essa rubrica repercute no regime de pagamentos traz uma visão crítica para definir se os artigos 14 e 24 da Lei 13.464/2017 tratam de uma isenção tributária ou de uma hipótese de não-incidência, como defende a AGU. Também é relevante a questão levantada sobre que efeitos essa contribuição previdenciária geraria sobre o regime de pagamento de aposentados e pensionistas, caso se entenda que a hipótese da lei é a de isenção fiscal.

Ocorre, entretanto, que nenhum desses temas está em discussão nos presentes autos. A propósito, vale dizer que a própria Serur mencionou a existência de processo (TC 011.648/2018-0) constituído anteriormente à autuação do presente em que se discute justamente a natureza jurídica dessa parcela, tema de veras controverso dada as peculiaridades dos diferentes regimes de pagamentos aplicáveis. Cabe informar, por oportuno, que o citado processo, de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, se encontra sobrestado, até que sobrevenham julgamentos definitivos em mandados de segurança em trâmite no STF, conforme despacho contido à peça 13 daqueles autos.

Assim, temos que a definição da natureza jurídica do BEP é questão prejudicial à discussão sobre a adequação dos respectivos pagamentos às normas orçamentárias, e que tal matéria está pendente de decisão nos autos do TC 011.648/2018-0, sobrestado por força de Mandados de Segurança impetrados na Suprema Corte.

Desse modo, tendo em vista a prevenção do TC 011.648/2018-0 para examinar a definição da natureza jurídica do BEP, pensamos que tal matéria não deva ser enfrentada nestes autos. A fim de que não ocorra o necessário sobrestamento também os presentes autos, aguardando a definição da Suprema Corte, sugerimos que esse assunto seja remetido ao TC 011.648/2018-0, para que, quando do seu julgamento, o tribunal defina também os aspectos relacionados à adequação do pagamento do BEP às normas de finanças públicas.

Do exposto, anuímos parcialmente à proposta da Unidade Técnica, opinando, entretanto, que o item 9.3 do Acórdão recorrido seja excluído; e que se remeta a análise dos aspectos relacionados à adequação dos pagamentos do BEP às normas orçamentárias, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o artigo 113 do ADCT, os artigos 14, 15, 16 e 17 da LRF, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, aos autos do TC 011.648/2018-0.



É o relatório.

VOTO

Em apreciação pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União – AGU (peça 120), pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip (peça 125) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – Sinait (peça 126), contra o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário (peça 102), mantido pelo Acórdão 2.358/2019-TCU-Plenário (peça 131), que rejeitou embargos de declaração.

2. A decisão recorrida, no que interessa ao debate travado em sede recursal, apreciou representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017.

3. Em essência, o voto condutor da decisão combatida (peça 105) registrou a ocorrência das seguintes desconformidades a ensejar a prolação do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário: i) inexistência de previsão em lei formal da base de cálculo e de índices de eficiência institucionais relativos ao BEP; ii) exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária; iii) criação de despesa obrigatória com a instituição do BEP sem a indicação das medidas compensatórias; iv) vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores; v) potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

4. No mérito, o Acórdão em questão, entre outros:

i) determinou ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstivessem de implementar a remuneração variável a título de BEP, até que sobreviesse lei formal fixando a base de cálculo, sobre a qual deverá incidir o índice de eficiência institucional, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017 (subitem 9.3);

ii) determinou ao Ministério da Economia que adotasse as providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pelos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017 (subitem 9.4);

iii) determinou ao Ministério da Economia que indicasse as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa do BEP, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017 (subitem 9.5);

iv) deu ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil acerca de premissas que o projeto de lei que permitir o pagamento da remuneração variável a título de BEP deveria observar (subitem 9.7) e, em seguida, recomendou a esses mesmos órgãos que o projeto de lei em referência estabelecesse critérios limitadores na fixação do citado pagamento (subitem 9.8).

5. Após analisar as razões recursais trazidas pela AGU, a Secretaria de Recursos (Serur), em pronunciamentos uniformes (peças 170 a 172), pugna pelo acolhimento parcial das razões de apelo para, no mérito, sugerir o seu provimento parcial de sorte que a determinação contida no subitem 9.3 fosse convertida em recomendação.

6. Considerando a relevância do tema, com profundo impacto tanto nas finanças públicas quanto na vida de milhares de servidores públicos federais, mediante Despacho de peça 173, solicitei o pronunciamento do MPTCU acerca dos pedidos de reexame interpostos.

7. O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, em parecer lançado à peça 178, anuiu parcialmente à proposta da unidade técnica. Propõe, em relação ao mérito, a exclusão do subitem 9.3 e que se remeta a análise dos aspectos relacionados à adequação dos pagamentos do BEP às normas orçamentárias, especialmente o art. 167 da CF/1988, o

art. 113 do ADCT, os arts. 14, 15, 16 e 17 da LRF, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, aos autos do TC 011.648/2018-0.

8. Diga-se que o TC 011.648/2018-0 cuida de processo administrativo de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, autuado em cumprimento ao subitem 9.3 do Acórdão 2.721/2017-TCU-Plenário, em que foi determinada a realização de fiscalização pelo TCU para se analisar a natureza jurídica do BEP, bem como a repercussão do seu pagamento a servidores ativos, inativos e pensionistas.

9. Referido processo encontra-se sobrestado, aguardando decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal – STF acerca de questões similares tratadas nos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500.

10. Feito esse necessário preâmbulo, passo a decidir.

11. Registro, nesta oportunidade, que incorporei ao presente voto as pertinentes sugestões que recebi do gabinete do eminente Ministro Benjamin Zymler.

12. De início, ratifico os termos do Despacho de peça 147, em que deixei de conhecer dos recursos interpostos pela Anfip e pelo Sinait por ausência de legitimidade e admiti a peça recursal manejada pela União, por intermédio da AGU, oportunidade em que foram suspensos os efeitos dos subitens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário.

13. Com relação ao mérito, acompanho em parte os pareceres prévios, transcritos no relatório precedente, oportunidade em que acolho os argumentos neles expendidos naquilo que não contrariam as teses por mim defendidas neste voto.

14. As razões de apelo trazidas pela AGU, reproduzidas de forma minudente no relatório prévio, buscam demonstrar a necessidade de revisão da decisão combatida, na medida em que as determinações que integram os subitens 9.3, 9.4 e 9.5 configuram, a seu ver, controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU sobre a instituição e pagamento do BEP, não sendo possível inviabilizar os efeitos de norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria lei, sem que tenha havido violação à Lei pelo Presidente da República.

15. Aduz a recorrente que a pretensão de o TCU em exigir a edição de nova lei formal para dispor sobre a base de cálculo do BEP variável, dada a inviabilidade de regulamentação da questão tratada na Lei 13.464/2017 por ato infralegal, acaba por negar vigência a dispositivos da Lei 13.464/2017, norma válida e vigente no mundo jurídico, em verdadeiro controle de constitucionalidade.

16. Com relação à matéria veiculada na determinação inserta no subitem 9.3 da decisão combatida, entende a AGU que se trata de situação semelhante àquela tratada pela Lei 10.356/2001, que instituiu o plano de carreira dos servidores do TCU.

17. Prossegue afirmando que a Lei em menção foi regulamentada pela Resolução TCU 146/2001 e apenas em 2012, após diversas mudanças legislativas, é que essa Lei passou a prever os percentuais de pagamento de determinada gratificação. Conclui que os servidores do TCU perceberam, por 11 anos, gratificação regulamentada por ato infralegal, em razão da opção do legislador de promover a delegação do tema.

18. Informa que o STF já decidiu pela existência de direito adquirido a reajuste previsto em Lei, quando da apreciação das ADIs 4013/TO, esta com efeito vinculante, 5.809/DF e 6.004/DF, não sendo possível o Poder Executivo desconstituir diploma normativo aprovado pelas Casas Legislativas.

19. Afirma que a Suprema Corte afasta qualquer possibilidade de imposição de condição de eficácia nos moldes suscitados no voto condutor da deliberação recorrida, além daquela Corte ter firmado entendimento no sentido de não haver hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, não se

mostrando razoável o viés de eficácia que buscou inaugurar o TCU, de subordinar a produção de efeitos da Lei 13.464/2017 a disposições gerais da LRF.

20. Entende que o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, proferido em sede de consulta, não se aplica ao caso sob exame. Na ocasião, o TCU respondeu ao consulente que “medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação”.

21. De acordo com a recorrente, o objeto da consulta se referiu a aprovação de leis instituidoras de subvenções, benefícios e isenções fiscais, ou seja, leis autorizativas, sem as devidas medidas de compensação orçamentária fixadas na CF/1988 e na LRF.

22. A AGU busca ainda evidenciar que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária pela Lei 13.464/2017 não se trata de isenção tributária como defende o TCU, mas cuida-se de hipótese de não-incidência a afastar a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

23. Em defesa dessa tese, a recorrente alega que o que se paga a título de BEP para os servidores ativos não repercute para fins previdenciários, pois a própria Lei 13.464/2017 previu o pagamento do BEP para os inativos em valores percentuais decrescentes com o passar do tempo. Caso essa verba fosse incorporada na inatividade, não haveria decréscimo, pois incidiria a regra de paridade.

24. Reforça a tese de não-incidência da contribuição previdenciária, além do fato de a hipótese de não-incidência tributária poder ser delimitada por expressa previsão legal, a exemplo do art. 25 da Lei 13.464/2017, a decisão do STF, em sede de repercussão geral, que firmou o entendimento de que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público”.

25. Requer, ainda, que este TCU se manifeste sobre a repercussão do posicionamento acerca da natureza jurídica da renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas, inclusive, sobre incidência da paridade nesses pagamentos.

26. Por fim, esclarece a AGU que inexistiu descumprimento de Lei por parte do Poder Executivo, não havendo razão para que o julgado repercute na análise das contas do Presidente da República, conforme sugere a leitura do subitem 9.9 do acórdão recorrido.

27. Com relação aos pedidos, requer a AGU o afastamento dos subitens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do acórdão adversado, bem como a adequação dos subitens 9.7 e 9.8, para que os requisitos ali indicados sejam direcionados ao ato que for regulamentar o BEP.

28. As razões de apelo merecem acolhimento parcial pelos motivos que passo a expor.

29. O BEP foi trazido ao mundo jurídico pela Medida Provisória – MP 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017. Desde o seu nascedouro, já era previsto o seu pagamento inicial sob a forma de parcela fixa, cabendo o pagamento nos moldes de parcela variável apenas após a regulamentação da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Índice de Eficiência Institucional – IEI, a incidir sobre determinada base de cálculo (art. 5º, § 4º, da MP 765/2016), para fins de apuração do valor global do BEP. Este seria partilhado aos servidores ativos, inativos e pensionistas.

30. Como era de se esperar, a própria MP 765/2016, em seu art. 5º, § 4º, identificava as receitas que deveriam compor a base de cálculo sobre a qual incidiria o IEI, a saber, a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras e os recursos advindos da alienação de bens apreendidos. Ademais, o § 6º do mesmo art. 5º, limitava o valor global do BEP à referida base de cálculo. Essa limitação tinha

por objetivo claro não permitir a atribuição de valores maiores do que um ao IEI, de sorte a evitar um incremento sem controle do valor global do BEP a ser pago.

31. Ocorre que, na conversão da mencionada MP para a Lei 13.464/2017, ambos os dispositivos normativos (§§ 4º e 6º do art. 5º) foram suprimidos, a evidenciar nítida lacuna na referida Lei 13.464/2017, pois deixou em aberto tanto a composição da base de cálculo do BEP variável (§ 4º do art. 5º da MP 765/2016), quanto à especificação de que a referida base de cálculo constituiria o limite do BEP global (§ 6º do art. 5º da MP 765/2016)

32. No entender do recorrente, o exercício do poder regulamentar a dotar a Lei 13.464/2017 de plena excoutoriedade autorizaria a expedição de ato regulamentar pertinente a preencher as lacunas apontadas.

33. Neste ponto, a decisão combatida foi precisa ao considerar a impossibilidade de ato infralegal, a extrapolar os limites da regulamentação a ser aplicada à Lei 13.464/2017, assumir as vestes típicas de um diploma legal para, ao exclusivo talante da autoridade executiva que o expedir, fixar a remuneração de servidor público, em afronta à regra constitucional disposta no inciso X do art. 37 da CF/1988, e em clara usurpação de competência típica do Congresso Nacional.

34. De se dizer, contudo, que o legislador ordinário, *in casu* - ao contrário do que estipulou nos § 3º do art. 6º e § 3º do art. 16 da Lei 13.464/2017, ao prever que ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal fixará o IEI -, não delegou expressamente à autoridade do Poder executivo a possibilidade de regulamentar a base de cálculo do BEP variável.

35. Assim, a Lei 13.464/2017, ao deixar de prever a base de cálculo para a incidência do IEI, sem estabelecer qualquer limite para o valor global do BEP, permitiu que ato infralegal fixasse, à exclusiva mercê da autoridade que o expedirá, parcela remuneratória para os servidores das carreiras da Atividade Tributária e Aduaneira e da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, em clara afronta ao princípio constitucional de reserva de lei.

36. Por oportuno, transcrevo a ementa da ADI 3.369 MC/DF, de relatoria do Min. Carlos Velloso, apreciada pelo Pleno do STF e publicada em 18/2/2005, que declarou a inconstitucionalidade de ato conjunto das Mesa do Senado e da Câmara que dispunham sobre remuneração de servidor:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida. (grifo não presente no original)

37. Em outras palavras, não tenho dúvidas de que o ato infralegal a ser expedido na forma da Lei 13.464/2017 estaria a regular matéria de estrita reserva legal por força da CF/1988, a extrapolar sua característica de ato regulamentar.

38. Por essas razões, a decisão adversada, em estrita aderência à jurisprudência do STF, exarou a determinação inserta em seu subitem 9.3, a condicionar a implementação do BEP variável até que sobreviesse lei formal estabelecendo a composição da base de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017.

39. Também, não vejo qualquer semelhança da situação em apreciação com aquela tratada na Lei 10.356/2001, regulamentada pela Resolução TCU 146/2001. Ao contrário da Lei 13.464/2017, que não fixa a base de cálculo nem o valor máximo da rubrica a ser paga a título de BEP, o art. 15, incisos I e II, da Lei 10.356/2001, estipula os percentuais máximos (até 50%) bem como as bases de

cálculo (maior vencimento básico do cargo) da gratificação de desempenho devida aos servidores do TCU.

40. Já a Resolução TCU 146/2001, em seu art. 3º, estabeleceu que a gratificação de desempenho devida aos servidores deveria variar conforme a avaliação de desempenho individual, em percentual a incidir sobre a gratificação de desempenho fixada na Lei 10.356/2001.

41. Há que se considerar, contudo, como apontado pela AGU em sede recursal, que a determinação acima inculpada acabou por promover, de forma incidental, controle abstrato de constitucionalidade, porquanto, em última análise, o TCU negou vigência a dispositivo legal plenamente válido, vez que regularmente incurso no mundo jurídico, conforme conclusões uníssonas dos pareceres precedentes.

42. A imposição de termo para condicionar a vigência dos arts. 6º e 16 da Lei 13.464/2017 à edição de nova lei, apesar de adequado materialmente, conforme já amplamente debatido neste voto, consubstancia medida processual fora do alcance desta Corte de Contas.

43. Com relação ao controle de constitucionalidade concentrado ou em abstrato, trata-se de competência privativa da Corte Suprema a ser exercitada quando da apreciação das ações constitucionais cabíveis, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica – ADIn (art. 102, inciso I, alínea “a”, da CF/1988), Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva – ADIn Interventiva (art. 36, inciso III, da CF/1988), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADIn por Omissão (art. 103, § 2º, da CF/1988), Ação Declaratória de Constitucionalidade – Adecon ou ADC (art. 102, inciso I, alínea “a”, da CF/1988), e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (art. 102, § 1º, da CF/1988).

44. Nesse sentido, o próprio TCU já reconheceu a impossibilidade de exercitar o controle de constitucionalidade na forma abstrata ou concentrada. Mediante Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário – ao apreciar agravo interposto em face de decisão monocrática proferida em sede de representação e que determinava cautelarmente o não pagamento do BEP para inativos e pensionistas, que estaria assegurado pelo Lei 13.464/2017 –, o TCU reconheceu que o controle de constitucionalidade abstrato é competência exclusiva do STF.

45. Por tal razão, referido *decisum* revogou medida cautelar anteriormente deferida e determinou que os pagamentos do BEP a aposentados e pensionistas fossem analisados nos casos concretos submetidos ao TCU para fins de registro, oportunidade em que este Tribunal exerceria o controle difuso de constitucionalidade, assegurado, até então, pela Súmula STF 347.

46. Ocorre que, ainda que o caso ora em análise se cuidasse de controle de constitucionalidade em relação a caso concreto, de que não se trata, a Corte Suprema, diante das competências constitucionais do TCU e do entendimento de que o controle de constitucionalidade é típica atividade jurisdicional, tem defendido que a Súmula STF 347 não se sustenta na ordem constitucional inaugurada pela CF/1988.

47. Esse posicionamento foi sedimentado, recentemente, quando da apreciação de mérito dos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500 pelo STF, todos de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Transcrevo, por oportuno, trecho do voto do digníssimo relator (peça 190):

É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas – nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

(...)

Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal. (grifo não presente no original)

48. Assim, apesar de compreender que a Lei 13.464/2017, ao emudecer na questão que trata da base de cálculo do BEP variável, abriu espaço indevido para futura regulamentação autônoma de matéria típica de lei, em face do disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988 e da jurisprudência do STF, entendo que ao TCU não seria permitido impor o termo condicionante a regular sua aplicação, tal qual restou decidido no subitem 9.3.

49. Nesse sentido, alinho-me à conclusão da Serur segundo o qual esta Corte de Contas, ao expedir a determinação ali encartada, estaria a impedir a edição de possível decreto, porquanto ele afrontaria cláusula constitucional lavrada no art. 37, inciso X, da CF/1988, em espécie anômala de controle prévio de constitucionalidade.

50. Em última análise, a determinação de nítido caráter cautelar de condicionar o pagamento do BEP variável à edição de lei que especifique os componentes da sua base de cálculo teve por consequência prática impedir a atuação do Presidente da República em exercer o poder regulamentar a ele assegurado pelo art. 84, inciso IV, da CF/1988.

51. Pelas razões expostas, julgo adequado encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, diante de eventual edição de futuro decreto autônomo a regular a base de cálculo do BEP variável.

52. Registro que já tramita no STF a ADI 6.562, proposta pela Procuradoria-Geral da República, que busca a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 6º ao 25 da Lei 13.464/2017 na parte que disciplina o pagamento do BEP variável, sob o argumento de afronta ao disposto no art. 39, § 4º, da CF/1988, que proíbe a percepção simultânea de subsídio com outras parcelas remuneratórias.

53. Em adição, apesar dos alertas que integram este voto, considerando a real possibilidade de expedição de eventual decreto a regular a base de cálculo do BEP variável, dada a possibilidade de questionamento judicial pelas razões aqui expostas, entendo pertinente conferir nova redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário para que seja dado ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a possível regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal, a preencher lacunas observadas nos arts. 6º e 16, ambos da Lei 13.464/2017, está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF.

54. Deixo de acolher a proposta da unidade instrutiva de propor a conversão da determinação inserta no subitem 9.3 em recomendação, porquanto o tipo de deliberação sugerida, ao tempo em que não se presta a enfrentar a irregularidade decorrente da incompatibilidade entre eventual decreto a regular a base de cálculo do BEP variável prevista na Lei 13.464/2017 e a CF/1988, também não atende ao disposto no art. 11 da Resolução TCU 315/2020.

55. Observo que o fato de alterar o teor do subitem 9.3, consoante proposta que ora trago a este Plenário, em nada altera os comandos que integram os subitens 9.7 e 9.8 da decisão recorrida, em que são apresentadas as balizas a serem respeitadas na edição de eventual normativo que vier a ser aprovado com a finalidade de permitir a implementação da remuneração variável paga a título de BEP.

56. Considerando a natureza do BEP, que tem por objetivo incrementar a produtividade futura, nos termos dos arts. 6º e 16 da Lei 13.464/2017, bem como a forma de cálculo de sua parcela variável,

que leva em conta o grau de alcance de metas previamente estabelecidas, conforme se observa do disposto no § 2º do art. 6º e § 2º do art. 16 da mesma Lei, há que se registrar a impossibilidade de se prever, em eventual normativo que vier a ser aprovado, o pagamento retroativo a título de BEP variável.

57. Com relação aos subitens 9.4, 9.5, 9.6 e 9.13 da decisão combatida, acolho *in totum* a análise empreendida pela unidade instrutiva que pugna pela rejeição das razões recursais a eles atinentes.

58. As deliberações encartadas em tais subitens buscam a plena adequação das despesas previstas na Lei 13.464/2017 e da renúncia de receita por ela veiculada às regras que visam à responsabilidade na gestão fiscal estipuladas na LRF, tendo por um dos fundamentos a orientação normativa constante do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário.

59. A referida decisão, ao responder consulta formulada pelo então Ministro da Fazenda, reiterou a necessidade de que, mesmo as medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida observância aos requisitos fiscais e orçamentários previstos na CF/1988 (arts. 167 e 113 do ADCT) e na LRF (arts. 15, 16 e 17), podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

60. O espaço de aplicação da decisão supra não pode ser reduzido como quer o recorrente a alcançar apenas leis instituidoras de subvenções, benefícios e isenções fiscais.

61. Primeiro pois, apesar de a motivação administrativa para consulta ao TCU se fundar em caso concreto em específico, a resposta a ela tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do caso concreto, nos termos do art. 264, § 3º, do RITCU.

62. Nesse cenário, o caso concreto subjacente surge apenas como elemento informativo à boa compreensão do objeto sobre o qual a consulta se refere, objeto este que deve ser informado de modo preciso, a teor do disposto no art. 264, § 1º, do RITCU. A dúvida, respondida mediante o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, foi a seguinte:

Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO), configurando claro conflito de normas, quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?

63. Veja que a própria pergunta ali veiculada já esclarece que a adequação de medida legislativa às regras fiscais-orçamentárias traçadas na legislação mencionada passa pela solução do conflito de normas, cujo desfecho apontado pelo TCU na resposta à consulta, deu-se pela aplicação da teoria dos fatos jurídicos de Pontes de Miranda.

64. Na ocasião, o Ministro-Relator Raimundo Carreiro, em voto esclarecedor, cuidou da análise das medidas legislativas de amplo aspecto, porquanto teceu sua argumentação quanto à adequação dessas normas aos planos de existência, validade e eficácia. Para não deixar qualquer dúvida a esse respeito, transcrevo trecho do voto condutor do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário:

A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17).

65. Portanto, a decisão combatida, a exemplo do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, não defendeu, mesmo que indiretamente, a existência de hierarquia entre lei e lei complementar, como

alega o recorrente, mas sim, *in casu*, a compatibilidade da Lei 13.464/2017 com as demais normas do ordenamento jurídico relacionadas às finanças públicas, em especial aquelas insculpidas na LRF. Não se cuida, ademais e por decorrência lógica, de controle de constitucionalidade como defende o recorrente, até porque, não se está negando vigência a dispositivos da Lei 13.464/2017.

66. De igual modo, não procede o argumento da AGU segundo o qual a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui hipótese de não-incidência e não de isenção tributária, a afastar a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF.

67. De forma concisa e para evitar repetição de argumentos já trazidos pela unidade instrutiva, a diferença entre ambos os institutos tributários é clara. Na isenção, causa de exclusão do crédito tributário, nos termos do art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN), forma-se a obrigação tributária, com a ocorrência do fato gerador, mas o contribuinte fica dispensado do pagamento do tributo correspondente, por força de lei. Na não-incidência, o fato gerador deixa de ocorrer, ou seja, o fato material não se enquadra na hipótese de incidência, a afastar o surgimento da obrigação tributária.

68. É dizer que a norma que cria isenção pode, a critério do legislador e após a formação da obrigação tributária, impedir o nascimento do crédito tributário, seja excluindo parcelas de rendas, como se observa na hipótese ora analisada, pessoas ou bens.

69. No âmbito do regime próprio de previdência social (RPPS), tratado no art. 40 da CF/1988 e aplicável aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo, é a Lei 10.887/2004 que disciplina, em seu art. 4º, a composição da base de cálculo de incidência da contribuição social.

70. O § 1º do art. 4º da citada Lei exclui da base de cálculo diversas rubricas, seja em razão da sua natureza indenizatória ou transitória. O art. 25 da Lei 13.464/2017 modificou o dispositivo em comento e incluiu, nessa relação, o BEP devido aos servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho.

71. É dizer portanto que o BEP, num primeiro momento, enquadrar-se-ia nas hipóteses de constituição da base de cálculo da contribuição previdenciária devida no âmbito do RPPS, nos termos do *caput* do art. 4º da Lei 10.887/2004, porquanto constitui parcela remuneratória. Contudo, o próprio legislador tratou de excluí-lo da base de cálculo, como já mencionado, em verdadeira hipótese de isenção tributária.

72. Por outro lado, as hipóteses de não-incidência, como defendido pela recorrente e de que não se cuida o caso em apreciação, em regra, vêm definidas na norma pelo uso da expressão “não incidirá” para afastar a incidência de determinado tributo nos negócios jurídicos a que se referem, a exemplo do que se observa dos arts. 149, § 2º, inciso I, 153, § 3º, inciso III, § 4º, inciso II, 155, § 2º, inciso X, todos da CF/1988.

73. Com relação à natureza jurídica da renúncia fiscal associada ao pagamento do BEP e as repercussões previdenciárias associadas, acolho as propostas da Serur e do MPTCU e deixo, nesta oportunidade, de aprofundar sua análise, em razão de que o presente processo cuida da instituição do citado Bônus sob os aspectos da adequação fiscal, orçamentária e financeira, cujas principais regras balizadoras encontram-se na LRF.

74. Aliás, a natureza jurídica do BEP e as repercussões decorrentes devem ser analisadas de forma detida no âmbito do TC 011.648/2018-0, atualmente sobrestado aguardando decisão definitiva do STF acerca de questões similares tratadas nos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500, razão pela qual entendo que cópia da presente decisão deve ser anexada àqueles autos.

75. Diante do exposto, não tenho dúvidas de que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui hipótese de isenção tributária, a caracterizar renúncia de receita de sorte a ensejar a adoção de medida de compensação, nos termos do disposto no art. 14 da LRF, conforme determinação encartada no subitem 9.4 da decisão combatida.

76. Ademais, enquanto perdurar o pagamento do BEP fixo, por constituir despesa de natureza obrigatória de caráter continuado, torna-se necessário indicar as medidas compensatórias por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente, a teor do disposto no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, conforme restou determinado pelo subitem 9.5 da decisão adversada.

77. Por essas razões, uma vez mantidos incólumes os subitens 9.4 e 9.5, também não cabe revisão da medida encartada no subitem 9.6 da mesma decisão para que fosse informado ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, a ensejar a suspensão dos pagamentos.

78. Em derradeiro, proponho tornar sem efeito o item 9.9 tendo em vista a apreciação pelo TCU do parecer prévio das contas do Presidente da República relativas a 2019. Ante o exposto, pugno para que, no mérito, seja dado provimento parcial ao pedido de reexame interposto pela AGU, nos termos do que restou assentado neste voto.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de abril de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho contra o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário.

2. Conforme historiado pelo nobre Relator, a decisão recorrida cuidou de representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) acerca da conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017.

3. Na oportunidade, foram apontadas as seguintes desconformidades: i) inexistência de base de cálculo e de índices de eficiência institucionais previstos em lei formal; ii) exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária; iii) criação de despesa obrigatória sem indicação das medidas compensatórias; iv) vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores; e v) potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

4. Diante desse quadro, o Plenário: i) determinou que os órgãos responsáveis se abstivessem de implementar a remuneração variável a título de BEP até que sobreviesse lei formal fixando a base de cálculo sobre a qual deverá incidir o índice de eficiência institucional, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017 (item 9.3); ii) determinou ao Ministério da Economia que adotasse providências para estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pelos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017 (item 9.4); iii) determinou ao Ministério da Economia que indicasse as medidas compensatórias, mediante aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017 (item 9.5); iv) deu ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil acerca de premissas que o projeto de lei que viabilize o pagamento da remuneração variável a título de BEP deveria observar (item 9.7); e v) recomendou aos órgãos que o projeto de lei em referência estabelecesse critérios limitadores na fixação do citado pagamento (item 9.8).

5. Pautada a apreciação das peças recursais para a sessão de 28/4/2021, pedi vista para melhor exame dos argumentos apresentados.

6. Retornados os autos ao Plenário nesta sessão, o Ministro Relator Vital do Rêgo, em denso e qualificado voto, entende, em apertada síntese, que o Tribunal teria exercitado espécie anômala de controle prévio de constitucionalidade pois, em última análise, a determinação objeto do item 9.3 do acórdão recorrido impediria o Presidente da República de exercer o poder regulamentar sobre a Lei 13.464/2017 no que diz respeito ao BEP variável.

7. Sua Excelência sugere, de tal modo, que se conheça do recurso interposto pela AGU para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de modo a modificar o formato do item 9.3 Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, transmudando seu teor de determinação para simples ciência.

8. Propõe, ainda, que o Tribunal não conheça dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, em razão da ausência de legitimidade.

9. Inicialmente, ponho-me de acordo com a proposta de não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e pelo

Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, haja vista a ausência de legitimidade das entidades.

10. No que respeita ao pedido de reexame interposto pela Advocacia-Geral da União, acompanho os fundamentos apresentados pelo Relator do recurso para **afastar os argumentos** relativos a: i) eventual analogia entre o BEP e o disposto na Lei 10.356/2001 sobre a gratificação de desempenho devida aos servidores desta Casa; ii) a necessidade de cumprimento de regras orçamentárias e fiscais e do entendimento consubstanciado no Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 da decisão combatida); iii) pretensa exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária sob justificativa de que constituiria hipótese de não-incidência e não de isenção tributária, o que supostamente afastaria a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF; e iv) demais argumentos associados aos acima referidos.

11. Estamos em sintonia, também, quanto ao mérito da decisão recorrida, visto que o voto de Sua Excelência reconhece a **impossibilidade** de que ato infralegal assuma as vestes de diploma legal para, ao alvedrio da autoridade executiva que o expedir, fixar a remuneração de servidor público, em afronta à regra constitucional disposta no inciso X do art. 37 da CF/1988, o que acarretaria usurpação de competência típica do Congresso Nacional, em desacordo com a jurisprudência da Suprema Corte (v.g. ADI 3.369 MC/DF).

12. Como se observa, nossa divergência não cuida do mérito, mas dos limites das competências desta Corte no caso concreto.

13. Meu único ponto de dissonância com o Relator reside na premissa de que o acórdão recorrido teria incorrido no exercício de controle anômalo de constitucionalidade e que, por esse motivo, seu item 9.3 deveria ser reformado.

14. Deixo assente, desde já, que o mérito e a parte dispositiva do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário **não** transbordaram das competências constitucionalmente outorgadas a esta Corte, uma vez que **não carregam conteúdo de controle de constitucionalidade**.

15. Claramente, não é essa a linha decisória que o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, do qual fui relator, adotou.

16. Tratarei, primeiramente, de reforçar a improcedência dos argumentos apresentados pela ora recorrente, a Advocacia-Geral da União, para em seguida ater-me à proposta submetida a Plenário, de modificação do comando do item 9.3 da decisão recorrida.

17. Como bem frisado pelo Relator deste recurso, não compete a esta Corte de Contas o exercício de tal competência, reservada pelo texto constitucional ao Supremo Tribunal Federal com relação às leis federais (CF/88, art. 102, inciso I, alínea “a” e § 1º, c/c art. 36, inciso III, e art. 103, § 2º). Não por outro motivo, o TCU já admitiu a impossibilidade de exercitar o controle de constitucionalidade na forma abstrata ou concentrada (Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymler).

18. Tampouco há, materialmente, qualquer valoração no acórdão recorrido que negue a constitucionalidade da Lei 13.464/2017, e conseqüentemente sua aplicação, seja em sede de controle abstrato ou, ainda que por hipótese, restrito ao caso concreto.

19. Nesse campo, a análise do voto do ilustre Relator é bastante precisa ao informar que o entendimento contemporâneo do Pretório Excelso, segundo o qual a Súmula-STF 347, que havia reconhecido a possibilidade desta Corte de Contas apreciar a constitucionalidade de leis e dos atos do Poder Público no caso concreto, não subsiste na ordem constitucional inaugurada pela Carta de 1988 (v.g. MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500).

20. Insisto, todavia, que a decisão recorrida não incorreu em controle de constitucionalidade abstrato ou, ainda, em controle difuso ou *incidenter tantum*. Para afiançar essa conclusão, é preciso rememorar o contexto da decisão recorrida.

21. Na ocasião, a partir de indícios de que havia previsão de ato administrativo possivelmente irregular no sentido da implementação do BEP variável previsto no art. 6º da Lei 13.464/2017, com elevado impacto fiscal e provável não atendimento ao regramento orçamentário e administrativo aplicável, o TCU atuou preventivamente para avaliar a **adequação das novas despesas às normas vigentes**. É o que se extrai do seguinte trecho do voto condutor do *decisum* (destaques acrescidos):

“10. Preliminarmente, registro que o escopo dos autos cinge-se ao exame técnico da **conformidade dos atos de criação e pagamento** desses bônus **sob o prisma das finanças públicas**, envolvendo as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, considerados os princípios constitucionais de Direito Financeiro.

(...)

12. O presente processo origina-se a partir da constatação de significativa variação na estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018 no âmbito do acompanhamento bimestral da gestão fiscal referente ao 4º bimestre de 2018, o qual **visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF)**.

13. É que, conservadoramente, a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF) computara em suas estimativas o valor mais elevado que as despesas com BEP poderiam alcançar em 2018 (**ou seja, considerou-se, inicialmente, a hipótese de regulamentação dos BEP naquele exercício**). Como no 4º bimestre do ano fica vedado aumento de despesa de pessoal (LRF, art. 21), a projeção pôde ser revisada para baixo em montante proporcional à diferença dos custos da regulamentação dos BEP.

14. Assim, tendo em vista a impossibilidade de regulamentação naquele exercício, o valor de R\$ 2,5 bilhões (referente à despesa necessária para custear os BEP após a regulamentação) foi revisado para pouco menos de R\$ 1 bilhão (referente à despesa com o BEP fixo, sem regulamentação). **Nota-se, com isso, que, no caso de sobrevir a regulamentação BEP variável, a estimativa é de que as despesas com a aludida parcela cresçam cerca de 150%**.

(...)

16. Em essência, as propostas formuladas pela unidade instrutora são de:

16.1. determinar que **não ocorra a implementação do BEP variável até que haja lei formal estabelecendo a composição das respectivas bases de cálculo**; cientificando o Ministério acerca de quais elementos e informações deve conter eventual projeto de lei que verse sobre esse assunto para que sejam atendidas a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e recomendando outras medidas convenientes e oportunas para o maior controle da gestão fiscal;”

22. Resta evidente que o TCU foi bastante feliz em agir antes da consecução da possível irregularidade objeto dos autos – a regulamentação de bases de cálculo e valores de remuneração de servidores públicos por ato infraregal, vez que o controle externo *a priori* é, reconhecidamente, mais eficaz que o exercido a qualquer outro tempo.

23. O Tribunal, portanto, preveniu a consecução de possível ilegalidade em ato administrativo que ainda não havia sido editado, mas previa-se que seria em breve, cujo **impacto estimado era de R\$ 2,5 bilhões**, conforme destacado na decisão recorrida (destaque acrescido):

“58. Outrossim, registro que, estando os autos em meu gabinete, e após a inclusão em pauta, foram encaminhados elementos adicionais pelo Ministério da Economia, pela Receita Federal e por diversos sindicatos interessados. (...) **No que se refere à minuta de decreto apresentada pelo Ministério da Economia no intuito de solucionar a questão (peça 85), verifico que não é hábil a resolver os principais problemas apontados nos autos**. Ou seja, ainda que expedido o

referido decreto nesses moldes, permaneceriam diversas questões: inexistência de medidas de compensação decorrentes da renúncia de receita; não atendimento dos requisitos para criação de despesa obrigatória de caráter continuado; **alteração de remuneração de servidor por meio de ato infralegal; vinculação da remuneração de servidores; vinculação da despesa com bônus à arrecadação de receitas (o que pode comprimir outras despesas essenciais ao custeio da máquina pública); inexistência de um limite absoluto dos valores globais e individuais do bônus; definição de variável que comporá a base de cálculo por ato do comitê gestor.** Dessa forma, esses novos elementos não descaracterizam as irregularidades nem afastam os riscos apontados pela Semag.”

24. Mostra-se claro, portanto, que o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário foi prolatado no exercício da competência reservada ao TCU pelo art. 59 da LRF (conforme redação vigente à época), conforme destaquei no Voto condutor da própria decisão.

25. Ainda assim, analisando-se a decisão recorrida à luz dos argumentos da Advocacia-Geral da União, não é possível extrair qualquer inferência de que o Tribunal negasse, naquele momento, a constitucionalidade da Lei 13.464/2017.

26. Nem o voto nem o acórdão carregam qualquer juízo de valor no sentido de afirmar a inconstitucionalidade da norma com o intuito de negar sua validade de pronto, como ocorre tipicamente no controle de constitucionalidade. Novamente, permito-me ser repetitivo: não é essa a linha decisória adotada.

27. De sorte que, ao contrário do ventilado, em hipótese alguma se pretendeu negar eficácia à referida lei. Ao contrário, objetivou-se **orientar que a implementação de seus termos se desse em estrita observância ao ordenamento constitucional e legal.**

28. Nesse diapasão, é notório e reconhecido por todas as partes envolvidas que a conversão da Medida Provisória 765/2016 na Lei 13.464/2017, durante o trâmite legislativo, resultou na supressão dos §§ 4º e 6º do art. 5º, que identificavam as receitas que deveriam compor a base de cálculo sobre a qual incidiria o índice de eficiência institucional e limitavam o valor global do BEP à referida base de cálculo.

29. Diante dessa situação é que o Poder Executivo aventou a possibilidade de regular a matéria lacunosa por ato infralegal. **E é precisamente na possibilidade de que ato irregular dessa natureza se consumasse, com extensos impactos orçamentários, que reside a prática combatida por esta Corte.**

30. Não procede, ademais, a afirmação de que a própria Lei 13.464/2017 teria delegado ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada, por dois motivos.

31. O primeiro, já mencionado, no sentido de que os dispositivos suprimidos no momento da conversão da medida provisória em lei traziam a base de cálculo e o valor global do BEP. Dessa forma, não há remissão desse assunto ao regulamento, mas sim **verdadeiro silêncio da lei a respeito.**

32. Como não compete a esta Corte de Contas exercer influência sobre o mérito de atividades legislativas, tenho por razoável supor que o intuito do legislador foi, na verdade, retirar da norma a previsão em tela porque inoportuna ou inconveniente para o momento legislativo, de modo que, posteriormente, a lacuna pudesse ser preenchida por outro instrumento legal hábil.

33. O segundo motivo é que os trechos da Medida Provisória 765/2016 mantidos na conversão para Lei 13.464/2017 estabelecem tão somente: i) a existência de **correlação** entre o índice de eficiência institucional – medido por indicadores e metas – e o **valor global** do BEP (§ 2º do art. 6º); ii) que Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estabeleceria a forma de gestão e metodologia de mensuração de **produtividade global** da SRF por meio do índice de eficiência institucional – e **não que esse ato estabeleceria base de cálculo de pagamentos, ou que o resultado da produtividade institucional fosse automaticamente sinônimo do volume de**

pagamentos a ser efetivado (§ 3º); e iii) que o valor global do BEP corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional (§ 4º).

34. Com efeito, os dispositivos previstos em lei se limitam a estabelecer a correlação entre o desempenho institucional da SRF e o BEP, o que, em verdade, é algo extremamente natural, e até de certa forma óbvio, em se tratando de mecanismo de incentivo à produtividade em qualquer instituição organizada.

35. A leitura da norma, porém, **não permite inferir que a lei remeteu a fixação de base de cálculo a ato infralegal**, mas apenas de indicadores sobre os quais seria aplicada determinada multiplicação. Aliás, nem poderia a lei fazer tal remissão quanto à base de cálculo, ante as vedações previstas na Constituição Federal e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual vincula a atuação desta Corte de Contas.

36. Em razão desses fundamentos, vastamente debatidos na decisão recorrida, a simples fixação de indicadores e metas e sua vinculação direta com o BEP não resolve uma série de outras lacunas, sobre as quais incide **reserva legal**, que devem ser preenchidas, tais como: i) quais receitas ou montantes comporiam a base de cálculo do BEP; ii) qual seria a fonte de recursos do BEP, se recursos do Tesouro Nacional ou de fundo específico, como o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf); iii) qual índice multiplicador estabeleceria a proporção (ou multiplicação) entre a base de cálculo (igualmente indefinida) e o volume global do BEP; iv) como o valor global obtido dessa multiplicação seria distribuído entre as carreiras da SRF (auditores fiscais e analistas tributários); v) como o valor global obtido dessa multiplicação seria distribuído entre ativos, inativos e pensionistas (e se isso ocorreria); vi) períodos de apuração; vii) como se daria a divisão de acordo com a produtividade individual ou de grupos e unidades, se for o caso; dentre outros.

37. Resta evidente, portanto, que a supressão dessas informações da Lei 13.464/2017 e a leitura dos poucos dispositivos nela mantidos **não autorizam a conclusão de que o diploma legal autorizou ou remeteu a fixação do regramento remuneratório a ato infralegal, mas unicamente do regramento referente à medição de resultado institucional.**

38. Como frisei, entre o resultado institucional e o consequente reflexo remuneratório por meio do BEP variável, em favor dos servidores da SRF, remanesce largo vão normativo sequer mencionado pela Lei.

39. Daí resultaram os comandos do acórdão recorrido, no sentido de, em primeiro lugar, **orientar os órgãos competentes a não consumarem a irregularidade que se avizinhava (edição de ato infralegal para fixação de remuneração e forma de cálculo):**

“9.3. **determinar** ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que **se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;**

40. Importante reforçar, mais uma vez, que a decisão **não impôs termo condicionante** a afastar a aplicação da lei em referência, tampouco concluiu – direta ou indiretamente – que haveria qualquer inconstitucionalidade em seus termos.

41. Bem se sabe que o controle externo não impõe seu próprio juízo sobre matéria tipicamente administrativa. Toda a sua atuação é pautada pelos parâmetros de legalidade e legitimidade dos atos relacionados à gestão dos recursos públicos.

42. Nessa linha, as ponderações expressas por esta Corte no *decisum*, consubstanciadas nos fundamentos contidos no item 9.3 da decisão, não são resultado do arbítrio deste colegiado. Com efeito, apenas orientam o gestor quanto à necessidade de **cumprimento de mandamentos legais e constitucionais**, que habitam o mundo jurídico e se impõem sobre a conduta do gestor ainda que não houvesse acórdão do TCU a respeito.

43. Ciente dessa situação, a decisão recorrida passou a orientar os gestores sobre como resguardar a legalidade e a regularidade das medidas necessárias para **conferir plena eficácia aos institutos previstos na Lei 13.464/2017**, conforme se observa da parte dispositiva a seguir (destaques acrescidos):

“9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, **com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000**, de que eventual projeto de lei que vise **estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade** na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

(...)

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, **com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000**, que eventual projeto de lei que **visse estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade** na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

(...)”

44. Donde se conclui que o fim último desta Corte foi prestigiar a implementação do BEP, desde que atendidas as regras constitucionais e legais no campo do orçamento e das finanças públicas, como forma de dar-lhe efetividade.

45. Ademais, nenhum dispositivo da Lei 13.464/2017 deixou de ser aplicado por força da decisão recorrida, visto que o BEP variável não se encontra vigente, não havendo que falar em prejuízo às partes interessadas ou negativa de vigência à lei.

46. Ou seja, este Tribunal tão-somente orientou o cumprimento da **legislação**, em nada acrescentando ou inovando no mundo jurídico.

47. No que respeita à divergência com o Relator do recurso, tenho que a decisão recorrida não obsteu o exercício do poder regulamentar a que assiste o Presidente da República, visto que essa prerrogativa não pode ser exercida em contrariedade ao ordenamento jurídico, ou ainda avançar sobre matéria de reserva legal.

48. A regulamentação permanece viável, desde que não incorra em ilegalidade ou inobservância dos termos da Constituição Federal. Em verdade, não se poderia esperar nada além disso de qualquer regulamentação corretamente elaborada.

49. De todo modo, conforme expus acima, o espaço remetido pela Lei 13.464/2017 à futura regulamentação não comporta a fixação e composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017 – e nem poderia fazê-lo, por ser matéria de reserva legal.

50. O Tribunal exerceu, portanto, controle preventivo **de legalidade**, visto que a regulamentação inicialmente aventada transbordaria, por si só, dos limites da **lei** a ser regulamentada.

51. Permanece válida a orientação de que eventual regulamentação da Lei 13.464/2017 voltada à instituição do BEP variável observe a legislação aplicável e o espaço normativo a que a lei confere a possibilidade de regulamentação por ato infralegal – o que apenas reforça a figura do controle de **legalidade**.

52. Uma vez que a este Tribunal assiste o controle de legalidade dos atos administrativos, especialmente quando há impacto fiscal (*ex vi* da CF/88, art. 70, *caput*, e 71, inc. IX, c/c art. 59 da LRF), conclui-se, no que respeita à atribuição desta Corte, que o comando do item 9.3 não deve ser modificado em sua forma, de determinação para simples ciência, sob a improcedente premissa de que teria incorrido em controle anômalo de constitucionalidade.

53. Por fim, sob o aspecto estritamente instrumental, entendo que o conteúdo do item 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário não se amolda aos termos do Anexo Único da Resolução-TCU 315/2020, segundo a qual a ciência se aplica a casos de “*irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, seja suficiente avisar o destinatário*” (destaque acrescido).

54. De outra banda, de acordo os exatos dizeres da mesma norma, a determinação se dirige a hipóteses em que se faz necessário interromper uma irregularidade em curso e, ainda, pode ser necessária em situação **preventiva**, quando o **risco de ocorrência da irregularidade for iminente**, impondo-se a adoção de medidas concretas e imediatas para **inibi-la**. Impõe ainda uma **obrigação concreta e imediata**, por referir-se a fatos presentes ou já **bastante prováveis**.

55. Considerando os apontamentos deste Voto sobre a gravidade da situação e o contexto fático retratado no acórdão recorrido, de **absoluta iminência** da prática do ato irregular tempestivamente obstado pelo Tribunal, com impactos fiscais da ordem de **R\$ 2,5 bilhões**, bem como a provável dificuldade em se recuperar valores eventualmente pagos a título de remuneração mesmo que posteriormente considerados irregulares, o melhor encaminhamento é, à luz da Resolução-TCU 315/2020 e da situação fática, manter o item 9.3 sob a forma de **determinação**.

56. De todo o exposto, estou seguro de que o TCU andou dentro dos limites de suas competências constitucionais ao expedir o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, motivo pelo qual os pedidos de reexame apresentados pela AGU merecem ser rejeitados.

57. Como se observou da conjuntura que deu origem à esta representação e dos fundamentos da decisão recorrida, toda a atuação desta Casa foi no sentido de evitar a consecução de irregularidades e orientar quanto ao cumprimento de requisitos necessários à boa e leal implementação dos institutos previstos na Lei 13.464/2017, como forma de preservar a hígidez do arcabouço orçamentário e financeiro aplicável, tratado no corpo da decisão.

58. O encaminhamento que proponho aos meus nobres pares alinha-se também ao entendimento recente do Tribunal contido no Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro).

59. Ademais, mesmo que se adote a proposta de reforma do acórdão recorrido, o instituto do BEP variável não seria imediatamente implementável sob o prisma da responsabilidade fiscal porque, conforme tratado nos demais subitens da decisão combatida, ainda há providências exigidas pela LRF que não foram adimplidas pelo Poder Executivo Federal.

60. Nesse cenário, penso que não há razão para que o TCU altere seu entendimento, seja porque o acórdão recorrido já levou em consideração o necessário respeito ao arcabouço constitucional e legal vigente, sem avançar na competência do Poder Judiciário, seja porque a legalidade de quaisquer

atos administrativos que importem em incremento de despesas públicas no âmbito federal está, indiscutivelmente, sob a tutela do controle externo, a quem cabe providências para corrigir ilegalidades.

61. Feitas essas considerações, em absoluta deferência e respeito às atribuições elevadas do Supremo Tribunal Federal, mas sem descuidar do balanceamento dessas com a competência constitucional desta Corte de Contas com relação à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos que importem em efeito financeiro, orçamentário e patrimonial sobre a União (CF/88, art. 70, *caput*), renovo escusas por dissentir do ilustre Relator, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado, no sentido de conhecer e negar provimento ao recurso apresentado pela Advocacia-Geral da União.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de julho de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

Voto

Conforme informa a Serur, trata-se de pedidos de reexame interpostos pela União, por intermédio da Advocacia-Geral da União (peça 120), pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) (peça 125) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) (peça 126), contra o Acórdão 1.921/2019 (peça 102), mantido pelo Acórdão por Relação 2.358/2019 (peça 131), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

“9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98);

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com § 1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.”

2. O eminente relator, Ministro Vital do Rego, propõe o seguinte acórdão:

“9.1. não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores

Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait), em razão da ausência de legitimidade, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 144, 286, parágrafo único, e 285 do RITCU;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Advocacia-Geral da União – AGU, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário:

“9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal, a exemplo da regulamentação da base de cálculo do BEP variável, a preencher lacunas observadas nos arts. 6º e 16, ambos da Lei 13.464/2017, está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;”;

9.4. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;

[9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.”]

9.5. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;

9.6. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, caso ocorra a regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017;

9.7. notificar os recorrentes da presente decisão.”

3. Concordo com o Ministro Vital do Rêgo quanto à nova redação que propõe para o item 9.3 do acórdão recorrido e à inclusão dos itens 9.5 e 9.6.

4. No tocante aos itens 9.4, 9.5, 9.6 e outros do acórdão recorrido, conforme minuta de acórdão ao final, entendo, pelas razões que exporei na sequência, devem ser tornados insubsistentes:
5. Essa matéria é extremamente sensível e relevante para o Tribunal, com muitas questões sutis, mas determinantes.
6. Primeiramente: o guardião-mor da Lei de Responsabilidade Fiscal é o Poder Judiciário. Em última instância, ou mesmo em primeira e última atuação, o Supremo Tribunal Federal.
7. E por quê?
8. Porque, ao contrário do que é comum ler e ouvir, a Lei de Responsabilidade Fiscal não se destina fundamentalmente ao gestor de recursos públicos, ao ordenador de despesa, mas ao Legislador: Poder Executivo¹, que propõe projetos de leis e edita medidas provisórias, e o Poder Legislativo, que os aprecia, emenda e aprova, segundo as normas constitucionais, legais e regimentais.
9. É o Legislador que aprova as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias. É o Legislador que aprova resoluções sobre endividamento e operações de crédito, que aprova leis que aumentam a despesa de pessoal, leis que concedem e ampliam benefícios que representam renúncia de receitas, e que aprova leis que aumentam despesas obrigatórias, como foi o caso do BPC, e leis que aumentam a despesa de pessoal, como é o caso em questão. São os Poderes Executivo e Legislativo os responsáveis-mor pela responsabilidade fiscal².
10. **Quem controla a ação legislativa do Legislador?** Nos termos da Constituição, o Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, não os tribunais de contas.
11. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu rigorosos mecanismos de combate à concessão não planejada e sem transparência de benefícios tributários e aos aumentos de despesas obrigatórias sem avaliação das fontes de custeio. Pretendeu dar fim à cultura legislativa de “aprovam-se as leis e depois procuram-se as fontes de financiamento, ajustando-se o orçamento”.
12. Instituiu condições a serem cumpridas **durante** o processo legislativo. O mesmo fez a lei de diretrizes orçamentárias, em complemento, anos depois. Ambas as leis instituem regras aplicadas ao processo legislativo.
13. Exigências que devem ser cumpridas sob pena de arguição de inconstitucionalidade ou ilegalidade formal perante o Poder Judiciário, a quem cabe o controle da atividade legislativa do Legislador, da constitucionalidade e legalidade das normas por ele produzidas.
14. A mais básica dessas condições é a apresentação e discussão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Só tem sentido tal exercício de avaliação se for realizado no processo de formação da lei. Nenhum sentido, se feita depois.
15. Essa exigência foi alçada à Constituição, no art. 113 do ADCT (“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”). Recentemente, o STF julgou inconstitucional lei do Estado de Rondônia (ADI 5816) pela inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo, entre outros fundamentos.

“O que o art. 113 do ADCT, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14da LRF, propõe-se a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. Esse mecanismo reflete uma preocupação,

¹ E, também, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública, nos projetos de lei de sua iniciativa.

crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis. (...) No caso em análise, como visto, há efetiva concessão de benefício fiscal com inevitável impacto sobre arrecadação do ente político. Quando da edição da lei impugnada nesta Ação Direta, em 28/3/2017, já vigia o teor do art. 113 do ADCT, com a redação da EC95, de 15/12/2016 pelo que não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso já naquela oportunidade, independentemente da fase procedimental em curso na Casa Legislativa, exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo.

16. O Supremo declarou a lei inconstitucional desde logo. Não cogitou da tese de a lei ser válida, mas somente exequível depois de ser apresentada a estimativa de impacto financeiro. E, assim procedeu, por ser a estimativa um dos elementos essenciais da discussão legislativa, que contrapõe o mérito intrínseco do projeto ao ônus de seu financiamento, tornando mais bem informada a decisão legislativa; deputados e senadores, cômicos das limitações orçamentárias e dos projetos de lei em debate nas Casas Legislativas e seus impactos, podem eleger prioridades e verificar que, infelizmente, nem todos os bons projetos podem ser aprovados, ante os custos e as disponibilidades .

17. Vê-se esse entendimento no voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, em passagem sobre o art. 113: “não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso na Casa Legislativa, **exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo.**

18. No caso das despesas obrigatórias, a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu rígidas condições a serem cumpridas, **no processo de formação da lei, e não depois².**

19. São elas: (1) a mencionada estimativa de impacto orçamentário e financeiro; (2) a demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa e, para tanto, o artigo 17 requer: que seja comprovado que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais e que os efeitos financeiros nos próximos anos serão compensados. Compensados como? Por medidas de aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. E o rigor da lei vai além: **exige que as medidas de compensação integrem o instrumento** que a criar ou aumentar³. O que a LRF exige é a implementação de medidas de compensação aprovadas no processo legislativo, em conjunto com a norma que aumenta despesa obrigatória.

20. Ou seja, a compensação é medida normativa que se exige antes, e não depois de a lei ter sido aprovada⁴.

² Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado

³ Art. 17, § 5º. A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, **as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

21. Essa mesma lógica está prescrita nos artigos 114, *caput*, e 115 da lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019, por exemplo:

“Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Art. 115. Salvo cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória, fica vedada no exercício de 2019 a aprovação de proposições legislativas de que trata o *caput* do art. 114 desta Lei relativas a despesas obrigatórias sujeitas ao Novo Regime Fiscal.”

22. Uma interpretação no sentido de que leis que não cumpriram, em seu processo de formação, requisitos da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da lei de diretrizes orçamentárias seriam válidas, porém inexecutáveis até que os requisitos não cumpridos venham a ser “implementados”, viola a lógica de responsabilidade fiscal da LRF e da LDO.

23. Essa interpretação, embora pareça ir ao encontro da defesa da Lei de Responsabilidade Fiscal, atua em sentido contrário ao do modelo de controle que essa lei instituiu.

24. A lógica da LRF e da LDO é a de fazer com que despesas obrigatórias e fontes de custeio sejam decididos **simultaneamente, no processo legislativo**, e não separadamente, como era antes.

25. A esse respeito, os depoimentos de Martus Tavares e José Roberto Afonso, em audiência na comissão especial que apreciou o Projeto de Lei de Responsabilidade na Câmara dos Deputados em 1999⁵:

Toda despesa de longo prazo só pode ser criada se houver mecanismo de compensação, quer pela retirada do orçamento de uma despesa também de longo prazo, já existente e programada, quer pela inclusão de uma receita também de longo prazo, ou seja, um financiamento adequado. Não posso criar uma despesa que seja permanente se não houver um financiamento permanente adequado, compatível.

O princípio é atuar na origem. Quando essa despesa for criada, o Estado tem a obrigação de atender. (...) Quando essa despesa chega ao orçamento, ela é dada. Não há o que discutir, tem que pagar. **Então, tem de agir na origem**, na criação da despesa ou benefício ou na elevação do benefício.

26. A interpretação que vem sendo criada altera essa lógica, **afasta a ideia de simultaneidade**, e contribui para o retorno, mitigado, ao passado, quando aumentos de despesa e de benefícios eram aprovados, deixando-se o seu financiamento para depois.

27. Essa interpretação fere frontalmente o artigo 17, o art. 14, a literalidade do art. 113 da Constituição, dos artigos 114 e 115 da LDO/2019, todos dispositivos **dirigidos ao processo de formação da lei**.

28. Desses artigos conclui-se: leis que criam ou aumentam despesa sem que tenham sido observados os requisitos dos artigos 113 do ADCT dos artigos 17 e 24⁶ da LRF, e dos artigos 114 e

⁴ Importante destacar que a constitucionalidade do art. 17 foi questionada na ADI 2238. A medida cautelar pleiteada foi indeferida. O ministro relator avaliou que condicionar o aumento de despesa de caráter continuado à redução de despesa ou aumento de receita também de caráter permanente “é proposição que, por achar-se em sintonia com a lógica, não pode ser obviamente considerada responsável pelo engessamento de qualquer dos Poderes de Estado e, portanto, ofensiva ao princípio da separação dos poderes”.

⁵ Vide OLIVEIRA, Weder. Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas. Editora Fórum, 2017, p. 940.

⁶ Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art.

115 da LDO (2019), em seu processo de formação **são inválidas⁷ (e, assim, objeto imediato de ações judiciais)**, e não válidas mas inexecutáveis, hermenêutica equivocada, na minha visão, e que posterga a adoção das medidas realmente necessárias: o ajuizamento de ações perante o STF, que são os legítimos instrumentos para *enforcement* das regras constitucionais e legais que regulam o devido processo legislativo.

29. Cabe ao Poder Judiciário decidir sobre a validade (por inconstitucionalidade ou ilegalidade) das leis, exercendo o controle sobre a atividade legislativa, suspendendo seus efeitos cautelarmente, quando for o caso. Enquanto uma lei não for declarada inválida pelo Poder Judiciário, há de ser cumprida (ressalvado exame de aplicação da lei a casos concretos, em que se reconhece a atuação dos tribunais de contas no controle da legalidade e da constitucionalidade). Essa é a regra constitucional.

30. Há problemas nos fundamentos subjacentes a essa discussão difíceis de serem percebidos à primeira vista.

31. Não é logicamente possível atender, posteriormente, aquilo que era condição imposta por lei complementar a ser cumprida no processo legislativo de formação da lei ordinária, antes de sua aprovação. Não se pode entender que o Tribunal está autorizado a suspender, de modo geral e em abstrato, pagamentos derivados de lei vigente e não declarada inválida pelo Poder Judiciário, sob o fundamento de que não de ser implementadas posteriormente medidas compensatórias previstas na LRF para que possa ser exequível, medidas essas exigíveis, previamente, durante o processo legislativo.

32. Ou seja, estaria sendo entendido que o Tribunal de Contas da União aceita que leis cujo processo de produção legislativa não observaram o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal são válidas, mas inexecutáveis até que os requisitos previstos na LRF como etapas intrínsecas para serem observados **no processo legislativo** sejam cumpridas **depois da lei aprovada**, podendo esta Corte de Contas determinar a não aplicação da lei por ser “inexecutável”. É disso que se está tratando aqui, tal como se tratou no caso do BPC (benefício de prestação continuada), o que, na prática, corresponderia a uma forma de controle de constitucionalidade, por impedir a produção dos efeitos de lei em vigor aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

33. Nesse ponto é necessário esclarecer que na consulta respondida por meio do acórdão 1907/2019-Plenário, a pergunta não foi se leis que desatendiam as normas aqui já discutidas eram válidas, inválidas, exequíveis ou inexecutáveis. O que se desejava saber era que procedimentos deveriam adotar os gestores quando identificassem tais falhas na formação de leis que aumentam despesa obrigatória ou representem renúncia de receitas:

“Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16⁸ e 17 da LRF, art. 112 da LDO), configurando claro conflito *de normas*, **quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?**”

34. Naquela oportunidade, tanto a unidade instrutiva quanto o Ministério Público de Contas propuseram encaminhamentos objetivos para o que foi perguntado.

35. A Semag sugeriu⁹:

17. § 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de: I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. § 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

⁷ Sobre a inconstitucionalidade de leis que não observaram o art. 195, § 6º, da Constituição, vide ADI 3205, ADI 838 e ADI 1002.

⁸ O consulente não esclareceu o que entende ser a “devida adequação orçamentária e financeira”.

“b.2) em cada caso, **quando houver a aprovação de medida legislativa aprovada em desacordo com os referidos requisitos, o Ministério da Economia**, que congrega os órgãos centrais dos sistemas de administração financeira e de planejamento e orçamento federal, nos termos da Lei 10.180/2001, c/c o Decreto 9.679/2019, **deverá:**

b.2.1) **informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público Federal**, para que, com fulcro nas atribuições fundadas na Constituição Federal e nas Leis Complementares 73 e 75, avaliem o interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de tais medidas legislativas nas instâncias competentes”.

36. O Ministério Público de Contas, em parecer do procurador Sérgio Caribé seguiu a mesma linha¹⁰:

II – em cada caso, quando houver a aprovação de norma legal que crie obrigações para a União em desacordo com os requisitos estabelecidos no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou com outro dispositivo da Constituição Federal que trate do tema, **o Poder Executivo poderá, por meio dos legitimados para tanto, arguir a inconstitucionalidade da norma legal perante o Supremo Tribunal Federal**, requerendo, se necessário, a adoção de medida cautelar para suspensão dos efeitos do ato impugnado;

37. Merece transcrição a precisa manifestação do procurador:

33. Nesse ponto, manifesto entendimento no sentido de que, havendo inobservância às leis que dispõe sobre a obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário durante o trâmite do projeto de lei, ou seja, na fase *interna corporis*, a avaliação da legalidade cabe ao Poder Legislativo, por meio das comissões que tenham atribuição para tanto.

34. Por outro lado [falando sobre a inexistência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro], **a partir do momento em que a lei entra no ordenamento jurídico, sem que tenha sido observado procedimento previsto na Constituição Federal, ela nasce eivada de vício que atrai a apreciação pelo Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Carta Magna.**

35. No caso da consulta ora em exame, trata-se de situações enquadradas **na hipótese descrita no item anterior, quando já se exauriu o processo legislativo** e o normativo que incrementou despesas ou acarretou diminuição na arrecadação, sem que a correspondente estimativa de impacto orçamentário, já se encontra vigente.

36. A União estaria, portanto, diante da obrigação de dar cumprimento a dispositivo legal que ofende a Constituição Federal, **inexistindo outra opção que não seja buscar os meios legítimos para retirá-lo do ordenamento jurídico.** Assim, a medida adequada quando identificada a inconstitucionalidade é ação cabível para que o STF decida sobre a validade ou não da norma atacada¹¹.

⁹ Em continuidade ao seguinte início; “ b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que: b.1) a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor), impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, como preconiza a Constituição Federal, em benefício de toda a sociedade e das gerações futuras”.

¹⁰ Em continuidade ao seguinte início: “a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor), impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico”. Percebe-se que tanto a resposta da Semag quanto a do MPC tinham sentido em seu conjunto. A parte inicial, isoladamente, não fazia sentido prático e não respondia objetivamente à pergunta formulada.

¹¹ Complementa o procurador: “37. Observo que, em relação à ação direta de inconstitucionalidade, a questão da segurança jurídica quanto aos efeitos já produzidos por normas em choque com a Carta Magna pode ser solucionada pelo Supremo

38. A resposta dada no acórdão 1907/2009-TCU-Plenário, contudo, naquele momento, não foi precisa: “responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadassem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167¹² da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15¹³, 16¹⁴ e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação”.

39. Esta Corte não esclareceu quais procedimentos caberia ao gestor adotar no caso de leis que, segundo o entendimento do Executivo, não cumprem os referidos requisitos constitucionais e legais. A resposta dada requereria difícil interpretação do gestor sobre o que o Tribunal respondeu quanto aos procedimentos que deveria adotar, e deixaria muitas outras questões em aberto: De que adequação orçamentária e financeira se está falando: a do processo legislativo ou a adequação do momento de ordenação da despesa (coisas muito distintas)? Poderia o gestor negar-se a dar cumprimento à lei com base nessa resposta? Poderia o gestor condicionar o “dar cumprimento à lei” a eventos futuros, fora de seu controle, indefinidamente? Poderia deixar de reconhecer direitos assegurados por lei sob fundamento de entendê-la inconstitucional, muito embora assim ainda não declarada judicialmente, sem incidir em sanções jurídicas? Deveria acionar a AGU?

40. A resposta à consulta não definiu quais das partes dos mencionados artigos de lei e da Constituição poderiam/deveriam ser “implementados” posteriormente à conclusão do processo legislativo (com a sanção ou promulgação). Por exemplo, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que trata os artigos 16 e 17 da LRF, o artigo 113 do ADCT e disposições da LDO não poderia ser realizada depois de aprovada a lei. O artigo 17 como um todo, também não. O que então deveria ser implementado como condição de exequibilidade?

Tribunal Federal (STF) por meio da aplicação da Lei 9.868/1999, que, em seu art. 27, assim dispõe: “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”. 38. Dessa forma, situações extraordinárias submetidas à apreciação do Supremo Tribunal Federal poderão ter suas consequências moduladas, mediante quórum qualificado, conforme avaliação dos efeitos produzidos enquanto a norma esteve em vigor.”

¹² Quanto ao artigo 167 da Constituição, os autos fazem referência aos incisos I e III: “~são vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

¹³ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

¹⁴ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#). (Este artigo tem disposições que se aplicam ao processo legislativo quanto a atos administrativos).

41. Oportuno repisar a questão: de que modo requisitos exigidos pela Constituição e pela LRF como condição de aprovação da lei (que foram instituídos sob a lógica do processo legislativo) poderiam ser transmutados em condições de aplicação, a serem atendidas posteriormente ao final do processo legislativo quando não mais se justificavam, dadas as finalidades que deram origem a essas exigências na concepção da LRF?

42. Oportuno também esclarecer que a necessidade de dotação na lei orçamentária para realização de despesa é um requisito universal da despesa pública (inclusive para as despesas já criadas) e inerente aos sistemas orçamentários mundiais. A consequência da aprovação de despesa obrigatória é que se torna mandatório para os Poderes Executivo e Legislativo a inclusão das necessárias dotações no orçamento, sob pena de serem a isso compelidos pelo Poder Judiciário, dado o caráter obrigatório da despesa, a ser paga a quantos preenchem os requisitos de habilitação. A falta de dotação orçamentária, por si só, não suspende o direito e a respectiva obrigação estatal instituída em lei. O direito remanesce íntegro e a conta haverá de ser paga posteriormente, voluntariamente ou por imposição judicial. Essas poderiam ser as graves consequências de se considerar válida a lei aprovada em desacordo com a LRF e a Constituição. O que não foi, absolutamente, o que pretendeu o legislador.

43. Portanto, tratando-se de despesa obrigatória, veiculada por lei válida, não seria possível condicionar o exercício do direito à existência de dotação, embora o pagamento, sim. Ao contrário, impõe-se ao governo viabilizar as dotações que assegurem o direito instituído em lei.

44. Está claro também no acórdão 1907/2009-TCU-Plenário que a resposta não sustenta o entendimento de que direitos instituídos por leis somente podem ser reconhecidos pelo gestor depois de cumpridos os requisitos já referidos. A resposta não autoriza a administração a proceder dessa maneira.

45. Em resumo, a consulta só produzirá efeitos práticos mediante interpretação cujos pressupostos e consequências contrariam frontalmente a *mens legis*. A insegurança jurídica e a incerteza sobre o que fazernão foram afastadas, como intencionado pelo consulente à época.

46. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, devida e tempestivamente provocado pelo Presidente da República ou pelos demais legitimados para propor ações constitucionais, controlar a ação do legislador, e avaliar se a lei fere a Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵ e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, modulando ou não os efeitos de sua decisão.

47. É, assim, nesses casos, que se guarda a Lei de Responsabilidade Fiscal.

48. Ao Tribunal está reservado insubstituível papel no acompanhamento e na avaliação das finanças públicas; na responsabilização de administradores, em face da LRF. Em nada fica diminuído, ao contrário, ao manter-se em plena consonância com sua missão constitucional, preserva a necessária higidez de suas relações institucionais, que lhe permitiu conquistar alta legitimidade perante os Poderes da República.

49. Portanto, não compete a esta Corte de Contas fixar prazo para que o Poder Executivo providencie medidas compensatórias sob pena de haver suspensão dos benefícios e pagamentos previstos em lei.

50. A obtenção dessa suspensão deve ser buscada mediante as devidas ações judiciais perante o Supremo Tribunal Federal¹⁶.

¹⁵ Nessa avaliação, o Supremo Tribunal Federal poderá examinar o uso da margem de expansão das despesas obrigatórias como fonte de compensação, o que mitiga o rigor da lei, sem retirar-lhe a lógica. Vide Curso de Responsabilidade Fiscal, páginas 972-1014, sobre a teoria da margem de expansão.

¹⁶ A esse respeito, importante destacar o seguinte excerto da decisão do Ministro Gilmar Mendes na ADPF 662: “Aqui, entendo que ainda precisaremos nos debruçar mais sobre a matéria e desenvolver uma base doutrinária e jurisprudencial

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado:

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário:

“9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal, a exemplo da regulamentação da base de cálculo do BEP variável, a preencher lacunas observadas nos arts. 6º e 16, ambos da Lei 13.464/2017, está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;”;

9.4. tornar insubsistentes os itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;

9.5. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;

9.6. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, quanto às inconstitucionalidades e descumprimentos de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal discutidas nestes autos, bem como, caso ocorra, no tocante à regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de julho de 2021.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

mais efetiva, de compatibilização das normas constitucionais relativas às finanças públicas e seu equilíbrio orçamentário e fiscal. A inobservância ao disposto no art. 195, §5º, da CF seria suficiente para determinar a declaração de nulidade da norma ou seria apenas uma causa suspensiva de sua eficácia? A mesma dúvida tenho em relação ao artigo 113 do ADCT, especialmente em razão da exceção trazida pelo art. 114 do ADCT para a tramitação de Medidas Provisórias. Talvez tais normas não sejam inválidas, mas tenham, apenas, seu plano de eficácia Parece-me, pelo menos neste juízo preliminar, que o art. 17, §5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal poderia nos dar uma resposta alternativa. Diz o art. 17: (...) Assim, a mim parece que as legislações que aumentarem despesas, deixando de observar as previsões constitucionais de indicação de fonte de custeio total, ou não forem acompanhadas do estudo de impacto orçamentário e fiscal, poderão ter sua eficácia suspensa até que o legislador supra a omissão, de modo a viabilizar sua execução. Assim, em um juízo de cognição sumária, no caso dos autos, verificado o descumprimento do disposto no art. 195, §5º, da CF, dos arts. 17 e 24 da LRF e do art. 114 da LRF, entendo que a eficácia da norma impugnada deva ser suspensa enquanto não houver a indicação da fonte de custeio.” O ministro expõe dúvidas sobre como abordar o tema: declarar a nulidade da norma ou a suspensão de sua eficácia. Em juízo de cognição sumária, optou pela prudência, e determinou a suspensão da eficácia, até que sobreviesse a indicação da fonte de custeio. Caberá saber que fontes de custeio serão consideradas válidas e se deverão ser produzidas por lei, mediante o devido processo legislativo.

VOTO COMPLEMENTAR

O presente processo foi pautado para julgamento na Sessão Plenária de 28/4/2021, quando o eminente e estimado Ministro Bruno Dantas solicitou vista dos autos.

2. Em minudente e explicativo voto, Sua Excelência trouxe luz sobre questão de importância ímpar para o desfecho deste processo, qual seja, se o TCU, ao exarar a determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, exercitou ou não controle de constitucionalidade.

3. A resposta a tal dúvida é o ponto fulcral da controvérsia ora em debate.

4. Eis o teor da determinação objeto da cizânia interpretativa:

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017; (grifos não presentes no original)

5. A questão fática posta à decisão deste Colegiado e que gerou a determinação supra foi detectada pela Semag e constituiu um dos motivos para a autuação da presente representação. Trata-se da incompletude da Lei 13.464/2017, que, no processo de conversão da MP 765/2016, deixou de indicar os recursos que deveriam compor a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) variável devido às carreiras da Receita Federal.

6. Tal lacuna legislativa, ao ver das autoridades do Poder Executivo, das entidades sindicais e de representantes da Advocacia-Geral da União que se manifestaram nos autos, poderia ser colmatada por ato infralegal a regulamentar a mencionada lei para fins de sua aplicação. Diga-se que tal ato regulamentar, até o presente momento, não foi aprovado, porquanto o BEP variável ainda não está sendo pago aos respectivos servidores públicos.

7. O Relator *a quo*, em suas razões de decidir, entendeu que, dada a natureza remuneratória do BEP variável, não poderia um ato infralegal fixar sua base de cálculo, em razão de correr o risco de afrontar o disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988, o que ensejou a determinação ora debatida, de que o pagamento do BEP variável deveria ficar condicionado à aprovação de lei formal que estabelecesse a composição de sua base de cálculo.

8. Já antevendo a possibilidade de futuro debate acerca da natureza da análise realizada por esta Corte acerca dos normativos que tratam do pagamento do BEP, inclusive na forma variável, em face da lacuna apontada, Sua Excelência, já na primeira manifestação nestes autos, mediante Despacho de peça 5, assim se manifestou:

20. [Na presente decisão] Tampouco se examina o conteúdo legislativo das normas em confronto com a Constituição Federal, isto é, esta decisão não realiza qualquer avaliação da constitucionalidade de espécies legislativas, seja em concreto ou em abstrato.

21. Também não se trata de exame de incorporação de parcelas remuneratórias à esfera jurídico-patrimonial de servidores em casos concretos, como ocorrido no TC 021.009/2017-1, mas, como se verá adiante, de exame da conformidade dos atos administrativos praticados pelo Ministério da Economia a título de execução do disposto na Lei 13.464/2017.

(...)

23. Nessa esteira, o terceiro aspecto é que, como também se demonstrará avante, este processo busca examinar a regularidade dos atos administrativos de execução de institutos previstos em lei, não o ato normativo em si.
24. Bem assim, resta cristalina a competência deste Tribunal de Contas da União com relação ao controle de conformidade de atos administrativos sob as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF/88, arts. 70, caput, 71, incs. II, IV, VIII e IX, e conforme disciplinado na Lei 8.443/1992). (grifos não presentes no original)
9. Essa mesma linha argumentativa é defendida no voto revisor apresentado.
10. Ao reconhecer a impossibilidade de o TCU exercer o controle de constitucionalidade em abstrato, aduz Sua Excelência que a parte dispositiva do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário não carrega qualquer traço desse tipo de controle.
11. Assevera que o TCU, no exercício de suas competências constitucionais, exercitou o controle externo *a priori* para, ao não permitir a implementação do BEP variável até que haja lei formal estabelecendo a composição de sua base de cálculo, evitar a consecução de possível ilegalidade de ato administrativo que ainda não havia sido editado, com impacto estimado em R\$ 2,5 bilhões.
12. Esclarece que a decisão combatida não pretendeu negar eficácia à Lei 13.464/2017, mas sim orientar que sua implementação se desse em estrita observância ao ordenamento constitucional e legal vigente.
13. Afirma que, ao contrário do que foi apontado no voto original deste Relator apresentado na Sessão Plenária de 28/4/2021, a Lei 13.464/2017 não delegou a fixação da base de cálculo a ato infralegal.
14. Informa que a decisão recorrida procurou combater a possibilidade de que o Poder Executivo regulasse indevidamente matéria lacunosa da mencionada lei, relativamente à não fixação da base de cálculo do BEP variável, por intermédio de ato infralegal.
15. Aduz que as disposições do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, em especial as que integram os subitens 9.3, 9.7 e 9.8, apenas orientam o gestor quanto à necessidade de cumprimento de mandamentos legais e constitucionais de forma a conferir plena eficácia aos institutos previstos na Lei 13.464/2017.
16. Ao cabo, conclui que “nenhum dispositivo da Lei 13.464/2017 deixou de ser aplicado por força da decisão recorrida, visto que o BEP variável não se encontrava vigente, não havendo que falar em prejuízo às partes interessadas ou negativa de vigência à lei”.

II

17. Registro, de início, que quando da prolação do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, votei acompanhando o eminente relator, notadamente por concordar integralmente com os fundamentos apontados em seu voto àquela ocasião.
18. Contudo, os novos argumentos trazidos em sede recursal pela União, notadamente quanto à tese de ocorrência de controle de constitucionalidade em face da determinação que integra o subitem 9.3, que contou com a anuência da Serur e do MPTCU quanto a este aspecto, fizeram-me, nesta ocasião, rever o meu entendimento especificamente quanto à forma como a referida determinação foi exarada, pelas razões expostas no voto apresentado e ora complementadas.
19. O ministro Revisor nos brinda com argumentos ponderados e equilibrados acerca da divergência ora em debate.
20. Em suma, afasta a hipótese de ocorrência de controle de constitucionalidade em abstrato, sob o argumento de que o caso em análise se trata de exercício de controle externo preventivo a evitar

a ocorrência de irregularidade por intermédio de ato administrativo que viesse a regular lacuna existente na Lei 13.464/2017, quanto à fixação da base de cálculo do BEP variável.

21. Apesar de bem compreender os fundamentos ora trazidos em sede revisional, entendo que não há como desvincular a análise da lacuna observada na Lei 13.464/2017 – relativamente à não definição da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável, por constituir parcela de natureza remuneratória –, do mandamento constitucional disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988 e que regra o assunto.

22. O voto condutor (peça 105) da decisão combatida (peça 102), ou mesmo o esclarecedor Despacho de peça 5, especificamente quanto à inexistência de lei que fixe a referida base de cálculo, menciona que a matéria em comento é de índole constitucional, por força do disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988:

23. Aventa-se a solução da regulamentação interna como forma de preencher essa lacuna. Ocorre que a remuneração de servidores públicos somente pode ser estabelecida mediante lei específica, conforme mandamento constitucional (CF, art. 37, inciso X).

24. Conclui a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag):

“130. No caso dos BEP, **as bases de cálculo serão as reais definidoras da remuneração dos servidores**. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP [pela via infralegal], o Poder Executivo estaria, de fato, alterando a remuneração dos agentes públicos, o que não lhe compete. Dessa maneira, **qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.**” (destaques acrescidos)

25. No que diz respeito a essa irregularidade, a proposta é a de determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de BEP até que sobrevenha lei formal estabelecendo a composição das bases de cálculo. Destaco que essa análise e essa proposta não atingem o chamado BEP fixo, que vem sendo pago aos servidores atualmente, em valor fixado pela lei que o instituiu.

26. Compartilho do mesmo entendimento da unidade instrutora, uma vez que o vazio legislativo resultante da alteração da MP 765/2016 não pode ser preenchido por ato infralegal. Do contrário, a Administração estaria livre para, na prática, definir a remuneração de seus agentes, o que se pretendia evitar com a aprovação do mandamento constitucional insculpido no art. 37, inciso X, da Carta Maior.

27. Tal situação, se consumada, implicará em grave violação à Constituição Federal e em usurpação das competências do Poder Legislativo, único com competência para definir a remuneração de servidores públicos. (grifos não presentes no original)

23. Registro, desde logo, que não há qualquer dissonância de minha parte com o posicionamento do eminente Revisor quanto à necessidade de existência de lei específica que determine os componentes que devem integrar a base de cálculo do BEP variável, por constituir parcela remuneratória, conforme já amplamente defendi no voto apresentado a este Colegiado, visto que a Lei 13.464/2017 foi silente neste ponto.

24. Neste ponto, contudo, duas questões merecem aprofundamento.

25. A primeira é que a Lei 13.464/2017, com relação à lacuna atinente à não delimitação da base de cálculo do BEP variável, foi efetivamente cotejada por este TCU, em seu aspecto material, à CF/1988.

26. Dito de outra forma, foi identificado que a lei em questão deixou de tratar de assunto de estrita reserva legal, nos termos do que a CF/1988, art. 37, inciso X, estipula.

27. Em decorrência dessa análise, esta Corte de Contas chegou à conclusão lógica, correta e adequada de que seria necessária nova lei específica para dispor sobre a composição da base de cálculo

do BEP variável. Como consequência, e daí advém a atual dissonância ora em debate, expediu determinação para condicionar à vigência da Lei 13.464/2017, quanto ao pagamento do BEP variável, à aprovação dessa nova lei específica.

28. Neste ponto, com as vênias de estilo, divirjo da afirmação do nobre Revisor de que nenhum dispositivo da Lei 13.464/2017 deixou de ser aplicado por força da decisão recorrida, porquanto o BEP variável não se encontrava vigente.

29. Apesar de legalmente não prevista sua composição, a existência da base de cálculo em si foi fixada no art. 6º, § 4º, e 16, § 4º, ambos da Lei 13.464/2017, ao especificar que o BEP global devido aos servidores da Receita Federal seria calculado pela multiplicação do IEI pela citada base de cálculo. Nesse sentido, visto sob o prisma da unidade do sistema jurídico, não se pode desconsiderar a hipótese de que eventual regulamentação, mesmo exercitada à margem da constituição, poderia conferir consequência prática ao mencionado dispositivo.

30. Nesse sentido, a decisão recorrida deixa assente que o TCU, com tal determinação, buscou evitar que o Poder Executivo regulamentasse indevidamente a matéria para fins de pagamento do BEP variável.

31. Ainda com relação à determinação em discussão, em concordância com o nobre Revisor, compreendo que a intenção inicial de sua prolação foi a de bem orientar o gestor público quanto à legalidade do pagamento do BEP variável. Contudo, da forma como foi exarada, trouxe consequências outras além daquela desejada.

32. Não por outra razão é que propus em meu voto original a alteração do subitem 9.3 no sentido de dar ciência ao Poder Executivo de que a regulamentação do pagamento do BEP variável por ato infralegal afronta a CF/1988 e a uníssona jurisprudência do STF, com o acréscimo de que a PGR seja devidamente cientificada a respeito para a adoção das providências que entender cabíveis, caso tal hipótese de concretize.

33. Assim, de fato, em última análise e no campo prático, como já asseverado, o que se observa em face da determinação do TCU em debate, é que a possibilidade de aplicação da Lei 13.464/2017 quanto ao pagamento do BEP variável, visto sob o ângulo da unidade do sistema jurídico, foi afastada por imposição de condição, diga-se, mais uma vez, adequada do ponto de vista material, mas com potencial de interferir indevidamente e de forma prévia no exercício do poder regulamentar, por suposta inconstitucionalidade, questão que passo a tratar.

34. Esta é precisamente a segunda constatação que gostaria de compartilhar com os nobres pares: o fato de que a multicitada determinação, de forma transversa, acabou por interferir no exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República a ele assegurado pelo art. 84, inciso IV, da CF/1988.

35. As razões de decidir que integram o Voto Revisor dão conta de que a decisão recorrida objetivou combater a edição de ato infralegal para suprir a lacuna da Lei 13.464/2017 quanto à definição da base de cálculo do BEP variável, conforme se observa a seguir:

29. Diante dessa situação é que o Poder Executivo aventou a possibilidade de regular a matéria lacunosa por ato infralegal. **E é precisamente na possibilidade de que ato irregular dessa natureza se consumasse, com extensos impactos orçamentários, que reside a prática combatida por esta Corte.** (destaque presente no original)

36. Quanto a este ponto, alinho-me à conclusão da Serur segundo a qual esta Corte de Contas, ao expedir a determinação em debate, estaria a fazer uma espécie anômala de controle prévio de constitucionalidade a impedir a edição de possível decreto autônomo, na medida em que, uma vez exarado, desafiaria cláusula constitucional lavrada no art. 37, inciso X, da CF/1988.

37. Digo anômalo, pois o controle prévio de constitucionalidade que se observa no caso concreto, apesar de não se confundir com o controle de constitucionalidade preventivo previsto expressamente na CF/1988, objetiva impedir a expedição de ato regulamentar para tratar de matéria de reserva de lei por força constitucional.

38. O controle de constitucionalidade preventivo, com base constitucional, é de caráter político, realizado pelo Parlamento, durante o processo legislativo, e pelo Presidente da República, quando da sanção ou rejeição de determinado projeto de lei, não restando tal controle ao alcance do Poder Judiciário, sob pena de afetar a separação de poderes garantida pela CF/1988.

39. Contudo, o STF tem entendido que a própria Corte Suprema, e somente ela, de forma restrita e excepcional, tem legitimidade para proceder ao controle preventivo de constitucionalidade, nas hipóteses em que projetos de normativos em curso de formação tendam a violar as cláusulas pétreas dispostas no art. 60, § 4º, da CF/1988.

40. Mais ainda, a Suprema Corte restringiu a hipótese de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade pelo STF ao controle formal, típico do processo legislativo, apontado de forma incidental por membro do Parlamento em sede de mandado de segurança. Por pertinente, transcrevo ementa de paradigmático acórdão do STF nesse sentido, proferido quando do julgamento do MS 32.033, apreciado em 20/6/2013:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (destaque não presente no original) (MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00330)

41. Apesar de compreender que o caso concreto de controle prévio não se confunde com aquele previsto na CF/1988, trouxe a lume a decisão do STF acima transcrita apenas para demonstrar o

quanto aquele órgão jurisdicional é cauteloso quando se está em apreciação o exercício da competência legislativa típica do Congresso Nacional assegurada constitucionalmente.

42. De igual modo, julgo que esta Corte de Contas deve se cercar da mesma cautela no caso em apreciação, de modo a não interferir no exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República, a ele garantido constitucionalmente, sob o argumento de que eventual ato infralegal por ele a ser exarado poderia adentrar indevidamente matéria de reserva de lei por força constitucional, sob pena de afronta à separação dos poderes.

43. Dito de outra forma, caso a autoridade executiva, mesmo assessorada pela área jurídica competente, entenda adequado exercitar o seu poder regulamentar, ainda que de forma indevida e em afronta à Constituição na visão desta Corte de Contas, como bem desvelado no caso em apreciação, caberá aos legitimados constitucionalmente interpor a pertinente ação junto ao STF, para que aquela Corte decida a respeito de sua adequação ou não aos ditames constitucionais.

44. O voto revisor também traz luz sobre a lacuna da Lei 13.464/2017, relativamente à fixação da base de cálculo do BEP variável, que, por imprecisão no voto originalmente disponibilizado na Sessão Plenária de 28/4/2021, tratei como tema delegado pela citada lei a ato infralegal.

45. Na ocasião, ao me referir ao ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, previsto no art. 6, § 3º, da Lei 13.464/2017, não fui preciso ao delimitar o seu alcance apenas às regras para o cálculo do Índice de Eficiência Institucional (IEI), cuja distinção faço nesta oportunidade de julgamento e que, reafirmo, em nada modifica o meu entendimento de que a medida processual inscrita no subitem 9.3 da decisão combatida extrapola das atribuições constitucionais conferidas a esta Corte de Contas, nos termos das jurisprudências do STF e do próprio TCU já declinadas.

46. Em derradeiro, concordo com o argumento trazido pelo nobre Revisor de que a decisão combatida teve também por finalidade orientar a expedição dos atos normativos a regular a correta aplicação dos institutos previstos na Lei 13.464/2017, em especial, quando se observam as disposições trazidas pelos subitens 9.7 e 9.8 do referido *decisum*.

47. Neste ponto, acolho a sugestão do Revisor, reforçada pelo Gabinete do eminente Ministro Benjamin Zymler, de que tais subitens sejam mantidos na forma como exarados no acórdão combatido.

48. De todo o exposto, entendo que o subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário deve ser modificado, nos termos do que defendi no voto original submetido a este Colegiado e ora reforçado neste voto complementar, mantendo-se inalterados os demais itens da decisão recorrida.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1675/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.283/2019-1.
 - 1.1. Apenso: 005.975/2019-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Representação).
3. Recorrentes: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip e Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – Sinait.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Economia; Ministério da Fazenda (extinta); Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Fazenda.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
 - 5.2. 1º Revisor: Ministro Bruno Dantas.
 - 5.3. 2º Revisor: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: Vanessa Affonso Rocha (OAB/DF 39.069), Rodolfo Tsunetaka Tamanaha (OAB/DF 31.795), Claudio Renato do Canto Farag (OAB/DF 14.005) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União – AGU, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – Sinait, contra o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 2.358/2019-TCU-Plenário, que rejeitou embargos de declaração;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait), em razão da ausência de legitimidade, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 144, 286, parágrafo único, e 285 do RITCU;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Advocacia-Geral da União – AGU, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário:

“9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;”;

9.4. tornar sem efeito o disposto no subitem 9.9 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, renumerando os subitens seguintes;

9.5. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;

9.6. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;

9.7. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, caso ocorra a regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017;

9.8. notificar os recorrentes da presente decisão.

10. Ata nº 26/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/7/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1675-26/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Revisor), Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Weder de Oliveira.

13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se, conforme relatado, de Mandado de Segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL contra ato do Tribunal de Contas da União, proferido nos autos do Processo TC 021.009/2017-1, que afastou integralmente a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei nº 13.464/2017, aos casos submetidos àquela Corte de Contas.

Estando os autos em termos para o conhecimento de seu mérito, fica prejudicada a apreciação do agravo interposto pelo Tribunal de Contas da União em face da decisão concessiva da medida liminar.

Anoto, de plano, a legitimidade ativa do impetrante para o manejo do mandado de segurança coletivo.

O sindicato impetrante, representante de toda uma classe de servidores públicos, possui legitimidade ativa para o mandado de segurança coletivo visando a tutela de direitos individuais homogêneos, nos termos do art. 21, *caput* da Lei 12.016/2009 e art. 5º, LXX, *b* da Constituição Federal.

No caso, a ameaça a direito líquido e certo, arguida em tese na inicial, tem aptidão para atingir todos os servidores associados ao referido sindicato, no momento da homologação do ato de aposentadoria, quando será verificada, pelo TCU, a legalidade e legitimidade do direito implantado.

Caracteriza-se, portanto, uma relação jurídica de base uniforme, no que diz respeito à situação específica dos servidores sindicalizados junto ao impetrante.

O *mandamus* foi impetrado dentro do prazo decadencial fixado no art. 23 da Lei 12.016/2009, eis que o Acórdão do TCU indicado como ato coator data de 13.09.2017, sendo o remédio constitucional apresentado em 22.1.2018.

Nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei 12.016/2009, o mandado de segurança será concedido para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa

física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

A doutrina e a jurisprudência conceituam *direito líquido e certo* como aquele que resulta de fato certo, ou seja, aquele capaz de ser comprovado, de plano, por documentação inequívoca, uma vez que o direito é sempre líquido e certo, pois a caracterização de imprecisão e incerteza recai sobre os fatos que necessitam de comprovação.

Dessa forma, a impetração do mandado de segurança não pode fundamentar-se em simples conjecturas ou em alegações que dependam de dilação probatória incompatível com o procedimento do mandado de segurança, exigindo-se a pré-constituição das provas em relação às situações fáticas ensejadoras de seu ajuizamento, pois, como ressalta MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, o direito líquido e certo é aquele que, à vista dos documentos produzidos, existe em favor de quem reclama o mandado, sem dúvida razoável (*Curso de direito constitucional* . 27^a ed, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 314), corroborado por J.J. OTHON SIDOU, ao afirmar que se o fato é certo, isto é, provável de plano a ilegalidade ou o abuso de poder praticado, aquela e obviamente esse por autoridade pública, há caso para mandado de segurança (*Habeas data, mandado de injunção, habeas corpus, mandado de segurança e ação popular* . Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 142).

Na presente hipótese, tem-se por limitado o pedido, ainda que se considere a natureza preventiva do *mandamus* , à verificação prévia da existência de *direito líquido e certo* decorrente de eventual ilegalidade atribuída ao TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, que, segundo afirma o impetrante, *a pretexto de julgar ilegal as aposentadorias e pensões dos substituídos (...), no tocante ao recebimento do Bônus de Eficiência, (...), ante à não incidência de contribuição previdenciária sobre esta parcela, invocou uma competência constitucional para declarar a inconstitucionalidade de lei* (doc. 1, fl. 10).

E, bem considerando a descrição e limitação do ato de autoridade afirmado como apto a causar dano a direito líquido e certo dos substituídos pela entidade impetrante, é caso de se reconhecer a existência de suporte material para o reconhecimento de conduta apta à correção por meio do mandado de segurança.

A presente impetração tem caráter preventivo, visando afastar a possibilidade de o TCU, no exercício de sua função constitucional de apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos (art. 71, III, CF), afastar a inclusão no cálculo dos valores a serem pagos, a título de aposentadoria, de gratificação denominada Bônus de Eficiência e Produtividade, criado pelos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei 13.464/2017.

Na presente hipótese, tem razão o impetrante.

O ato coator indicado foi construído a partir da sucessão de decisões que se seguiram no Processo TC 021.009/2017-1, instaurado de ofício pelo TCU, originado de representação de unidade técnica (Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP); primeiro por ordem liminar e monocrática, pelo Min. Benjamin Zymler; depois, conhecido o Agravo interposto pelo Ministério da Fazenda, com decisão colegiada de reforma da decisão cautelar e, em seu mérito, pela improcedência da representação do setor técnico, conformando-se o ato impetrado.

Na decisão cautelar, assim havia fundamentado e decidido o Min. Benjamin Zymler (doc. 12, fls. 6/7):

“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, **caput** e §§ 1º e 3º, 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 da Carta, 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. (...)

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.

15. Nesse sentido, apresenta-se também preenchido o requisito do **periculum in mora**, dada a dimensão dos valores que mensalmente oneram o Tesouro Nacional, sabidamente de difícil reparação no futuro.

16. Assim, concedo, de ofício, a medida cautelar propugnada pela unidade técnica, determinando aos Ministérios da Fazenda e do Trabalho que se abstenham de pagar a inativos e pensionistas o Bônus de Eficiência e Produtividade de que trata a Lei 13.464/2017, até a apreciação final desta representação.”

Adotou, expressamente, as conclusões do setor técnico autor da representação, no sentido de que “os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.494/2017, colidem com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos insculpidos no **caput** do art. 40 da CF” e que, “em razão da não incidência de contribuição previdenciária sobre o valor do bônus pago aos servidores em atividade, faz-se necessário determinar aos gestores que afastem a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464/2017, suspendendo o pagamento dessa parcela aos aposentados e pensionistas”, fundando-se no entendimento de que “segundo a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, ‘o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.’” (doc. 12, fls. 3/4).

A decisão monocrática foi sucedida pelo Acórdão proferido pelo TCU no Processo TC 021.009/2017-1, a partir de Agravo interposto pela União, com a seguinte ementa:

“SUMÁRIO: AGRAVO CONTRA MEDIDA CAUTELAR. REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.464/2017 QUE INSTITUIU O BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE À CARREIRA DE AUDITORIA FISCAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO. NÃO-CONHECIMENTO, UMA VEZ QUE O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE **IN ABSTRATO** DE NORMA LEGAL É COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO STF. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. DETERMINAÇÕES.” (doc. 14, fl. 1)

O comando derivado ao Acórdão proferido pela Corte de Contas tem o seguinte teor (doc. 14, fl. 29):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do agravo interposto pela União, para, no mérito, dar-lhe provimento, **para se negar conhecimento à presente representação e determinar o seu arquivamento, com a consequente revogação da medida cautelar anteriormente deferida, sem prejuízo de autorizar a Sefip a realizar a fiscalização do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituída pela Lei nº 13.464/2017 nos casos concretos que lhe forem submetidos ou de que tenham conhecimento, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, quando for o caso**;

9.2. **alertar a Sefip de que os §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017 somente poderão ter a sua incidência afastada nos casos concretos submetidos à apreciação deste Tribunal**, consoante autorizado no enunciado nº 347 da Súmula do STF;

(...)” (grifei)

Verifica-se, portanto, a determinação concreta pelo Acórdão do TCU para que a unidade administrativa, ao apreciar a legalidade das aposentadorias de servidores substituídos pelo Reclamante, afastem a incidência dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464/2017, com fundamento na autorização entendida por existente por força da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. Sendo certa a aplicação do entendimento afirmado por violador de direito líquido e certo dos servidores, reconhece-se a legitimidade do uso do mandado de segurança preventivo, à fim de evitar a concretização do afastamento de norma legal pelo Tribunal de Contas da União, por conta do exercício de sua competência.

Embora se reconheça a inexistência de submissão do Tribunal de Contas da União aos demais Poderes instituídos, tendo autonomia na realização técnica de sua função fiscalizadora, há de se reconhecer a limitação constitucional de tal competência ao exercício de atos de verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal. É, assim, órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, com competência funcional claramente estabelecida pela

Constituição Federal, não se admitindo o extrapolamento de tais limites pena de usurpação, no caso, de competência específica do Poder Judiciário.

Ora, dentro da perspectiva constitucional inaugurada em 1988, o Tribunal de Contas da União é órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, cuja competência é delimitada pelo artigo 71 do texto constitucional, a seguir transcrito:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Há, assim, limitação constitucional de sua competência, no que diz respeito ao caso concreto, à apreciação de legalidade de atos administrativos de aposentadoria submetidos à sua análise técnica, com base na Constituição Federal e na legislação positivada.

É inconcebível, a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas – nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Eis o teor do referido enunciado:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Dentro dessa perspectiva constitucional de sua definição, organização e fortalecimento institucional é inconcebível a hipótese do Tribunal de Contas

da União, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos, sob o pretense argumento de que lhe seja permitido em virtude de sua competência constitucional para zelar, em auxílio ao Congresso Nacional, pelo controle externo da Administração Pública.

Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Conselho Nacional de Justiça, artigo 130-B; Ministério Público – Constituição Federal, artigo 129, II e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, II), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao Tribunal de Contas da União exercer na plenitude todas as suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade.

O exercício dessa competência jurisdicional pelo TCU acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, atentando tanto contra o Poder Legislativo, quanto contra as próprias competências jurisdicionais do Judiciário e as competências privativas de nossa Corte Suprema.

O desrespeito do TCU em relação ao Poder Judiciário se consubstanciaria no alargamento de suas competências originárias, pois estaria usurpando função constitucional atribuída aos juízes e tribunais (*função jurisdicional*) e ignorando expressa competência do próprio Supremo Tribunal Federal (“*guardião da Constituição*”).

A declaração incidental de inconstitucionalidade ou, conforme denominação do *Chief Justice* Marshall (1 Chanc 137 – 1803 – Marbury v. Madison), a ampla revisão judicial, somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo.

Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer

outro órgão administrativo (cf. Henry Abraham, Thomas Cooley, Lawrence Baum, Bernard Shawartz, Carl Brent Swisher, Kermit L. Hall, Jethro Lieberman, Herman Pritchett, Robert Goldwin, entre outros).

Porém, a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU é mais grave do que somente a configuração de usurpação de função jurisdicional por órgão administrativo, em virtude da extensão dos efeitos de suas decisões para todos os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública, como no caso em questão.

Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a *transcendência dos efeitos*, pois na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e intra partes e tornando-os *erga omnes e vinculantes* no âmbito daquele tribunal.

A decisão do TCU configuraria, portanto, além de exercício não permitido de função jurisdicional, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências constitucionais exclusivas tanto do Supremo Tribunal Federal (controle abstrato de constitucionalidade, Constituição Federal, artigo 102, I, 'a'), quanto do Senado Federal (mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade, Constituição Federal, artigo 52, X).

Tome-se como exemplo a presente hipótese, ao afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, nos casos concretos submetidos à sua apreciação, o Tribunal de Contas da União **está retirando totalmente a eficácia da lei, que deixará de produzir efeitos no mundo real.**

Ao declarar incidentalmente essa inconstitucionalidade, o TCU estará impedindo a aplicação desses dispositivos jurídicos pelos órgãos de administração, não somente para o caso julgado, mas também para todos os demais, ou seja, a decisão terá efeitos *erga omnes e vinculantes* no âmbito daquele órgão, a quem se aplica a lei.

Em outras palavras, o TCU estará retirando do ordenamento jurídico os §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017.

Trata-se da denominada *transcendência dos efeitos do controle difuso* que o próprio Supremo Tribunal Federal não permitiu a si mesmo, se autolimitando no julgamento da Reclamação 4.335/AC, julgada em 16 de maio de 2013, por entender que a Corte Suprema não poderia invadir competência constitucional do Senado Federal, prevista no artigo 52, X, do texto atual, pois a Constituição Federal previu um mecanismo específico de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade pelo STF, autorizando que a Câmara Alta do Congresso Nacional edite resolução para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional incidentalmente por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Em verdade, nas hipóteses de afastamento incidental da aplicação de lei específica no âmbito da administração pública federal, o Tribunal de Contas da União, por via reflexa, estaria automaticamente aplicando a *transcendência dos efeitos do controle difuso* e desrespeitando frontalmente a competência para o exercício do controle concentrado reservada com exclusividade ao Supremo Tribunal Federal pelo texto constitucional, pois estaria obrigando, a partir de um caso concreto, toda a administração pública federal a deixar de aplicar uma lei em todas as situações idênticas (*efeitos vinculantes*).

A transformação do controle difuso em concentrado em virtude da transmutação de seus efeitos, com patente usurpação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, não é admitida em nosso ordenamento jurídico constitucional nem mesmo em âmbito jurisdicional, quanto mais em âmbito administrativo.

Em hipóteses semelhantes, no âmbito do exercício de função jurisdicional, o Supremo Tribunal Federal não entende possível que a decisão jurisdicional e incidental de inconstitucionalidade de juiz ou tribunal em um caso concreto extrapole seus efeitos entre as partes e passe a gerar reflexos *erga omnes*.

Veda-se, portanto, a utilização de instrumentos processuais que visem a obtenção de efeitos gerais nas declarações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, não importando se tal declaração consta como pedido principal ou como pedido incidental, pois mesmo nesta última hipótese a

declaração de inconstitucionalidade poderá não se restringir somente às partes daquele processo. É o que se proíbe, por exemplo, em alguns casos onde se pretende a declaração incidental de inconstitucionalidade em sede de ação civil pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, a fim de exercer controle concentrado de constitucionalidade (STF/Rcls. 633, 554, 2224).

Não bastasse a configuração do desrespeito à função jurisdicional e a competência exclusiva do STF, essa hipótese fere as funções do Legislativo, pois a possibilidade do TCU declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público incidentalmente em seus procedimentos administrativos atentaria frontalmente contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos (*check and balances*) estabelecidos no texto constitucional como pilares à Separação de Poderes, e que se consubstancia em cláusula pétrea em nosso sistema normativo, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, pois ausente a necessária legitimidade constitucional a que esse, ou qualquer outro órgão administrativo, possa afastar leis devidamente emanadas pelo Poder Legislativo.

Não restam dúvidas, portanto, de que permitir ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade em relação às leis federais de regência de toda a administração pública federal, com conseqüente transcendência dos efeitos de suas decisões vinculando todos os órgãos de administração, seria o reconhecimento de novas e perigosas competências originárias de caráter jurisdicionais não previstas no texto constitucional, em usurpação às competências do Supremo Tribunal Federal.

Aceitar a possibilidade de exercício de controle difuso pelo Tribunal de Contas da União seria reconhecer substancial e inconstitucional acréscimo à sua competência de controle da atividade administrativa e financeira da administração pública federal, quando o próprio legislador constituinte de 1988 não o fez.

A Constituição Federal não admite qualquer hipótese de controvérsia sobre a exclusividade do Supremo Tribunal Federal como o órgão detentor da grave missão constitucional de “ *Guardião da Constituição*”, com ampla possibilidade de utilização das técnicas de interpretação constitucional como instrumento de mutação informal de seu texto, mediante compatibilização de seus princípios com as exigências e transformações históricas, sociais e culturais da sociedade, principalmente para

concretização e defesa integral e efetividade máxima dos direitos fundamentais e dos princípios da administração pública.

Trata-se da efetivação da ideia de Hans Kelsen, exposta por este em artigo publicado em 1930 (*Quem deve ser o guardião da Constituição?*), onde defendeu a existência de uma Justiça constitucional como meio adequado de garantia da essência da Democracia, efetivando a proteção de todos os grupos sociais – proteção contramajoritária – e contribuindo com a paz social, pois a Assembleia Nacional Constituinte consagrou nosso Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, como guardião final do texto constitucional, e o Supremo Tribunal Federal como seu maior intérprete, protegendo essa escolha com o manto da cláusula pétreia da separação de Poderes (Constituição Federal, artigo 60, parágrafo 4º, III).

Haveria nessa hipótese *inaceitável subversão constitucional*, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

A Constituição Federal não permite, sob pena de desrespeito aos artigos 52, inciso X, 73 e 102, I, "a", ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle difuso de constitucionalidade, mesmo que, repita-se, seja eufemisticamente denominado de competência administrativa de deixar de aplicar a lei vigente e eficaz no caso concreto com reflexos amplo e geral para todos os órgãos da administração pública federal.

Nessa linha de consideração, registro diversas decisões monocráticas, proferidas por eminentes Ministros desta SUPREMA CORTE, em casos análogos (MS 26.783 MC-ED, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 19/12/2011; MS 27.337, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 28/5/2008; MS 27.743 MC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 15/12/2008; MS 27.796 MC, Rel. Min. AYRES BRITTO, DJe de 9/2/2009; MS 28.745 MC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 13/5/2010; MS 29.123 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 9/9/2010), cabendo destacar, pela precisão de seus ensinamentos, o que asseverou o eminente Ministro GILMAR MENDES:

Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei nº 9.478/97, e do Decreto nº 2.745 /98, obrigando a Petrobras, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei nº 8.666/93, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU (art. 71), assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo (art. 177).

Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo o qual *“o Tribunal de Contas, o exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”*. A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional.

No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas.

Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988 (MS 25.888 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 22/3/2006).

No mesmo sentido é a conclusão do parecer apresentado pelo ilustre Subprocurador-Geral da República Carlos Alberto Vilhena:

Com a devida vênia, porém, acredita-se que a **Súmula 347/STF**, em razão do novo modelo constitucional inaugurado com a Carta da República de 1988, encontra-se mesmo **superada**.

E não se está a dizer – repita-se – que o TCU e os demais Tribunais de Contas são “inimigos do Estado ou do Administrador Público, ou ainda, um usurpador dos Poderes, Funções e Instituições Constitucionais da República” (f. 96 – trecho do voto do acórdão atacado), mas apenas que é inconcebível que o Tribunal de Contas da União possa “permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347/STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988” (f. 151 – trecho da decisão que deferiu a liminar).

III

Em face do exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pela **concessão** da segurança, confirmando-se, no mérito, a liminar inicialmente deferida.

Entendo, portanto, que a situação narrada nos autos fez surgir direito inquestionável, como necessário para a concessão da ordem (MS 21.865, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ de 1º/12/2006), sendo, portanto, cabível a concessão da ordem, pois, em lição do saudoso Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, *o mandado de segurança é instrumento adequado à proteção do direito, desde que presentes os seus pressupostos, notadamente o direito líquido e certo, que ocorre quando a regra jurídica incidente sobre fatos incontestáveis configurar um direito da parte* (STJ, 4ª Turma, ROMS 10.208, DJ de 12/4/1999).

Diante do exposto, VOTO PELA CONCESSÃO DA SEGURANÇA para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 021.009/2017-1 e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004, prevendo o pagamento do bônus de eficiência, vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União.

Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu a segurança para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 021.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004, prevendo o pagamento do bônus de eficiência, vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Rosa Weber acompanharam o Relator com ressalvas. Falaram: pelo impetrante, o Dr. Francisco Rezek; e, pelo impetrado, o Dr. Ricardo Oliveira Lira, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 2.4.2021 a 12.4.2021.

DECRETO Nº _____, DE _____ DE _____ DE 2019

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro



de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º Compete ao coordenador do Comitê Gestor decidir em caso de empate nas deliberações do Comitê.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;





III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação estabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o caput será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos arts. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º O pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, nos termos deste Decreto, deverá atender ao disposto na lei orçamentária anual.

Art. 9º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de _____ de 2021; 198ª da Independência e 132ª da República.

ANEXO ÚNICO

$$BC_{A+1} = VTFA_A$$

Sendo que:

BC_{A+1} = Base de Cálculo do ano seguinte ao ano de apuração;

$VTFA_A$ = Valor total efetivamente arrecadado nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de 30 de junho do ano de apuração, das receitas consideradas para a base de cálculo de que trata o art. 5º;

FONTES FUNDAF (não inclui subconta especial da PGFN)	Arrecadação Julho 2020 a Junho 2021*
0175 - Siscomex	434.882.593,86
0131 - Selos e demais receitas	15.144.215,70
0158 - Multas	3.927.491.247,19
0132 - Recursos destinados ao Fundaf	4.694.510.970,17
0139 - Leilões	382.122.213,02
0150 - Sistema S	988.417.818,42
0175 - AFRMM	19.432.260,64
TOTAL	10.462.001.318,99
(A) Base de Cálculo (fontes 131, 132, 139 e 150)	6.080.195.217,30
(B) Reclassificação Extraordinária	-
(C) Base de Cálculo Efetiva (A-B)	6.080.195.217,30
Percentual	25,00%
(D) Valor Global do Bônus anual	1.520.048.804,33
Custo orçamentário proposta	1.520.048.804,33
Custo atual	875.000.000,00
Impacto orçamentário (12 meses)	645.048.804,33
Pagamento a partir de maio/2022 (8 meses)	430.032.536,22

* arrecadação de junho e julho é estimada, ainda não recebi a realizada

[Fale conosco](#)[Ajuda](#)[Login](#)

Pesquisar em...

Acórdãos



O que deseja pesquisar?

Acórdão 1921/2019



1 de 5

**Número do Acórdão:**

ACÓRDÃO 1921/2019 - PLENÁRIO

Relator:

BRUNO DANTAS

Processo:

005.283/2019-1

Tipo de processo:

REPRESENTAÇÃO (REPR)

Data da sessão:

21/08/2019

Número da ata:

31/2019 - Plenário

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessados: Sindifisco Nacional - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (03.657.699/0001-55); Sinait - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (03.657.939/0001-11); Sindireceita - Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil; Anfip - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (03.636.693/0001-0); e União Federal.

Entidade:

Ministério da Economia (extinto Ministério da Fazenda); Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Fazenda.

Representante do Ministério Público:

NAO atuou.

Unidade Técnica:

Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Representante Legal:

Cláudio Renato do Canto Farág (OAB/DF 14.005) e outros, representando a Anfip e o Sinait; Juliano Ricardo de Vasconcellos Costa Couto (OAB/DF 13.802), representando o Sindifisco; Paulo C. de Carvalho (OAB/DF 26.055) e outros, representando o Sindireceita; Carolina Sofia Ferreira Gomes Monteiro (050.617.633-94) e outros, representando a União Federal.

Assunto:

Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Sumário:

REPRESENTAÇÃO SOBRE IRREGULARIDADES NA INSTITUIÇÃO E NO PAGAMENTO DO BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA E NA ATIVIDADE DE AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO. IRREGULARIDADES RELATIVAS À INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. EXPEDIÇÃO DE ALERTA PREVISTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.840/2019-TCU-PLENÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP) , consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98) ;
- 9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;
- 9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;
- 9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;
- 9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto

nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Revisor), Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que não participou da votação: Aroldo Cedraz

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

Relatório:

Trata-se de Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) , na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

2. Adoto como relatório, com os ajustes necessários e destaques do original, o Relatório de Inspeção elaborado pela secretaria responsável pela análise da demanda (peça 54) , que contou com a anuência do diretor e do titular da unidade (peça 55 e 56) .

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Inspeção com Registro Fiscalis 46/2019, no Ministério da Economia, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal, com o objetivo de avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos. A presente Inspeção é decorrente de deliberação constante em Despacho de 15/3/2019 do Ministro Bruno Dantas (TC Processo 005.283/2019-1, peça 25) .

1.1 Dos fatos

2. No âmbito dos trabalhos de Acompanhamento das Receitas, Despesas, Contingenciamento, Resultado Primário e Meta Fiscal, os quais têm periodicidade bimestral, noticiaram-se, no Relatório de fiscalização referente ao 4º bimestre de 2018 (TC Processo 034.842/2018-7) , possíveis desconformidades relacionadas ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP) . O sobredito processo foi julgado pelo Tribunal em 20/2/2019, resultando no Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, relatoria Min. Ana Arraes.

3. Como elucidado na Representação desta Secretaria, a qual originou o presente TC Processo 005.283/2019-1, peça 25, dada a natureza do processo de acompanhamento bimestral da gestão fiscal, o qual visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, restou inviabilizada a análise aprofundada acerca da conformidade dos pagamentos dos BEP no âmbito daquele processo de acompanhamento.

4. Destarte, naquele momento, entendeu-se necessário instaurar fiscalização específica para tratar dos aspectos fiscais e orçamentários relacionados à matéria dada a relevância e o impacto dessas despesas na gestão fiscal. Ademais, o TCU, conforme proposto no item 9.2 do Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, informou às unidades técnicas desta Corte que possuem processos abertos relacionados ao tema, com a abordagem específica de suas respectivas áreas de atuação, acerca dos indícios identificados no acompanhamento de forma a fornecer uma visão mais abrangente sobre o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

5. Constatou-se, à época, que a estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018 apresentou significativa variação no Relatório de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias (RARDP) , o que, segundo a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) , decorreu da não regulamentação das parcelas concernentes ao BEP pagas a servidores das Carreiras Tributária e Aduaneira e da Atividade de Auditoria Fiscal.

6. Naquela ocasião, por prudência, a SOF computava em suas estimativas o valor mais elevado que aquelas despesas poderiam alcançar em 2018, ou seja, considerou-se, inicialmente, a hipótese de regulamentação dos BEP naquele exercício. No entanto, no 4º bimestre de 2018, atingiu-se o período em que é vedada a edição de atos de que resultem em aumento de despesa de pessoal, proibição prevista no parágrafo único do art. 21 da LRF[footnoteRef:2]. Nesse contexto, a projeção de despesas foi revisada para baixo, em montante proporcional à diferença dos custos da regulamentação dos BEP. Assim, verificou-se que a **despesa necessária para custear BEP em 2018, estimada em R\$ 2.536,9 milhões (considerando-se a “regulamentação”)**, foi revisada para **R\$ 999,8 milhões**, tendo em vista a **impossibilidade de “regulamentação” naquele exercício**. [2: Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.]

7. Nada obstante, dada a relevância da matéria, seu significativo impacto orçamentário-financeiro, e notadamente os indícios de irregularidade na concessão e no pagamento dessa parcela remuneratória, entendeu-se oportuno representar ao Tribunal de Contas da União para que se instaurasse procedimento fiscalizatório com vistas a avaliar a conformidade do pagamento desses Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, especialmente no que se refere aos aspectos orçamentário-financeiros.

8. Com efeito, o Ministro Relator, por meio de Despacho datado de 11/3/2019 (peça 5), conheceu da representação apresentada por esta Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 1) e decidiu ainda:

‘96.2. **facultar a manifestação** do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal **no prazo de 24 horas**, se desejarem, a respeito dos indícios de irregularidades apontados na presente representação, os quais ensejam a adoção imediata de medida cautelar no sentido da suspensão de todos os atos tendentes ao cálculo, à fixação e ao pagamento de parcelas remuneratórias a título de

Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, previsto na Lei 13.464/2017, e em especial sobre os seguintes aspectos, nos termos e fundamentos desta decisão:

96.2.1. Inexistência de previsão legal de valores, base de cálculo e metodologia de cálculo do Bônus de Eficiência, com consequente ofensa à reserva legal estrita para fixação de remuneração de servidores públicos;

96.2.2. Vinculação da espécie remuneratória a índices e indicadores;

96.2.3. Afetação da arrecadação de impostos a gastos específicos (CF/88, art. 167, IV) ;

96.2.4. Efetivação de renúncia previdenciária sem atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

96.3. autorizar a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal a realizar **inspeção** no Ministério da Economia e na Secretaria da Receita Federal, conforme escopo que definir, para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho;

96.4. **destacar** os indícios de irregularidade suscitados na manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 1) relacionados ao pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência, para que, preliminarmente, o Plenário delibere sobre a relatoria do feito, no que se refere a atos praticados no âmbito da Advocacia-Geral da União;

96.5. **dar ciência** à Procuradoria-Geral da República acerca das aparentes inconstitucionalidades, ilegalidades e/ou incompatibilidades identificadas na presente Representação (peças 1, 2, 3 e 5) , notadamente no que diz respeito ao confronto entre os dispositivos da Lei 13.464/2017 e os art. 37, inciso X, XIII, 150, § 6º, e 167, inciso IV, da Constituição Federal, bem como os art. 114, caput e §§ 3º e 4º da LDO/2016 (Lei 13.242/2015) , e art. 118 da LDO/2017 (Lei 13.408/2016) ;

96.6. dar **ciência** desta decisão ao Ministério da Economia e à Secretaria da Receita Federal;'

9. Nessa esteira, dando cumprimento ao disposto no item 96.3 do Despacho do Ministro Relator e com o fito de avaliar a conformidade dos pagamentos dos referidos Bônus a integrantes das Carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal, o presente Relatório inicia-se com uma breve introdução contendo: a descrição dos fatos, a metodologia utilizada na fiscalização, o volume de recursos fiscalizados e a instituição legal dos BEP. Na seção posterior, avalia-se a conformidade do pagamento dos BEP e se apresentam os respectivos achados de auditoria à luz da legislação pátria, notadamente da Constituição Federal, da LRF e das demais normas de direito financeiro. Na terceira seção, expõem-se as conclusões sobre o exame da matéria. Por derradeiro, na quarta seção, a equipe de fiscalização apresenta as propostas de encaminhamento.

1.2 Metodologia utilizada

10. Para a realização desta fiscalização, foram utilizados como referência os Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário e 2.721/2017-TCU-Plenário (ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler), os quais versam sobre o pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade a servidores inativos e a pensionistas. Ademais, visando avaliar a aderência do pagamento dos BEP à legislação pátria, foram utilizadas a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2016 a 2019, e outras normas de Direito Financeiro, conjuntamente com a jurisprudência dos Tribunais Superiores.

11. Adicionalmente, por meio dos Ofícios de Requisição 1-46/2019 – TCU/Semag (peça 41) e 2-46/2019 – TCU/Semag (peça 42), diligenciaram-se, respectivamente, a Secretaria-Executiva do Ministério da Economia e a Secretaria de Orçamento Federal, a fim de requisitar informações quantitativas e qualitativas acerca da aplicação da Medida Provisória 765, de 29/12/2016, convertida na Lei 13.464, de 10/7/2017.

1.3 Volume de recursos fiscalizados

12. De acordo com os dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o volume de recursos fiscalizados alcança o montante de R\$ 2.550,4 milhões.

1.4 Instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP)

13. Os BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal foram instituídos por meio da edição da MP 765/2016. Segundo os arts. 5º e 15 da citada MP, a criação dessas parcelas remuneratórias e a instituição de Programas de Produtividade da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho visavam incrementar a produtividade, respectivamente, nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB) , Analista Tributário da RFB e de Auditor-Fiscal do Trabalho.

14. Esses Programas seriam geridos por Comitês Gestores, aos quais ainda caberia a atribuição de editar ato estabelecendo a forma de gestão do Programa e a metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Inspeção do Trabalho e da rede descentralizada de atendimento no exercício da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Adicionalmente, atos emanados pelos correspondentes comitês ainda fixariam os Índices de Eficiência Institucional.

15. A MP 765/2016 ainda estabeleceu os valores globais dos BEP, em ambos os casos, os quais seriam dados pela multiplicação das respectivas bases de cálculo pelos Índices de Eficiência Institucional. Necessário trazer à baila que a base de cálculo do BEP da Atividade Tributária e Aduaneira era composta pelas seguintes receitas, a teor do § 4º do art. 5º:

'Art. 5º - *Omissis*

§ 4º A **base de cálculo** do valor global do **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei no 1.437, de 17 de dezembro de 1975:

I - **arrecadação de multas tributárias e aduaneiras** incidentes sobre a **receita de impostos, de taxas e de contribuições** administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei no 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da **alienação de bens apreendidos** a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei no 1.455, de 7 de abril de 1976.' (grifos nossos)

16. Nessa mesma linha, o § 4º do art. 15 da MP 765/2016 estabeleceu que a base de cálculo do BEP da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho seria composta por:

'Art. 15 – *Omissis*

§ 4o A **base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho** será composta por **cem por cento das receitas decorrentes de multas pelo descumprimento da legislação trabalhista**, incluídos os valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União. (grifos nossos)

17. Na repartição do valor global dos BEP entre os beneficiários, de forma geral, adotar-se-iam os critérios referentes à situação funcional do servidor: servidor ativo, após completar 36 meses em atividade no cargo, perceberia o valor máximo individual do BEP; se inativo, reduzir-se-ia o BEP, à medida que se elevasse o tempo após a data de aposentação. No caso específico da Atividade Aduaneira e Tributária, além da distinção do percentual do BEP entre inativos e ativos, há ainda um rateio proporcional entre os dois cargos integrantes da carreira: Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (um inteiro do BEP) e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil (seis décimos do BEP) .

18. Destaque-se que a MP 765/2016, nos arts. 10 e 20, estabeleceu que, nos meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017, seriam devidos, a título de BEP, o valor mensal de R\$ 7.500,00 a Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho e o valor mensal de R\$ 4.500,00 a Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

19. Nos meses seguintes, até a produção dos efeitos decorrentes da edição dos atos a que se referem o § 3o do art. 5o e o § 3o do art. 15, ambos da MP 765/2016, os BEP seriam pagos mensalmente nos valores de R\$ 3.000,00 para Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho, e de R\$ 1.800,00, para Analista Tributários da Receita do Brasil. Esse conjunto de atos do Poder Executivo foi comumente denominado “**regulamentação do bônus de eficiência**”, o que, pelas projeções da SOF, poderia acrescer a despesa com essa parcela remuneratória em cerca de 154% (repise-se que valor passaria de R\$ 999,8 milhões para R\$ 2.537,7 milhões, conforme sobredito) .

20. De forma resumida, observa-se que o BEP se refere a uma espécie de remuneração variável, atrelada a índices de eficiência institucionais e às respectivas bases de cálculo, que na MP 765/2016 seriam baseadas em arrecadação de multas (para ambos os casos) e alienação de bens apreendidos (apenas no caso do BEP da Atividade Tributária e Aduaneira) . Todavia, até a data de elaboração deste relatório, em razão da inexistência de bases de cálculo definidas em lei e de regulamentação da Lei 13.464/2017, os bônus ainda estão sendo pagos a um valor fixo.

21. Adicionalmente, releva destacar que, embora os BEP sejam percebidos por servidores ativos e inativos, como também por pensionistas, a MP 765/2016 excluiu a parcela referente aos BEP da base de cálculo de contribuições previdenciárias, conforme disposto nos arts. 13 e 23:

‘Art. 13. O valor do **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**

(...)

Art. 23. O valor do **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho** não integrará o vencimento básico e não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**’ (grifos nossos)

22. Seguindo o fluxo normal do processo legislativo constitucional, a citada Medida Provisória foi apreciada pelo Congresso Nacional, onde sofreu significativas modificações, as quais repercutem diretamente no cálculo do valor global desses BEP. Nesse rumo, as alterações mais relevantes promovidas no bojo do Projeto de Lei de Conversão 16, de 2017 (PLV 16/2017) e na respectiva lei de conversão, Lei 13.464, de 10 de julho de 2017, foram: i) **a supressão do limite máximo que essas despesas poderiam alcançar;** e ii) **a exclusão das receitas que comporiam as bases de cálculo dos respectivos bônus.**

23. Nesse contexto, desde a edição, a MP 765/2016 e a Lei 13.464/2017 foram objeto de numerosas controvérsias de ordem constitucional e legal, em razão da instituição do pagamento dos BEP e das diversas inovações no mundo jurídico. Dessa forma, em cumprimento à determinação exarada pelo eminente Ministro Relator, passa-se a discorrer sobre os indícios de irregularidade, com a respectiva análise da equipe de fiscalização no que concerne ao pagamento dessa remuneração a agentes públicos das carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

II. DA CONFORMIDADE DA CRIAÇÃO E DO PAGAMENTO DOS BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE

II.1 Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária

24. A MP 765/2016 e sua respectiva lei de conversão, Lei 13.464/2017, estabeleceram que a parcela remuneratória referente aos **BEP não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.** Os arts. 14 e 24 da sobredita lei assim dispõem sobre a matéria:

‘Art. 14. O **valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**

(...)

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 e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.** (grifos nossos)

25. Adicionalmente, o art. 25 da Lei 13.464/2014 também alterou a Lei 10.887, de 18/6/2004, a qual versa, entre outros temas, sobre procedimentos relativos ao cálculo da contribuição previdenciária para servidores titulares de cargo efetivo de quaisquer Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse contexto, os BEP foram inseridos no rol de parcelas remuneratórias sobre as quais não incide contribuição previdenciária. Assim, o § 1º do art. 4º da Lei 10.887/2004 passou a ter a seguinte redação:

'Art. 4º. *Omissis*

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, **excluídas**:

(...)

XXIII - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, recebida pelos servidores da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil; (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017)

XXIV - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebida pelos servidores da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017) ' (grifo nosso)

26. A breve contextualização sobre os efeitos legais da matéria torna-se necessária para se avaliar a conformidade dessa exclusão das parcelas referentes ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, notadamente no que se refere à aderência desse procedimento às normas que regulam a

concessão de benefícios tributários que culminem em renúncia de receitas.

27. Preliminarmente, é relevante trazer a lume as espécies de tributos, os quais custeiam grande parte da atividade do Estado. À luz do Sistema Tributário Nacional, dos princípios constitucionais tributários e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o direito positivo brasileiro adota as seguintes espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais.

28. Especificamente, as contribuições especiais abarcam as **contribuições sociais de seguridade social**, cuja finalidade já é explicitada na própria denominação, a de custear as ações relativas à seguridade social, aqui compreendidos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.[footnoteRef:3]
[3: Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.]

29. Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de considerar as contribuições previdenciárias (tipo de contribuição social de seguridade social) como espécies tributárias. A uma, por estarem previstas no Capítulo do Sistema Tributário Nacional da Constituição Federal de 1988. A duas, por se enquadrarem no conceito de tributo previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional. A três, por possuírem destinação vinculada constitucionalmente.

30. Destaque-se ainda o **caráter contributivo e solidário** da previdência social dos servidores públicos, fundamentado mormente no art. 40 da CF/1988, o qual foi alterado pela EC 41/2003. Nesse dispositivo, a Carta Magna prevê a contribuição do **respectivo ente público**, dos servidores **ativos e inativos** e dos **pensionistas**. Destaque-se que até a citada reforma constitucional, a regra vigente impunha a obrigatoriedade de contribuir para a previdência social apenas a servidores da ativa. No entanto, a EC 41/2003 estabeleceu regras mais rígidas, estendendo a contribuição previdenciária a inativos e pensionistas.

31. Nesse espectro, fica clara a demonstração de que as receitas decorrentes da arrecadação de contribuição previdenciária dos servidores públicos são imprescindíveis ao custeio das ações dos respectivos regimes de previdência social, inclusive para a manutenção do seu equilíbrio financeiro e

atuarial. Deve-se pontuar que a concessão de benefícios fiscais pela União (benefícios financeiros, tributários e creditícios) , os quais podem ou não acarretar renúncia de receitas, está condicionada ao atendimento de uma série de requisitos positivados no texto constitucional e em outras normas de Direito Financeiro, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. Sobre os benefícios fiscais, interessante apresentar um excerto dos ensinamentos do eminente Ministro desta Corte de Contas, Weder de Oliveira, em sua obra “Curso de Responsabilidade Fiscal”, no qual o autor apresenta o contexto em que se inserem tais benefícios e as regras estabelecidas na legislação pátria para a concedê-los:

‘A concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios está sempre envolta de discussões sobre a moralidade, legalidade, constitucionalidade, transparência, eficiência, justiça social e equilíbrio federativo e fiscal.

Os desmandos nessa área foram e podem ser tão intensos que o constituinte de 1988 deu-lhe balizamentos permanentes, complementados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela lei complementar que dispõe sobre a concessão de incentivos atinente ao ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) . ‘

33. Sobre os balizamentos constitucionais acerca da instituição de benefícios fiscais, o § 6º do art. 150 da Carta Política estabelece a necessidade de se editar **lei específica**, que regule exclusivamente as matérias acerca dessas desonerações. Ademais, o § 6º do art. 165 da Constituição ainda exige que o projeto de lei orçamentária seja “acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

34. Com efeito, o texto constitucional ainda prevê de forma expressa que a fiscalização da renúncia de receita compete ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União[footnoteRef:4]. [4: Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.]

35. Em complemento à Constituição, a LC 101/2000 estabelece um conjunto de regras, as quais afetam desde a proposição até a efetiva aprovação dos atos legislativos que concedam benefícios tributários. Nesse rumo, os dispositivos da LRF visam garantir a necessária transparência acerca dos setores beneficiados, fomentar o debate no que tange à pertinência e ao mérito das propostas e, principalmente, manter o equilíbrio fiscal, mormente buscando a neutralidade nas decisões de alterações na legislação tributária.

36. O art. 14 da LRF apresenta as condições e os requisitos para a concessão de benefício tributário da qual decorra renúncia de receita:

‘Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:**

I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A **renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique**

redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.' (grifos nossos)

37. Superada essa contextualização acerca dos delineamentos legais das renúncias de receitas tributárias, rememore-se que a Lei 13.464/2017 excluiu a parcela referente ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária. Nesse contexto, a equipe de fiscalização solicitou informações ao Ministério da Economia quanto à implementação dessa medida, a qual poderia caracterizar uma renúncia de receita tributária. Assim, as solicitações contidas no Ofício 1-46/2019 – TCU/Semag (peça 41) , no que se refere à análise de eventual renúncia de receitas, deram-se da seguinte forma:

a) A Lei 13.464/2017 alterou o art. 4º da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, excluindo da base de contribuição social as parcelas relativas aos Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebidas pelos servidores das respectivas carreiras. Nesse contexto, informe:

a.1) Montante estimado equivalente à receita não arrecadada anualmente, decorrente da isenção da contribuição social referente à parcela paga a título de bônus de eficiência nos exercícios de 2017 a 2021;

a.2) A teor da previsão contida no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, de 4 de maio de 2000, apresentar a demonstração de que a renúncia de receita, estabelecida pela MP 765, de 31 de dezembro de 2016, e pela Lei 13.464/2017, foi considerada nas estimativas de receita das leis orçamentárias referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019. Caso não exista a aludida demonstração, apresentar as justificativas;

a.3) Com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e no art. 113, ADCT da Constituição Federal, quais foram as medidas de compensação adotadas para a concessão de renúncia de receitas? Especificar as medidas com as respectivas memórias de cálculo.

as medidas com as respectivas memórias de cálculo,

a.4) Demonstração de atendimento do disposto no § 6º, art. 150, da Constituição Federal, notadamente no que se refere à edição de lei específica que conceda qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições;

38. A seu turno, o Ministério da Economia, ao responder os quesitos acima elencados, adota a premissa de que a exclusão dos BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária **não se trata de isenção tributária, e sim de hipótese de não incidência**. Tal premissa estaria alicerçada no RE 593.068, no qual o STF esposou o entendimento no sentido de que “somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”.

39. Adicionalmente, com o intuito de reforçar sua tese, o Ministério da Economia apresenta um parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) , Parecer SEI nº 13/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME, o qual se destinava à análise da proposta de medida provisória que tratava da instituição de gratificações de desempenho por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidades do Monitoramento Operacional de Benefícios (GMOB) e a Gratificação de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (GPMBI) , excerto que transcrevemos a seguir (peça 47, p. 2) :

‘Sob a perspectiva tributária, cabe verificar se as medidas acima reproduzidas atraem, ou não, a incidência do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) . Considerando o desenho legal proposto para as gratificações, verifica-se similitude com a gratificação analisada pelo Parecer PGFN/PG/Nº 6/2017, cujo teor foi plasmado na Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017 (ver arts. 3º e seguintes da mencionada Lei.) . De acordo com o aludido Parecer, ao prever que o **Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI)** não seria incorporado aos proventos de aposentadorias e das pensões e nem integraria a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor, o artigo "coaduna-se com o entendimento da maioria já formada do Plenário do STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.068, o qual está sendo levado a efeito sob a sistemática da repercussão geral. Nesse julgamento, seis ministros já firmaram a posição de que, se a verba recebida pelo servidor não se reflete no valor da aposentadoria, ela não pode compor a base de cálculo da contribuição previdenciária. O julgamento foi

aposentadoria, ela não pode compor a base de cálculo da contribuição previdenciária. O julgamento foi

suspenso por pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, em 16 de novembro de 2016, e encontra-se assim noticiado no sítio do STF: (...) ." O Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional à época aduziu, ainda, que:

Com essa maioria já formada (seis dos onze Ministros) , caso a presente minuta de medida provisória viesse a permitir a tributação da contribuição previdenciária dos valores recebidos a título desse Bônus, fácil prever que os servidores derrubariam essa tributação no Poder Judiciário, com o agravamento de que a União seria condenada adicionalmente ao pagamento de honorários de advogado.' (grifo nosso)

40. Aquela Pasta ainda faz alusão ao recebimento de BEP por inativos e pensionistas, buscando elidir a tese de que a referida parcela remuneratória não se incorpora aos proventos de aposentadoria, *in verbis* (peça 47, p. 3) :

'7. Ainda merece destaque que tendo em vista o tratamento legal dado ao referido bônus pela Lei 13464/17, não se pode concluir que haja incorporação de tal verba aos proventos de aposentadoria. O conceito de incorporação pressupõe que a verba tenha sido percebida durante o período de atividade do servidor. O que não é requisito para a percepção do referido bônus, cujo pagamento é realizado sem qualquer vinculação aos proventos ou vencimentos. Vale mencionar que percebem a verba tanto aposentados que porventura a receberam na ativa, quanto para aqueles que nunca perceberam a bonificação na ativa, seja porque já se encontravam jubilados ao tempo da instituição do benefício ou porque, sendo verba variável, pode ser igual a zero. Caso a lei que instituiu o bônus seja revogada, os inativos não mais o perceberão, o que demonstra a ausência de incorporação aos seus proventos. Segundo a tese adotada pelo STF no RE 593068, somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham repercussão em benefícios, ficando excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. Tal incorporação não é o caso da verba relativa ao bônus em referência que tem a nota da variabilidade e, como visto, não integra os proventos, podendo ser igual a zero ou revogada a qualquer tempo pela lei, não gerando, inclusive, direito adquirido à sua incorporação. Conclui-se, diante do esposado, que o fato dos Auditores Inativos receberem 35% do Bônus (depois da redução gradativa) não afasta a tese firmada pelo STF, posto que o valor não tem natureza de verba incorporável ou incorporada à aposentadoria '

valor não tem natureza de verba incorporável ou incorporada à aposentadoria.

41. Assim, por analogia ao entendimento da PGFN acerca de proposta de concessão gratificação de desempenho a outras carreiras, e por considerarem, como relatado acima, que o BEP não se incorpora aos proventos de aposentadoria, segundo o Ministério da Economia, “**Não se tratando de incentivo ou benefício tributário concedido pelo legislador, não há que se prever medidas de compensação para fins do art. 14 da Lei de Responsabilidade fiscal**”.

42. Com efeito, segundo o Ministério da Economia, a premissa de hipótese de não incidência prejudicaria o encaminhamento das respostas aos demais questionamentos. Assim, os itens a.1 e a.4 não foram respondidos em sua plenitude.

II.1.1 Análise

43. Inicia-se este subtópico destacando que não se pretende questionar a conveniência e a oportunidade da exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, promovida pelo Poder Executivo e ratificada pelo Congresso Nacional, mas sim avaliar a aderência da medida aos pressupostos constitucionais e legais, notadamente no que se refere à caracterização ou não dessa medida como um benefício tributário.

44. Ressalve-se ainda nuances relacionadas à natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade e a repercussão do pagamento dessas parcelas remuneratórias a ativos, inativos e pensionistas estão sendo tratadas no bojo do TC Processo 011.648/2018-1 e do TC Processo 021.009/2017-1, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Destaque que esse último processo de fiscalização avalia a conformidade de pagamento de bônus de produtividade a inativos e a pensionistas. Em razão disso, a análise a seguir não avançará sobre aspectos relacionados à conformidade legal da percepção do BEP por inativos e pensionistas, estando, assim, delimitada à avaliação da configuração atual da Lei 13.464/2017, notadamente no que se refere à possível concessão de benefício fiscal sem o devido atendimento às normas do Direito Financeiro.

45. O ponto fulcral da discussão nesse ponto reside na premissa adotada pelo Ministério da Economia de não incidência tributária, a qual elidiria a necessidade da adoção das medidas previstas no texto

constitucional e na LRF no que diz respeito à concessão de benefícios tributários e à correspondente renúncia de receitas.

46. Assim, faz-se necessário, em análise contida, trazer à luz a diferença entre isenção e não incidência tributária. Para avaliar a não incidência, deve-se entender o sentido positivo do conceito: a incidência tributária. Seguindo os ensinamentos de Ruy Barbosa Nogueira:

‘Incidência – é o fato de a situação previamente descrita na lei ser realizada e incidir no tributo, dar nascimento à obrigação tributária. Neste caso a situação está incluída no campo da tributação. Tecnicamente se diz que é a ocorrência do fato gerador do tributo, ou que o tributo, como expressão da lei, incide na relação fática previamente tipificada e efetivamente realizada.’

47. De forma, resumida, a incidência tributária é a situação descrita em lei, cuja previsão é abstrata, e, uma vez verificada no mundo dos fatos, concretizará o fato gerador, ensejando o nascimento da obrigação principal. Por outro lado, “a não incidência é o inverso, isto é, o fato de a **situação ter ficado fora dos limites do campo tributário**, ou melhor, a não incidência do fato gerador, **porque a lei não descreve a hipótese de incidência**”^[footnoteRef:5]. Assim, não há ocorrência do fato gerador da obrigação de pagar tributo, tendo em vista que tal fato, atividade ou negócio não fora previsto anteriormente como passível de gerar obrigação de pagar tributo. [5: Ruy Barbosa Nogueira (1999)]

48. Por outro lado, a isenção é uma causa de exclusão do crédito tributário, estabelecida no art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN) . O conceito tradicional da isenção, o qual é comumente encontrado nos manuais de Direito Tributário, é bem evidenciado nos dizeres de Ruy Barbosa Nogueira (1999) , “isenção é a dispensa do tributo devido, feita por expressa disposição de lei”. Muito embora esse conceito não seja um consenso na doutrina moderna, o fato é que o próprio STF acompanha esse entendimento: “A isenção é a dispensa do pagamento de um tributo devido **em face da ocorrência de seu fato gerador**. Constitui exceção instituída por lei à regra jurídica da tributação” (ADI 286, Min. Maurício Corrêa) .

49. Em resumo, pode-se dizer que, na isenção, **há a incidência do tributo, tem-se a ocorrência do fato gerador** e, com isso, **o conseqüente nascimento da obrigação tributária**, no entanto, não há a

constituição do crédito tributário, tendo em vista que a lei cria exceção, dispensando o pagamento do tributo.

50. Deve-se destacar que o julgado da Suprema Corte, no qual a resposta do Ministério da Economia se fundamenta, o RE 593.068, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, versa sobre recurso extraordinário, no qual a autora busca reformar a decisão da Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária de Santa Catarina. A instância inferior decidiu que verbas recebidas a título de terço constitucional de férias, assim como gratificação natalina e horas extras, possuem natureza remuneratória, sendo, portanto, passíveis de contribuição previdenciária.

51. Na apreciação do recurso extraordinário, reconheceu-se repercussão geral acerca da matéria, e, posteriormente, o Pleno do STF deu provimento parcial à autora, fixando-se a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como **terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade**" (grifou-se) .

52. Por toda a extensão do pedagógico voto do Ministro Relator, percebe-se a necessidade de se apartarem aquelas verbas que seriam **ganhos eventuais** daquelas que representam **ganhos habituais**. Nesse rumo, os exemplos utilizados no voto condutor do eminente ministro são aquelas verbas em que não há a menor dúvida quanto à sua eventualidade e à impossibilidade de incorporação aos proventos de aposentadoria. Assim, citam-se "serviços extraordinários", "adicional de férias" "adicional noturno" e "indenização de transporte", os quais, por óbvio, não se incorporam aos proventos de aposentadoria. Nesse sentido, o STF acertadamente reitera sua jurisprudência no sentido da não incidência de contribuição previdenciária sobre vantagens remuneratórias **não habituais** de servidor público e que **não sejam passíveis de incorporação aos seus proventos de aposentadoria**.

53. Em seu voto, o Ministro Barroso ainda apresenta os dois principais fundamentos invocados para dar suporte à orientação do STF acerca da não incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria do servidor público:

1) **Natureza indenizatória** das parcelas, característica que não se amoldaria ao conceito de

remuneração, base econômica da contribuição previdenciária dos servidores; e

2) **Incidência de contribuição previdenciária sobre parcelas não incorporáveis aos proventos** dos servidores desconsideraria a dimensão contributiva do regime próprio de previdência.

54. Veja-se que as parcelas referentes aos Bônus de Eficiência e Produtividade **não atendem a nenhum dos dois requisitos**. Não se verifica em momento algum a natureza indenizatória dos BEP, pelo contrário, tem natureza inequívoca de parcela remuneratória. Fato que comprova isso é a sujeição ao teto remuneratório, previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988.

55. Registre-se que o conceito estritamente legal de “remuneração” é passível de crítica, pois o que deve caracterizar uma parcela como remuneratória é a sua finalidade de retribuir o servidor pelo serviço prestado, tendo como consequência o aumento de seu patrimônio, não o fato de determinada vantagem ter sido paga de forma permanente ou transitória.

56. Por outro lado, a indenização tem como finalidade não o aumento do patrimônio daquele que o recebe, mas a recomposição deste patrimônio à situação anterior a um evento danoso, que o diminuiu. Parcela indenizatória, dessa forma, é a prestação pecuniária destinada a compensar ou a reparar uma lesão causada a um bem jurídico de natureza material ou imaterial, com motivação específica e prevista em lei.

57. De toda sorte, a lei não estabelece o que seja vantagem de natureza permanente, devendo-se entendê-la como aquela vantagem habitualmente paga em razão do exercício ordinário das atribuições do cargo, a exemplo da gratificação natalina e do adicional de férias.

58. Assim, o fato de uma determinada vantagem pecuniária ser permanente ou transitória não a descaracteriza como parcela remuneratória. A interpretação sistemática do termo “permanentes” envolve considerar como remuneratórias aquelas parcelas pecuniárias recebidas em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem, como no caso do Bônus de Eficiência e Produtividade. Dessa forma, conclui-se que os BEP não atendem ao primeiro fundamento utilizado pelo STF acerca da não incidência de contribuição previdenciária.

59. Destaque-se ainda que a própria Lei 13.464/2017 informa que o vencimento básico das carreiras beneficiárias somado às demais parcelas, incluindo os BEP, não poderá exceder o limite máximo estabelecido na Constituição, *in verbis*:

‘Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, **incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.**

(...)

Art. 23. O somatório do vencimento básico da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, **incluído o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, não poderá exceder o limite máximo estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.**’ (grifos nossos)

60. Quanto ao segundo fundamento, o que se **refere à avaliação da incorporação dos BEP aos proventos dos servidores inativos**, faz-se necessário trazer à luz o que dispõe a Lei 13.464/2017 sobre pagamento dos BEP a inativos e pensionistas:

‘Art. 7º Os servidores terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

(...)

§ 2º Os **aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade**, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela “a” do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os **pensionistas** farão jus ao **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as **pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade**, o valor do **Bônus será pago observado o disposto na tabela “a” do Anexo III desta Lei**, aplicando-se o disposto na tabela “a” do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as **pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade**, o **valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo**, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na tabela “a” do Anexo IV desta Lei.’ (grifos nossos)

61. O excerto acima refere-se a dispositivos da Lei 13.464/2017 que estabelecem as regras para percepção dos BEP por inativos e pensionistas das Carreiras Tributária e Aduaneira, no entanto, *mutatis mutandis*, as mesmas regras também são aplicadas aos integrantes da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

62. Deve-se observar que **inativos e pensionistas fazem jus aos Bônus de Eficiência e Produtividade**, inclusive, perceberão essa remuneração por todo o período em que conservarem seu vínculo de aposentação ou de pensionista. Embora o percentual dos bônus se reduza, a uma proporção média anual de 7%, após a data de aposentadoria, esse valor não chega a zero, pois **a proporção mínima é de 35% do valor do BEP**, ou seja, o aposentado e aquele que fizer jus à respectiva pensão receberão indefinidamente esse bônus. A seguir, as tabelas “a” e “b” do Anexo IV da Lei 13.464/2017 são reproduzidas em forma de gráfico a fim de ilustrar esta situação.

Gráfico 1 – Recebimento dos BEP por aposentados e pensionistas

Fonte: Lei 13.464/2017. Elaboração própria

63. Observe-se que **o valor dos BEP alcança a sua proporção mínima (35% do BEP) após nove anos a contar da data da aposentação**. Esses dados acima nos permitem fazer o seguinte exercício.

Considere-se que a regra geral atualmente vigente para a aposentadoria voluntária de servidores públicos que ingressaram antes de 2003, dada pela redação da EC 41/2003, prevê que a aposentadoria dar-se-á aos sessenta anos de idade se homem. Considere ainda que a expectativa de vida no Brasil em

que se a dos sessenta anos de idade, se homem. Considere ainda que a expectativa de vida no Brasil, em

2019, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para homens alcança 72 anos e cinco meses. Observando-se a tabela de pagamento dos BEP a inativos e pensionistas, somente após oito anos, o valor do BEP se reduz a um percentual menor que 50%. Assim, verifica-se que, na **maior parte de sua inatividade**, o servidor homem perceberá mais da metade do BEP. No entanto, seus dependentes, se existirem e atenderem aos requisitos para instituição de pensão, ainda perceberão o BEP enquanto perdurar sua condição de pensionista.

64. Dessa forma, é inequívoca a repercussão dos bônus nos benefícios de aposentadoria. Soma-se a isso o caráter solidário da seguridade social. Esse postulado constitucional, conforme dito anteriormente, prevê que a **seguridade social deverá ser suportada por toda a sociedade**. Assim, a hipótese de não incidência aventada pelo Ministério da Economia deve ser vista com bastante cautela.

65. Destaque-se que, na Exposição de Motivos 29/2019 (peça 50, p.52) , que encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição 6/2019, a qual visa promover alterações substanciais nas regras de previdência social, com a finalidade de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial dos respectivos regimes, o Poder Executivo informa que **o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** dos servidores civis da União, em 2017, **foi da ordem de R\$ 45 bilhões**. Em 2018, esse déficit no RPPS elevou-se para R\$ 46,4 bilhões. No entanto, por meio da MP 765, paradoxalmente, o Poder Executivo concedeu esse benefício fiscal a uma pequena parcela de servidores, deixando de arrecadar anualmente milhões de reais.

66. Ainda é necessário trazer à luz o que dispõe a Constituição Federal acerca da base econômica sobre a qual incide a contribuição previdenciária dos servidores públicos. Os §§ 3º do art. 40 e 11 do art. 201, ambos da CF/88, informam que:

'Art. 40 - *Omissis*

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

(..)

Art. 201 - *Omissis*

§ 11. Os **ganhos habituais** do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.'

67. Da leitura dos dispositivos constitucionais acima destacados, observa-se que devem compor a base de contribuição previdenciária os ganhos habituais de servidores públicos. Nessa mesma esteira, verifica-se que a Lei 13.464/2017 estabelece, em seus arts. 9º e 19, que os BEP serão pagos em parcelas **mensais e sucessivas**[footnoteRef:6]. No caso concreto, ativos, inativos e pensionistas vêm percebendo mensalmente os respectivos bônus, desde dezembro de 2016. Não há, face o exposto, a menor dúvida quanto à habitualidade desses ganhos. A partir da implementação da denominada regulamentação dos BEP, esse mecanismo de pagamentos mensais e sucessivos também será preservado, para todo o universo de beneficiários, servidores ativos e inativos e pensionistas. Dessa forma, além da repercussão nos proventos de aposentadoria, os BEP representam ganhos habituais de seus beneficiários. [6: Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.Art. 19. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.]

68. Repise-se que o julgado do STF, RE 593.068, referia-se a verbas claramente eventuais, a exemplo de "terço de férias", "adicional noturno", "serviços extraordinários" e "adicional insalubridade", as quais não repercutem nos proventos de aposentadoria, não guardando a menor relação com os BEP. Dessa forma, não se pode dizer que o entendimento esposado pela Suprema Corte se aplica a essa parcela remuneratória criada pela Lei 13.464/2017.

69. Prosseguindo na análise acerca da hipótese de não incidência aventada pelo Ministério da Economia, deve-se dizer que os argumentos apresentados pela PGFN, ao apreciar a minuta de medida provisória que trata da instituição das Gratificações de Desempenho a médicos e analistas do INSS, **não se aplicam**

à análise da não incidência de contribuição previdenciária dos BEP das carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal, como se explica a seguir.

70. Porém, antes de avançar nesta análise, convém assinalar que a íntegra do Parecer SEI nº 13/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME e a respectiva minuta de medida provisória não foram encaminhadas pelo Ministério da Economia. Destarte, a análise a seguir considerará o excerto do sobredito parecer, contido no Ofício SEI 18/2019/CGLOA/AECI-ME (peça 41) e o teor da Medida Provisória 871, de 18/1/2019, a qual instituiu as citadas Gratificações de Desempenho àqueles servidores do INSS, denominadas Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI) . Destaque-se que aquela Pasta também não acostou qualquer parecer jurídico de seus órgãos consultivos sobre a matéria que versasse especificamente acerca da exclusão dos BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária, pretendida pela Lei 13.464/2017.

71. A **primeira diferença e a mais relevante** no que diz respeito à exclusão da base de cálculo da contribuição previdenciária dos BEP e do BMOB e BPMBI, é que essas últimas duas gratificações **são percebidas apenas por servidores ativos**, ao passo que os **BEP são pagos tanto para ativos, como para inativos e até para pensionistas**. Ademais, frise-se que, **em momento nenhum, a MP 871/2019**, que instituiu o BMOB e o BPMBI, **citou a percepção dessas gratificações por inativos ou pensionistas**, diferentemente da Lei 13.464/2017, que é clara ao estabelecer que inativos e pensionistas perceberão o BEP.

72. A **segunda diferença** entre o BEP e as gratificações de desempenho do INSS refere-se à transitoriedade do BMOB e do BPMBI, ou seja, estas gratificações estão limitadas no tempo. A teor do § 3º do art. 4º e do parágrafo único do art. 10 da MP 871/2019, o BMOB e BPMBI **gerarão efeitos financeiros até 31/12/2020**. Em que pese a possibilidade de prorrogação, a conveniência e oportunidade dessa prorrogação estão a cargo do Ministro da Economia, o qual deverá avaliar a repercussão de seus atos à luz da legislação pátria e, inclusive, poderá sofrer sanções em decorrência de eventual ato que importe ilegalidade ou cause dano ao erário

eventual ato que importe negatividade da causa dentro do prazo.

73. Nesses termos, a exclusão do BMOB e do BPMBI da base de contribuição previdenciária constitui sim verdadeira hipótese de não incidência^[footnoteRef:7], diferentemente do ocorrido com os BEP. De fato, o BMOB e o BPMI não se incorporam aos proventos de aposentadoria, atendendo ao segundo fundamento utilizado pelo STF para caracterizar a hipótese de não incidência, o qual foi citado no item 53. [7: Em que pese a atecnia do termo “hipótese de não incidência”, o que conforme a doutrina, não existe, pois não se pode estabelecer um conceito pela exclusão, valemo-nos dessa terminologia para fins de melhor compreensão do tema.]

74. Sobre esse aspecto, relevante recorrer aos ensinamentos do eminente tributarista Leandro Paulsen (2017) :

A **não incidência** está no plano da aplicação da norma tributária impositiva. Só pode ser identificada pela interpretação, a *contrario sensu*, da abrangência ditada pela própria norma tributária impositiva. **Revela-se na pura e simples ausência de incidência.** Fala-se de não incidência relativamente a todas as **situações não previstas na regra matriz de incidência tributária como geradoras de obrigação tributária.**

A isenção, de outro lado, pressupõe a incidência da norma tributária impositiva. **Não incidisse, não surgiria nenhuma obrigação, não havendo a necessidade de lei para a exclusão do crédito.** A norma de isenção sobrevém justamente porque tem o legislador a intenção de afastar os efeitos da incidência da norma impositiva que, de outro modo, implicaria a obrigação de pagamento do tributo. (grifamos)

75. Face o exposto, nos pagamentos dos BEP, verifica-se que não restam dúvidas quanto ao surgimento da obrigação tributária principal e a posterior concessão de um benefício, caracterizando, assim, **a isenção tributária.** Tem-se uma norma impositiva, estabelecida no plano constitucional (os §§ 3º do art. 40 e 11 do art. 201 da CF/1988) , a qual é clara ao informar qual seria a hipótese de incidência da contribuição previdenciária. Hipótese essa que, como comprovado anteriormente, abarca o pagamento dos BEP, notadamente por ser um ganho habitual, incorporado aos proventos de aposentadoria. Dessa forma, têm-se atendidas as condições para se considerar uma verba remuneratória como integrante da

base de cálculo de contribuição. No entanto, após o surgimento da obrigação tributária, sobrevém uma lei que afasta a necessidade de pagamento do tributo. Configura-se, assim, uma **concessão de benefício tributário**, da espécie isenção, **que nesse caso importa renúncia de receitas.**

76. Digna de relato é a análise sobre as fontes orçamentárias utilizadas para pagamento desses BEP. Em consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que, desde janeiro de 2017 até abril de 2019, **aposentados e pensionistas foram pagos com recursos oriundos de fontes destinadas ao custeio da seguridade social**, como se observa na tabela acostada na peça 51. À guisa de exemplo, apenas para custear o BEP de inativos e pensionistas da Carreira Tributária e Aduaneira, foram utilizados **R\$ 141,4 milhões, R\$ 104 milhões e R\$ 37,4 milhões de recursos, respectivamente, nas Fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, 51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público.** Destaque-se que essas fontes estão diretamente ligadas à previdência e/ou à seguridade social. Assim, de janeiro de 2017 a abril de 2019, dos R\$ 937 milhões pagos a título de bônus a servidores inativos e a pensionistas da Receita Federal do Brasil (RFB) , cerca de 30%, ou R\$ 282,9 milhões, foram pagos com fontes destinadas ao custeio da seguridade social. Dessa maneira, **embora não participem do custeio da previdência social, os BEP são pagos com recursos oriundos de fontes orçamentárias da seguridade.**

Gráfico 2 – Fontes orçamentárias que custearam o pagamento de BEP a aposentados e pensionistas das Carreiras Tributária e Aduaneira (jan/2017 a abr/2019)

Valores em R\$ milhões

Fonte: Tesouro Gerencial

77. Não é o escopo desse trabalho avaliar a legalidade da alocação dessas fontes para o custeio do BEP, mas sim demonstrar a paradoxal relação criada pela **exclusão da parcela remuneratória referente ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária e o custeio dos BEP com fontes da seguridade social, inclusive do Plano de Seguridade Social do Servidor Público.**

78. Ainda que se argumente que o bônus, de acordo com as variáveis estabelecidas na Lei 13.464/2017, em caso de não atingimento dos índices de eficiência institucional, poderá ser nulo, as estimativas de despesas com esses pagamentos apresentadas pela Secretaria de Orçamento Federal e os parâmetros inicialmente delineados pela RFB, os quais podem ser entendidos como atos preparatórios para a futura “regulamentação do bônus”, não sinalizam na direção de se ter bônus próximo ou igual zero. Como será abordado posteriormente, a estimativa de despesa com BEP em 2018, se houvesse a dita “regulamentação” dos BEP, seria majorada em mais de 150% em relação à projeção da despesa sem a regulamentação (projeção **com** “regulamentação”: R\$ 2.536 milhões; projeção **sem** “regulamentação”: R\$ 999,8 milhões, conforme a Nota Técnica nº 24728/2018-MP, peça 52) .

79. O Ministério da Economia argumenta ainda que “Caso a lei que instituiu o bônus seja revogada, os inativos não mais o perceberão, o que demonstra a ausência de incorporação aos seus proventos”. Com as devidas vênias, tal alegação não merece prosperar. Como se sabe, em não se tratando de norma de vigência temporária, a lei terá vigor até que outra modifique ou revogue^[footnoteRef:8]. Tal postulado se aplica a qualquer outra norma, independentemente da matéria que regule, incluindo-se também aquelas que versem sobre previdência social ou remuneração de servidor. Inclusive, o STF já se manifestou acerca do tema no RE 563.708: não há direito adquirido a regime jurídico. Obviamente, serão resguardados os direitos e garantias individuais, notadamente no que diz respeito à redução nominal da remuneração. [8: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB) Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.]

80. Por fim, deve-se rememorar que atualmente vigora no Brasil o regime de previdência de repartição, e não o de capitalização. Assim, os trabalhadores ativos custeiam o pagamento de proventos dos inativos. Nesse contexto, não há uma conta individualizada, na qual se capitalizam suas contribuições previdenciárias, acumulando patrimônio para usufruto futuro. Dessa forma, uma eventual revogação de lei não é argumento válido para se aduzir que uma espécie remuneratória não incorporará aos proventos de aposentadoria.

81. Face ao exposto, conclui-se que os Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho representam ganhos habituais, repercutem nos proventos de aposentados e pensionistas e não constituem indenização. À luz da Constituição Federal, esses ganhos deveriam sofrer incidência de contribuição previdenciária. Dessa forma, deve ser afastada a tese apregoada da hipótese de não incidência acerca da exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária. Com efeito, tem-se inequivocamente uma isenção tributária, a qual deve seguir todos os trâmites necessários à instituição de um benefício fiscal.

82. Superada a presente análise acerca da natureza dessa exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária, passa-se a examinar os efeitos dessa medida à luz da CF/1988 e da LRF, notadamente no que se refere ao estabelecimento de uma renúncia de receita tributária.

II.1.2 Renúncia de receitas decorrente da exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária

83. Considerando-se que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui uma isenção tributária, e não uma hipótese de não incidência, há sim a criação de um benefício fiscal, o qual está enquadrado nas normas do Direito Financeiro, com destaque para a Constituição Federal, a LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .

84. Nesse contexto, o § 6º do art. 150 da Carta Política estabelece a necessidade de se **editar lei específica**, que regule exclusivamente matérias que tratem de benefícios tributários:

‘§ 6º Qualquer subsídio ou **isenção**, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser **concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule **exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.**’
(grifo nosso)

85. Ocorre que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária **não ocorreu por meio de edição de lei específica que tratasse exclusivamente da concessão de benefícios tributários**. A Lei 13.464/2017 é um tipo de lei específica, mas que regula matéria de outra natureza, remuneração de servidores, dando cumprimento a outro dispositivo no inciso X do art. 37 da CF/1988, o qual estabelece que a fixação e a alteração de remuneração de servidores somente podem realizadas por meio de lei específica, por óbvio, que trate de remuneração de servidores.

86. Ainda que se argumentasse que lei específica poderia conter também outros conteúdos, além da própria matéria acerca da alteração de remuneração de servidores, deve-se dizer que a norma insculpida § 6º do art. 150 da Lei Maior prevê que a concessão de benefício tributário seja feita por lei específica e exclusiva. O eminente Ministro da Suprema Corte, por ocasião da apreciação da ADI 5154/PA, explicou que não se deveria confundir lei específica com lei de conteúdo exclusivo. Asseverou que a Constituição, quando exige que uma lei regule exclusivamente determinada matéria, o faz expressamente. De fato, é o que ocorre com a concessão de benefícios tributários, conforme se verifica no trecho daquele dispositivo constitucional, “só poderá ser **concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule **exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição**”. (grifou-se)

87. Acerca desse tema, destaca-se trecho do voto da ADI 2.348-9 DF, Relator Ministro Marco Aurélio, acolhido por unanimidade:

Trecho do relatório:

‘Conforme já consignado, lançou-se mão, na espécie, de embaralhamento impróprio à certeza que qualquer norma visa a alcançar. Fez-se inserir em medida provisória que já vinha sendo reeditada, ou seja, a de nº . 1.858, de 27 de outubro de 1999, transportando-se o trecho para a de nº . 2.113-4, de 30 de dezembro de 1999, e, já agora, está-se na de nº . 2.027/24, a versar sobre normatização das contribuições para a seguridade social – COFINS –, para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público – PIS e PASEP – e do imposto sobre a renda. Assim, **surge relevante a articulação sobre a falta de especificidade do diploma**. Se **o tema não pode ser tratado**

em conjunto com outras matérias em lei no sentido formal e material, o que se dirá relativamente à medida provisória, isso sem considerar-se o fato de ter-se em mira a conversão em lei. O § 6º do artigo 150 da Constituição Federal talvez mesmo tenha inspirado o legislador complementar na elaboração do diploma previsto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.' (grifo nosso)

88. Dessa maneira, a teor do § 1º do art. 14 da LRF, c/c § 6º do art. 150 da CF/1988, verifica-se que a concessão de qualquer especificado benefício tributário, por meio da edição da MP 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, não seguiu as normas previstas no texto constitucional. Resta, assim, configurada uma possível violação ao princípio da especialidade dos incentivos fiscais.

89. Sobre esse aspecto, Kiyoshi Harada (2018) leciona que:

'Esse princípio [princípio da especialidade dos incentivos fiscais], a exemplo do princípio da exclusividade orçamentária, decorreu em função de abusos consistentes na **inserção de normas outorgando incentivos fiscais, em suas diversas modalidades, normalmente isenção, no bojo de um projeto legislativo estranho à matéria tributária**, dificultando sua identificação pelo Executivo por ocasião de sua sanção. **Ele tem, pois, estreita vinculação com o princípio da transparência.** (...) Entendemos, outrossim, que essa lei específica não poderá tratar de várias espécies de incentivos fiscais referentes aos diversos tributos e ao mesmo tempo cuidar de matérias afins, introduzindo alterações no processo administrativo tributário, no regime de microempresas e empresas de pequeno porte, e promovendo acréscimos de dispositivos na nova lei de falências (...) ' (grifou-se)

90. Nessa mesma esteira, Weder de Oliveira explica que a Constituição Federal, em seu § 6º, art. 150, "exige que benefícios sejam concedidos por lei específica, evitando o contrabando legislativo", ou seja, busca-se coibir a "Inserção em projetos de lei e medidas provisórias de matéria estranhas ao objeto do ato legislativo, como forma de dificultar o conhecimento sobre determinado objetivo".

91. Outra irregularidade pode ser constatada a partir da dicção do art. 113 do ADCT da CF/1988, dispositivo inserido no texto constitucional pela EC 95/2016. Nesse contexto, o aludido artigo estabelece que "A proposição legislativa que crie ou **altere despesa obrigatória** ou **renúncia de receita** deverá ser **acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**". (grifou-se)

92. Complementarmente, segundo o § 1º do art. 14 da LRF, **a renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

93. Nesse contexto, o *caput* do art. 14 da LRF é de transparência ímpar ao estabelecer que a **concessão ou ampliação** de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

94. Soma-se a isso, necessidade de se **demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, e que, inclusive, não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Alternativamente, o projeto de lei que vise à concessão de benefícios tributários deve estar acompanhado de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Nesse último caso, **o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação**.

95. Deve-se dizer que a Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, não faz qualquer menção a essa renúncia de receita tributária. Não há estimativa de impacto relativo aos montantes que a União deixará de arrecadar em virtude da isenção, tampouco se indica mecanismo de compensação. Deve-se destacar que, no Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário (relatoria Min. Raimundo Carreiro) , esta Corte de Contas já havia feito a seguinte recomendação à Casa Civil:

'9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

9.1.1. **quando da análise de proposições normativas que contenham renúncias de receitas tributárias, observe o instrumento adequado para esse fim, qual seja, lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do correspondente tributo**, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal;' (grifou-se)

96. Ademais, na resposta à diligência desta equipe de fiscalização, o Ministério da Economia argumentou que tais requisitos previstos no art. 14 da LRF não se aplicam à exclusão do BEP da contribuição previdenciária, tendo em vista que não se trata de renúncia de receita, mas sim de uma hipótese de não incidência, na qual não há o surgimento da obrigação tributária. Com efeito, não foi atendido nenhum dos requisitos previstos no caput, incisos I e II, todos do art. 14 da LC 101/2000.

97. Por seu turno, a Lei 13.242, de 30/12/2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2016 e **as respectivas LDO dos exercícios seguintes** ainda estabelecem outros requisitos para alterações na legislação tributária, inserindo regras ainda mais rígidas para a concessão de benefícios dessa natureza. Nesse rumo, assim dispõe a LDO/2016:

‘Art. 114. **Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória** que institua ou altere receita pública quando **acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação**, devidamente justificada.

(...)

§ 3º As **proposições que tratem de renúncia de receita**, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser **acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação**, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º Os **projetos de lei aprovados ou medidas provisórias** que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, **deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.**’ (grifou-se)

98. Além das irregularidades já apontadas, a MP 765/2016 e a Lei 13.464/2017 **não estabeleceram qualquer prazo de vigência para a concessão desse benefício tributário**. Resta assim demonstrada mais uma violação aos dispositivos legais, agora uma afronta à lei que estabelece as diretrizes para a elaboração das peças orçamentárias.

99. No que se refere a um possível dano aos cofres públicos, não se pode quantificar com precisão a receita que deixou de ser arrecadada em decorrência da exclusão dos BEP da base contribuição previdenciária, pois o Ministério da Economia argumentou que não se tratava de isenção, mas sim de hipótese de não incidência, assim, não informou o montante da receita que deixou de ser arrecadada.

100. Porém, é importante assinalar que é o Poder Executivo que detém as informações quantitativas e qualitativas acerca do universo de servidores ativos, inativos e pensionistas. A depender da composição desse universo, o volume de receitas não arrecadadas pode sofrer variações. Nesse contexto, não dispondo das informações precisas, em uma análise contida, considerando-se apenas o montante total pago a título de BEP, de dezembro de 2016 até abril de 2019 (R\$ 2.550 milhões) e a alíquota de 11% sobre esse total, a renúncia de receitas pode alcançar R\$ 280 milhões nesse período.

101. Face o exposto, propõe-se **determinar** ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF.

102. Subsidiariamente, como a questão envolve edição de lei com possível afronta à Constituição Federal, cabe a aplicação do enunciado da Súmula 70 desta Corte, a qual estabelece que, nas fiscalizações realizadas nas unidades jurisdicionadas, ao constatar irregularidades cuja apreciação esteja fora de sua competência, o TCU poderá dar também conhecimento destes fatos à autoridade competente. Assim, considerando que os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação fiscalizatória do Ministério Público da União, propõe-se **encaminhar** à Procuradoria-Geral da República cópia dos presentes autos, a fim de que a autoridade competente, em vista das disposições contidas no art. 103 da CF/1988, avalie a pertinência de instaurar os procedimentos cabíveis, visando à apuração dos fatos.

103. Quanto à restituição dos valores não arrecadados a título de contribuição previdenciária sobre a parcela referente ao BEP, o entendimento do STF é pacífico no sentido de que não cabe restituição de

valores recebidos de boa-fé e por causa de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração ou mesmo pelo Judiciário (Pleno, MS 26.085) . Nessa mesma linha o STJ, na apreciação do REsp 1.244.182, entendeu que “Não é possível exigir a devolução ao Erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei”. Consoante a jurisprudência dos tribunais superiores, não há que se argumentar sobre devolução de valores ao Erário.

II.2 Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal

104. Antes de adentrar ao tema especificamente relacionado à inexistência de Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal, rememore-se que o valor global dos BEP, conforme previsão contida no art. 5º, § 5º, e no art. 15 § 5º, da MP 765/2017, seria obtido pela multiplicação das respectivas bases de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade pelos correspondentes Índices de Eficiência Institucional.

MP 765/2016:

‘Art. 5º - *Omissis*

§ 5º **O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência Institucional.**

(...)

Art. 15 - *Omissis*

§ 5o **O valor global do Bônus a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho pelo Índice de Eficiência Institucional.**’ (grifou-se)

105. Esses mesmos dispositivos foram mantidos pelo Congresso Nacional, na lei de conversão da citada medida provisória, Lei 13.464/2017. Nesses termos, pode-se dizer que o valor global dos BEP é obtido pela seguinte fórmula:

$$\text{VGBEP} = \text{BC} \times \text{IEI}$$

Em que:

VGBEP: Valor global do BEP

BC: Base de cálculo

IEI: Índice de Eficiência Institucional

106. Assim, após o cotejo entre a base de cálculo e os respectivos índices de eficiência institucionais, obter-se-ia o valor global dos BEP, os quais seriam mensalmente distribuídos pelos beneficiários elencados na Lei 13.464/2017. Percebe-se, assim, que as duas variáveis, base de cálculo e índices de eficiência institucionais, serão as responsáveis pela variação do valor global do bônus. Já os valores individualmente distribuídos, além de variarem conforme o valor global do bônus, são determinados também pelo número de beneficiários.

107. Concernente às bases de cálculo, a MP 765/2016 estabelecia, em seus arts. 5º e 15, que a arrecadação em determinadas fontes de receitas, notadamente aquelas ligadas a multas e a alienação de bens, comporiam as bases de cálculo dos Bônus de Eficiência e Produtividade. Com efeito, o Congresso Nacional, por ocasião da apreciação da aludida medida provisória, **rejeitou a composição dessas bases de cálculo.**

108. Percebe-se, desse modo, que a metodologia do cálculo do valor global do BEP foi mantida, embora a Lei 13.464/2017 não tenha estabelecido qual seria a composição das bases de cálculo do BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e nem na Atividade de Auditoria-Fiscal. No que tange aos índices de eficiência institucional, é necessário dizer que nem a MP 765/2017, tampouco a Lei 13.464/2017

estabeleceram quais seriam os parâmetros mínimos para a definição desses indicadores.

109. Acerca do tema, por meio do Ofício Requisição 1-46/2019-TCU/Semag (peça 41) , a equipe de fiscalização solicitou as seguintes informações ao Ministério da Economia:

‘d. O disposto no § 4º, art. 6º e no § 4º, art. 16, ambos da Lei 13.646/2017, estabelece que os valores globais dos respectivos Bônus serão calculados pela multiplicação da base de cálculo pelos correspondentes índices de eficiência institucional. A MP 765/ 2016 apresentava os parâmetros definidores dessa base de cálculo. Todavia, a lei de conversão da citada medida provisória (Lei 13.646/2017) , por decisão do Parlamento, não contemplou em seu texto a base de cálculo. No entendimento do Ministério da Economia e considerando a vigente legislação:

d.1) Qual seria a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho?

d.2) Qual seria a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira?

d.3) Quais seriam as espécies normativas aptas ao estabelecimento das bases de cálculo e à eventual regulamentação dos Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho e na Atividade Tributária e Aduaneira?’

110.Quanto aos itens “d.1” e “d.2”, o Ministério da Economia informou que as bases de cálculo estabelecidas pela MP 765/2016 foram rejeitadas pelo Congresso Nacional. Destacou ainda que, como não houve regulamentação dos mencionados Programas, não há como informar quais seriam as bases de cálculo dos Bônus de Eficiência e Produtividade. No entanto, aquela Pasta asseverou que seria consenso no âmbito do Ministério da Economia que as multas tributárias e aduaneiras e multas impostas pelo descumprimento da legislação trabalhista, estabelecidas pela MP 765/2016, não deveriam compor as bases de cálculo dos referidos bônus.

111.Não obstante, **informaram que a regulamentação dos BEP poderia ocorrer por meio da edição de Decreto**. Nesse sentido, na Nota Informativa SEI 4/2019/SIT/STRAB/SEPRT-ME (peça 48) , acostou-se

o Parecer 00926/2017/Coniur-MTR/CGII/ΔGII de 22/12/2017 o qual informa que (peça 48 p. 3) .

STARECER 00220/2017, CONJUI 1112/2007/RSO, de 22/12/2017, e qual informa que (peça 40, p. 3).

'36. Resta claro que, essa base de cálculo, prevista em lei, demanda a edição de regulamento que a defina, para que, nos termos do art. 84, IV da Constituição Federal, o Chefe do Poder Executivo possa garantir a sua fiel execução.

37. O **decreto disporá**, além da instituição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho de que trata o art. 16 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, **tão somente da definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho.**

[...]

55. Para efetivamente dar fiel cumprimento ao disposto na Lei nº 13.464/2017, basta a definição da base de cálculo por meio do decreto, haja vista que a Lei Orçamentária conterà a fixação da despesa para o pagamento do bônus, cumprindo-se as disposições orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64.

[...]

88. A edição do decreto que regule a lei, nos termos proposto, em hipótese alguma fere o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, mas tão somente regulamenta e confere aplicação máxima e efetiva ao estabelecido na Lei nº 13.464/2017, desde que os percentuais definidos e a própria base de cálculo resultem num valor tal que a remuneração dos Auditores Fiscais do Trabalho não supere o estabelecido no artigo 23 da Lei nº 13.464/2017.

[...]

90. Destarte, **o Presidente da República detém, inequivocamente**, competência para dispor, **mediante decreto**, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não **implicar em aumento de despesa.**

91. Ao regulamentar o Programa de Produtividade mediante decreto, definindo a base de cálculo do Bônus Eficiência, o Chefe do Poder Executivo organiza o funcionamento da administração pública e estabelece áreas prioritárias sobre as quais a Auditoria Fiscal deve elevar sua eficiência e produtividade em determinado período, tendo a flexibilidade de alterar estas áreas prioritárias de atuação por motivo de oportunidade e conveniência, também mediante decreto, se a Administração Pública entender que devem ser redirecionados esforços para outras áreas.

[...]

93. À luz do exposto, conclui-se que a Lei nº 13.464/2017, que fixou a remuneração dos Auditores Fiscais do Trabalho, instituiu o Programa de Produtividade e o Bônus Eficiência, é autoaplicável e estabeleceu que ato do Comitê Gestor, a ser criado mediante decreto, definirá os índices institucionais, que multiplicado pela base de cálculo resultará em um valor global do bônus, que, consoante artigo 23 da Lei nº 13.464/2017 não pode superar o valor do teto constitucional, cabendo ao Poder Executivo, mediante decreto, e de forma a conferir máxima efetividade à Lei 13.464, definir a base de cálculo cujos parâmetros.' (grifamos)

112. Em face do exposto, observa-se que a Lei 13.464/2017 é omissa quanto à composição das bases de cálculo que definiriam o valor global do BEP. Assim, o Ministério da Economia argumenta que Decreto Presidencial seria a espécie normativa apta a estabelecer as bases de cálculo e criar os Comitês Gestores dos Programas de Produtividade.

II.2.1 Análise

113. Inicialmente, deve-se dizer que, prudentemente, o Poder Legislativo não acatou as bases de cálculo dos BEP, previstas na MP 765/2017, as quais claramente suscitavam questionamentos acerca de sua constitucionalidade, notadamente no que se refere à arrecadação de multas tributárias, aduaneiras e por descumprimento da legislação trabalhista. No entanto, o Congresso Nacional não estabeleceu novas bases de cálculo, tampouco positivou dispositivo que indicasse a composição dessa variável dos BEP.

114. Assim, verifica-se um vazio legal, em razão da inexistência de norma jurídica apta ao estabelecimento das bases de cálculo do BEP. Adicionalmente, deve-se dizer que a matéria diz respeito à remuneração de servidores, importando majoração permanente de despesas obrigatórias, o que impõe um tratamento ainda mais cauteloso à apreciação do tema.

115. Adicionalmente, a Lei 13.464/2017 delegou competência aos respectivos comitês gestores, formados por representantes do Poder Executivo, para o estabelecimento dos correspondentes índices de eficiência institucional, tanto no âmbito do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho quanto no Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

116. Nesse contexto, a avaliação desta equipe de fiscalização visa mitigar potenciais efeitos às finanças públicas, ante possível violação das normas das finanças públicas. Dessa forma, a análise do presente tópico concentrar-se-á nas espécies normativas aptas ao estabelecimento tanto da base de cálculo dos BEP, como dos índices de eficiência institucional.

117. Inicialmente, é importante trazer à luz o que dispõe a Constituição Federal acerca da espécie normativa apta à majoração de remuneração de agentes públicos:

'Art. 37 - *Omissis*

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

118. Da interpretação do inciso X, *caput*, do art. 37 da CF/1988, verifica-se que a fixação e a alteração de remuneração de servidores públicos somente podem ser realizadas por meio de **lei específica**. Soma-se a isso a necessidade de existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como a indispensável autorização na lei de diretrizes orçamentárias (incisos I e II, § 1º, do art. 169 da CF/1988) .

119. Nesse contexto, inicialmente deve-se perquirir se o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo teria o condão de suprir a lacuna quanto às bases de cálculo do BEP, o que, direta ou indiretamente, poderia alterar a remuneração de servidor público.

120. O poder normativo é gênero do qual o poder regulamentar é espécie. Segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2015) , o **poder regulamentar** consiste na prerrogativa conferida aos Chefes do Poder Executivo das três esferas para “**explicar** a lei para sua correta execução ou de expedir **decretos autônomos** sobre **matéria de sua competência** ainda não disciplinada por lei”. Assim, no exercício do poder regulamentar, o qual é inerente e privativo, o Chefe do Poder Executivo edita decretos, os quais podem ser **regulamentos executivos** ou **regulamentos autônomos** (ou independentes) .

121. Necessário dizer que os **regulamentos executivos** prestam-se a explicar o modo e a forma de execução da lei, conforme o inciso IV do art. 84 da Lei Maior[footnoteRef:9]. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) afirma que os regulamentos executivos não podem estabelecer normas *contra legem* ou *ultra legem*. A ilustre autora ainda afirma que: [9: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;]

‘Ele [regulamento executivo] **não pode inovar na ordem jurídica**, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II, da Constituição;’ (grifamos)

122. Já o **regulamento autônomo inova na ordem jurídica**, porquanto estabelece matérias não disciplinadas em lei. Assim, diferentemente dos regulamentos executivos, o regulamento autônomo não completa nem desenvolve nenhuma lei prévia. No entanto, no ordenamento jurídico pátrio, não se instaurou uma autorização ampla e genérica para edição de regulamentos autônomos. Assim, a Constituição Federal prevê a edição de regulamentos autônomos apenas para:

‘Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento** da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa** nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [...]'. (grifou-se)

123. Modernamente, tem-se admitido um terceiro tipo de regulamento, **o regulamento autorizado (ou delegado)**, decorrente de uma autorização conferida pela lei ao próprio Poder Executivo para disciplinar situações nela não reguladas, dando origem ao fenômeno da deslegalização. No que tange aos regulamentos autorizados, José dos Santos de Carvalho Filho (2013) ensina que:

‘Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da **deslegalização**, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: **incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica**, o próprio Legislativo **delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la**, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos.

Não obstante, é importante ressaltar que **referida delegação não é completa e integral**. Ao contrário, sujeita-se a limites. Ao exercê-la, o legislador reserva para si a competência para o regramento básico, calcado nos critérios políticos e administrativos, transferindo tão somente a **competência para a regulamentação técnica** mediante **parâmetros previamente enunciados na lei**. É o que no Direito americano se denomina delegação com parâmetros (*delegation with standards*). Daí poder afirmar-se que a delegação só pode conter a discricionariedade técnica.

(...)

Exemplos dessa forma especial do poder regulamentar têm sido encontrados na instituição de algumas agências reguladoras, entidades autárquicas às quais o legislador tem delegado a função de criar as normas técnicas relativas a seus objetivos institucionais. É o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, em cuja competência se insere a produção de normas técnicas para os setores de energia elétrica e telecomunicações, objeto de sua atuação controladora.' (grifou-se)

124. Superada a contextualização legal e doutrinária, passa-se a analisar o caso concreto. Conforme mencionado, o Ministério da Economia argumenta que ato do Poder Executivo, especificamente um Decreto Presidencial, seria a espécie normativa apta a estabelecer as bases de cálculo e criar os respectivos Comitês Gestores dos Programas de Produtividade. Deve-se ainda dizer que a Lei 13.464/2017 estabeleceu que os atos desses comitês estabelecerão a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade dos órgãos envolvidos.

125. Com as devidas vênias, discorda-se parcialmente da opinião do Ministério da Economia, notadamente no que diz respeito à definição das bases de cálculo por meio de ato infralegal. Assinale-se que a definição dessa variável **não se trata de mero complemento da lei**, visando à sua fiel execução, **mas sim uma inovação no mundo jurídico, a qual repercutirá diretamente na remuneração de servidores e nas despesas públicas**. Cite-se ainda que, **em momento algum, a Lei 13.464/2017 atribuiu ao Poder Executivo prerrogativa para estabelecer base de cálculo do BEP, como estabelecido no que diz respeito à definição dos índices de eficiência institucional**.

126. Ademais, a definição do *quantum*, ou seja, da composição da base de cálculo irá, de fato, balizar o montante total da despesa com o pagamento desse BEP, e, por consequência o valor da remuneração dos agentes públicos. Para custear o valor fixo do BEP, a União desembolsa cerca de R\$ 1,0 bilhão anualmente. Dessa forma, o valor global do BEP também seria de R\$ 1,0 bilhão, considerando-se os índices de eficiência institucional igual a 100%. Assim, se utilizasse o raciocínio inverso para o cálculo do valor do BEP (como propõe a Lei 13.464/2017, após a implementação da variabilidade no bônus), esse

valor seria distribuído aos respectivos beneficiários, perfazendo o valor mensal de R\$ 3.000,00 – para Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho ativos – e de R\$ 1.800,00 – para Analistas Tributários da RFB ativos. Os inativos e pensionistas receberiam uma fração desses valores.

127. Nesse rumo, em uma análise linear e considerando-se ainda os índices de eficiência institucionais iguais à unidade, caso uma base de cálculo alcance um montante igual a R\$ 2,0 bilhões no ano, o valor percebido mensalmente por esses servidores a título de BEP será de R\$ 6.000,00 e de R\$ 3.600,00, para os respectivos cargos citados anteriormente. Com efeito, se estabelecida uma base de cálculo mais elevada, maior será a remuneração individual de cada servidor. O mesmo raciocínio também se aplica se a base de cálculo a ser estabelecida alcançar valor menor. Assim, o valor mensal do BEP será reduzido proporcionalmente. Conclui-se, portanto, que o estabelecimento das bases de cálculo do BEP vai muito além de mera regulamentação da legislação já em vigor. Constitui uma verdadeira alteração de remuneração de servidores, atribuição que escapa à competência do Poder Executivo.

128. Repise-se que os regulamentos executivos não podem invadir a competência que originalmente pertence ao Parlamento. Mais uma vez, convém recorrer aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 2015, p. 206) a fim de se chegar ao deslinde da questão:

‘Como **ato inferior à lei**, o regulamento **não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite**. No que o **regulamento infringir ou extravasar da lei, é irritó e nulo**, por **caracterizar situação de ilegalidade**. Quando o regulamento **visa a explicar a lei (regulamento de execução)**, **terá que se cingir ao que a lei contém**; quando se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se **ater aos limites da competência do Executivo, não podendo, nunca, invadir as reservas da lei, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa** (lei em sentido formal e material). Assim sendo, **o regulamento jamais poderá** instituir ou majorar tributos, criar cargos, **aumentar vencimentos**, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias e o mais que depender de lei propriamente dita.’ (grifou-se)

129. Veja-se que a competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo para expedir decretos e regulamentos para fiel execução de leis, prerrogativa inculpada no inciso IV do art. 84 da Carta Magna, nada mais é que a faculdade constitucional para editar **regulamentos de execução**, os quais não podem ir contra ou extrapolar as balizas do ato primário (a lei) .

130. No caso dos BEP, as **bases de cálculo serão as reais definidoras da remuneração dos servidores**. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP, o Poder Executivo estaria, de fato, alterando a remuneração dos agentes públicos, o que não lhe compete. Dessa maneira, qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.

131. Inclusive, a legislação prevê diversos mecanismos de controle de atos do Poder Executivo. Um deles é a prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional para “**sustar os atos normativos** do Poder Executivo **que exorbitem do poder regulamentar** ou dos limites de delegação legislativa”, incluído no bojo constitucional, mais especificamente no inciso V do art. 49 da Lei Maior. Ademais, cabe a esta Corte de Contas, conforme previsto no *caput* do art. 41 da Lei 8.443/1992, a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa.

132. No caso em tela, tem-se como agravante o necessário atendimento do **princípio da especialidade**, o qual prevê que a remuneração de **servidor público seja fixada** ou **alterada por meio de lei específica**. Soma-se a isso a **majoração de despesas com pessoal, que, dada a natureza obrigatória e continuada**, tem regras próprias positivadas na legislação complementar, cuja violação pode importar a anulação de pleno direito do ato, além da responsabilização daqueles que derem causa.

133. No excerto do Parecer 00926/2017/Conjur-MTB/CGU/AGU, de 22/12/2017, acima colacionado, menciona-se que:

‘Para efetivamente dar fiel cumprimento ao disposto na Lei nº 13.464/2017, basta a definição da base de cálculo por meio do decreto, haja vista que a Lei Orçamentária conterà a fixação da despesa para o pagamento do bônus, cumprindo-se as disposições orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal

e na Lei nº 4.320/64.’

134. Todavia, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, a simples fixação da despesa a ser criada não supre todos os requisitos legais necessários à alteração de remuneração de servidores públicos. Além disso, haveria majoração de uma despesa de pessoal à revelia da LRF, que exige a adequada estimativa da despesa, a evidenciação de premissas e metodologia de cálculo, demonstração da compensação por meio do aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa, dentre outras condições. Assim, conclui-se que o estabelecimento de bases de cálculo não se trata de uma comum e trivial regulamentação de lei.

135. Relativamente à criação dos comitês gestores do programa de produtividade, não se vislumbra irregularidade no exercício dessa competência atribuída pela Lei 13.464/2017, tendo em vista que o poder regulamentar comporta a criação desses órgãos dentro da estrutura do Poder Executivo. Também não se constatou irregularidade no que se refere à determinação da forma de gestão dos Programas de Produtividade e da metodologia para a mensuração da produtividade global dos órgãos envolvidos, atividades que estão inseridas no bojo de competências do exercício do poder normativo. Todavia, observa-se que a composição desses comitês, estabelecida no § 1º do art. 6º e no § 1º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017, dá azo a potencial risco de conflito de interesses, o que, dada a sua relevância, será tratado no tópico próprio.

136. Face o exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas “b” e “c”, inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, com fundamento no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017.

II.3 Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores

137. A Lei 13.464/2017 estabeleceu, por meio do § 4º do art. 6º e do § 4º do art. 16, que o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus** pelo índice de eficiência institucional. Como dito, o Congresso Nacional rejeitou a composição das bases de cálculo contidas na MP 765/2016, as quais eram lastreadas no produto da arrecadação de determinadas fontes, notadamente derivadas de multas e alienação de bens apreendidos.

138. Importante dizer que a natureza dessas receitas é irrelevante para fins do raciocínio que se pretende desenvolver no presente tópico. Assim, deve-se ter em mente que essa base de cálculo definirá o *quantum* pelo qual os índices de eficiência institucional deverão ser multiplicados, alcançando-se, assim, qual será o valor global do BEP.

139. Perceba-se que o valor global do BEP estará atrelado à variação dessa base de cálculo. Assim, se a base de cálculo equivaler a "x", a remuneração do servidor beneficiário do BEP corresponderá a uma fração de "x". Todavia, se a base variar para "3x", ou seja, caso se tenha um acréscimo de 200% da base de cálculo, a remuneração desse agente público variará proporcionalmente a esse acréscimo. Tal raciocínio presta-se, inicialmente, a demonstrar a íntima relação da remuneração do servidor à base de cálculo do BEP.

II.3.1 Análise

140. O art. 37, inciso XIII[footnoteRef:10], da Constituição Federal contém mandamento que proíbe a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. [10: XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;]

141. Esclareça-se que vinculação é a utilização, por lei, de índices, fórmulas e critérios **automáticos para a alteração de uma remuneração**, tais como um determinado índice de inflação, ou o percentual de aumento da arrecadação tributária, ou do incremento das receitas orçamentárias, ou a variação ocorrida na remuneração de outro cargo vinculante.

142. As únicas exceções admitidas são aquelas expressamente estabelecidas pela própria Constituição Federal, tais como a equiparação de vencimentos e vantagens entre os Ministros do TCU e do STJ (art. 73, § 3º, da CF/1988) ; e a vinculação entre o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores e o subsídio mensal fixado para os Ministros do STF (art. 93, inciso V, da CF/1988) .

143. Vale lembrar que, no **RE 218.874/SC**, o STF declarou inconstitucional lei que previa reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária.

144. A Corte Suprema firmou ainda entendimento no sentido de que é **inconstitucional a vinculação** ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração do serviço público, exceto algumas situações previstas no próprio Texto Constitucional. [ADI 2.831 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 11-3-2004, P, DJ de 28-5-2004, RE 709.685 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-11-2012, 2ª T, DJE de 18-12-2012]. À guisa de exemplo, cite-se que subsídios dos Ministros do STF servirão de vinculação para a fixação do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores e que Ministros do Tribunal de Contas da União são equiparados aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, no que se refere a garantias, prerrogativas, impedimentos, **vencimentos** e vantagens. Nesse sentido, o comando da vedação destina-se ao legislador ordinário.

145. Embora não seja o caso de utilização de índices federais de correção monetária, a Súmula Vinculante n. 42 do STF, segundo a qual “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”, permite estabelecer a correta dimensão do termo “vinculação” utilizado na Constituição.

146. Nesse sentido, não se trata apenas de vedar a vinculação entre duas espécies remuneratórias pertencentes a cargos distintos, mas também de proibir a utilização de índices, fórmulas e critérios que **importem em alteração automática de determinada** espécie remuneratória, como pode vir a ocorrer no caso dos Bônus de Eficiência e Produtividade em análise. O que se visa impedir, com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, são os reajustes automáticos de vencimentos, o que ocorreria caso estes ficassem mecanicamente vinculados a determinado índice preestabelecido.

147. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (2015) assevera que:

'A Constituição proíbe o tratamento jurídico paralelo de cargos com funções desiguais (equiparação) e a subordinação de um cargo a outro, dentro ou fora do mesmo Poder, **ou a qualquer fator que funcione como índice de reajustamento automático, que retire a iniciativa do Poder competente para a fixação da remuneração**, como o salário-mínimo (salvo os casos previstos na Constituição Federal, cf. Súmula Vinculante 4) , inclusive o profissional, ou a **arrecadação orçamentária (vinculação) , para fins de remuneração do pessoal administrativo.**' (grifou-se)

148. A vinculação de um bônus a um índice, ainda que previsto em lei, entra em confronto com a limitação prevista no art. 169, § 1º, da Carta Magna, segundo a qual a concessão de qualquer aumento de remuneração só poderá ser feita: i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

149. Dessa maneira, em termos práticos, verifica-se que a Lei 13.464/2017 cria uma vinculação da remuneração de agentes públicos às variações da base de cálculo, diferentemente das demais gratificações de desempenho individual ou institucional pagas a agentes públicos, calculadas a partir de um vencimento básico previamente definido. Ainda que se diga que a base de cálculo configura a mera mensuração do *quantum* a ser considerado na definição valor global do bônus, a remuneração dos servidores beneficiados estará sujeita às oscilações decorrentes dos elementos que irão compor essa variável.

150. Além disso, se essa base de cálculo for vinculada a algum produto de arrecadação tributária, podem ocorrer ingressos atípicos de recursos majorando exponencialmente a remuneração desses servidores. O raciocínio inverso também se aplica ao caso concreto, tendo em vista que a base de cálculo, a depender de sua composição, poderia ser reduzida a zero no longo prazo. Nesse último caso, em tese, os beneficiários poderiam invocar o direito à não redução nominal de seus vencimentos.

151. Tal exercício torna-se de elevada importância para se demonstrar a vinculação da remuneração de agentes públicos, especificamente no que se refere à variação pretendida pelo BEP, o que constitui uma ofensa direta ao inciso XIII do art. 37 da Carta Política. Mais que isso, a exemplo da previsão contida na MP 765/2016, caso a base de cálculo esteja vinculada a uma receita, criar-se-á um gatilho de reajustes automáticos, acrescentando substancialmente a despesa com pagamento de BEP, reduzindo assim o espaço para a execução de outras políticas públicas, tendo em vista a plena vigência do “teto de gastos”, estabelecido pela EC 95/2016.

152. Ademais, a dinâmica de crescimento especificamente dessa base de cálculo, se composta por alguma fonte de receita, como previa a MP 765/2016, pode não guardar qualquer relação com a situação fiscal de um país. Cite-se, por exemplo, uma base de cálculo lastreada na arrecadação do imposto de importação. Sabe-se que a arrecadação desse tributo pode crescer, entre outros fatores, em decorrência da desvalorização da moeda nacional frente a moeda estrangeira, o que não tem relação direta com a melhora da atual situação fiscal do Estado. Nesse cenário, um pequeno extrato da arrecadação federal poderia apresentar elevação, majorando, conseqüentemente, a despesa da União para custear o BEP, ao passo que a situação das finanças públicas pode contrastar com a arrecadação específica de determinada receita que eventualmente comporá a base de cálculo dessa remuneração.

153. À guisa de exemplo, a seguir, apresenta-se um gráfico contendo a variação nominal da arrecadação com multas tributárias e aduaneiras, as quais compunham a base de cálculo do BEP da carreira Tributária e Aduaneira, conforme a MP 765/2016. Deve-se dizer que se selecionou tal receita, dada a representatividade na composição daquela base de cálculo (cerca de 90% do total) . Esses dados foram informados pelo próprio Ministério da Economia. A variação dessas receitas é comparada à variação da arrecadação anual total de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, as quais contemplam, em geral, os tributos federais, não se incluindo a arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social.

Gráfico 3 – Comparação entre variação das receitas arrecadadas com multas tributárias e aduaneiras* e a variação da arrecadação total das receitas administradas pela RFB

Fontes: Ministério da Economia e Resultado do Tesouro Nacional – Elaboração Própria

* Já aplicados os percentuais previstos na legislação do Fundaf.

154. Observe-se que, excluídas as receitas líquidas para o Regime Geral da Previdência Social, a **arrecadação total** de tributos federais apresentou crescimento nominal de 70%, entre 2010 a 2018. Todavia, a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras nesse mesmo período aumentou 164%. À exceção de 2015, nos demais exercícios da amostra, a arrecadação com multas tributárias e aduaneiras sempre apresentou melhor desempenho que a arrecadação total de tributos federais.

155. Nesse sentido, mesmo que a fonte de receitas proveniente de multas tributárias e aduaneiras não tenha se incorporado à base de cálculo do BEP na Lei 13.464/2017, tais dados servem para demonstrar o efeito às finanças públicas da vinculação da base de cálculo à remuneração de servidores. Nesse mesmo exemplo, se o BEP tivesse sido instituído em 2010, os servidores beneficiários poderiam ter percebido reajustes automáticos do BEP da ordem de 164%, apenas em nove anos. Em última análise, criou-se um gatilho para reajustes remuneratórios, os quais, a depender da composição da base de cálculo, tenderão a apresentar crescimento acima da inflação. Mesmo que a base de cálculo venha a evoluir de forma negativa, a vinculação representa possível afronta à CF/1988.

156. No caso da vinculação do BEP, a situação é agravada, pois a Lei 13.464/2017 vinculou a remuneração a uma base de cálculo cuja composição não existe no mundo jurídico. Assim, os índices a serem automaticamente aplicados para a alteração da remuneração nem mesmo estão previstos em lei formal, não podendo vir a ser criados por ato infralegal cuja edição estaria a cargo do próprio Poder Executivo, a contrário do que defende o Ministério da Economia.

157. Dessa forma, como a matéria versa sobre arguição de inconstitucionalidade de lei frente à Lei Maior, propõe-se dar ciência à PGR acerca do indício de inconstitucionalidade da vinculação da remuneração de agentes públicos, ante a possível violação do inciso XIII do art. 37 da CF/1988.

II.4 Potencial conflito de interesses entre o público e o privado

158. A Lei 13.464/2017 estabeleceu que ato do Poder Executivo federal criaria o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, os quais, entre outras, têm a finalidade de gerir os respectivos programas de produtividade e de estabelecer a forma de gestão e a metodologia para a mensuração da produtividade global. Adicionalmente, a sobredita lei destacou a composição desses comitês como se verifica a seguir:

'Art. 6º - *Omissis*

§ 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.

§ 3º **Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil** será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

(...)

Art. 16. - *Omissis*

§ 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** será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória no 765, de 29 de dezembro de 2016, o qual 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 e fixará o índice de eficiência institucional.' (grifou-se)

II.4.1 Análise

159. Inicialmente, deve-se salientar que a antiga composição das bases de cálculo do BEP, notadamente muitas tributárias e aduaneiras e muitas trabalhistas, gerou diversos questionamentos sobre possível violação de princípios constitucionais. No entanto, tendo em vista que a composição dessas bases, a partir da edição da Lei 13.464/2017, não mais existe no mundo jurídico para fins do cálculo do valor global dessa remuneração, a análise a seguir não contemplará a avaliação da conformidade dessas fontes de receita como integrantes da base de cálculo do BEP.

160. Nada obstante, passa-se a discorrer sobre a atual configuração da Lei 13.464/2017, a qual indica potencial conflito de interesses. Como dito acima, **o “índice de eficiência institucional” será fixado por atos dos respectivos “Comitês Gestores dos Programas de Produtividade”**, os quais estabelecerão a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da RFB. Assim, esses índices de eficiência institucional, cotejados com as bases de cálculo, comporão o valor global do BEP.

161. Destaque-se, nesse ponto, a composição desses comitês. O Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil é composto de representantes dos extintos **Ministérios da Fazenda** e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Já o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, composto de representantes dos extintos **Ministério do Trabalho**, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Verifica-se assim que os **responsáveis por definir os parâmetros do índice de eficiência institucional podem ser os mesmos que receberão essa parcela remuneratória**. Dessa maneira, conclui-se que a norma contida na citada lei pode ensejar sério conflito de interesses, sob risco de violação dos princípios constitucionais da moralidade e da imensuralidade e do supranunciamento da supremacia do interesse público.

impessoalidade e da moralidade e do princípio da supremacia do interesse público.

162. Nesse contexto, o Ministério da Economia aponta que, até o presente momento, não ocorreu a edição dos atos normativos de regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira de que tratam os §§ 1º e 3º do art. 6º da Lei 13.464/2017, nem a edição de ato normativo de criação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil. Segundo a Nota Técnica 24.728/2018-MP (peça 52) , tal fato se deve à insegurança jurídica decorrente da inexistência da base de cálculo do BEP e à vedação à majoração de remuneração de servidores nos 180 dias que antecedem o fim do mandato do Chefe do Poder Executivo. Assim, a lacuna jurídica criada pela supressão da base de cálculo não resolve referida fragilidade, mas atenua temporariamente o problema, tendo em vista que os referidos comitês ainda não existem.

163. Perceba-se que, ao criar um comitê que fixará os índices de eficiência institucional e a metodologia para a mensuração da produtividade global, a lei concedeu prerrogativas aos membros que o compõem de influenciar diretamente na remuneração dos servidores beneficiários do BEP. Assim, como forma de prudência, a lei deveria ter estabelecido regras vedando a participação de servidores pertencentes às carreiras que recebem a mencionada remuneração nos comitês gestores dos programas de produtividade. Todavia, não o fez.

164. Não é demais lembrar que a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios da impessoalidade e da moralidade explicitamente no *caput* do art. 37. Nesse rumo, convém assinalar que o princípio da impessoalidade impõe que o administrador público só deve praticar atos voltados à consecução do interesse público. Ademais, o próprio legislador infraconstitucional buscou mitigar potenciais atos que pudessem importar violação à impessoalidade na Administração Pública, como se observa no art. 18 da Lei 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal) , o qual aborda regras de impedimento e de suspeição:

‘Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - **tenha interesse direto ou indireto na matéria;**

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.' (grifou-se)

165. Veja-se que a Lei 9.784/1999 é de transparência ímpar ao vedar que servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria possa atuar em processo administrativo. Em que pese o pagamento de BEP não se enquadre estritamente em modalidade de processo administrativo, os princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público são os vetores principais dessa norma e deveriam também ser aplicados à lei que fixou e reajustou a remuneração de servidores.

166. No caso dos BEP, verifica-se que integrantes dos comitês gestores podem ter interesse direto na matéria. Todavia, a Lei 13.464/2017 não adotou nenhuma salvaguarda nesse sentido, pelo contrário, estabeleceu que os comitês seriam compostos, entre outros representantes, por integrantes dos extintos Ministérios da Fazenda e do Trabalho, agora aglutinados na estrutura do Ministério da Economia, Pasta à qual estão subordinados grande parcela dos servidores beneficiários do BEP.

167. Ainda acerca de potenciais conflitos de interesses, digna de relato é a dinâmica observada na arrecadação de multas tributárias e aduaneiras, as quais compunham a base de cálculo do BEP, segundo a MP 765/2016. Em 2017, ano em que, de fato, os BEP foram implementados[footnoteRef:11], a arrecadação de **multas tributárias e aduaneiras apresentou crescimento real de cerca de 27% em relação ao período compreendido de 2010 a 2016**. Em 2018, a arrecadação dessas receitas apresentou comportamento estável em relação a 2017. Não obstante, como a citada receita não mais compõe a base de cálculo do BEP, tal matéria não será aprofundada. No entanto, o relato é válido como alerta para análise do comportamento das futuras bases do BEP, caso sobrevenha lei formal que as crie. [11: MP 765/2016 foi editada em 29 de dezembro de 2016]

168. Destaque-se ainda que o interesse público é o norteador de todo e qualquer ato praticado pela Administração. Do contrário, o desvio de finalidade deverá importar a anulação do ato, sobre o qual não

se admite convalidação. Soma-se a isso a diversa gama de comandos constitucionais que direcionam o agente público à moralidade. Inclusive, a própria Carta Magna prevê instrumentos de controle sobre os atos que importem violação à moralidade na Administração Pública. Porém, diga-se, mais uma vez, que a Lei 13.464/2017 fragilizou o controle desse postulado constitucional.

169. Mais que isso, a mitigação desse postulado constitucional, sem os adequados mecanismos de controle, pode colocar à prova a própria finalidade principal da Lei 13.464/2017, que é incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho e dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. Dessa forma, a própria lei criou fragilidades para aferição da real capacidade de o “bônus de eficiência” atender aos fins aos quais se propõe.

170. Por fim, pontue-se que a Lei 13.464/2017 não estabelece qualquer parâmetro referente aos índices de eficiência e produtividade, ficando a criação, gestão e aferição desses índices integralmente sob a discricionariedade do Poder Executivo. Soma-se a isso a complexidade de se aferir fidedignamente a produtividade global de órgãos que exercem o poder de polícia, os quais têm por essência a fiscalização de atividades, das quais podem resultar imposição de sanções, impactando a remuneração de agentes públicos.

171. Ademais, especificamente no caso do Fisco federal, significativa parcela da arrecadação cresce ou diminui, por razões não ligadas diretamente à atuação direta de seus servidores, a exemplo da variação da arrecadação em decorrência da mudança de parâmetros macroeconômicos. Tal fato presta-se a demonstrar a complexidade de se estabelecerem índices de produtividade globais diretamente ligados à remuneração de agentes públicos.

172. Verifica-se, dessa forma, que a composição dos aludidos comitês gestores e a ausência de parâmetros mínimos definidos em lei acerca da mensuração da produtividade e eficiência dos órgãos envolvidos pode ensejar um potencial conflito de interesses. Face o exposto, propõe-se dar ciência à PGR acerca de potencial violação aos princípios da supremacia do interesse público, da impessoalidade e da moralidade na Administração Pública verificada nos §§ 1º e 3º do art. 6º e §§ 1º e 3º do art. 16 da Lei 13.464/2017.

II.5 Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade

173. No que se refere às despesas com os BEP, preliminarmente, frise-se que se trata de uma despesa obrigatória de caráter continuado, cuja criação ou majoração deve seguir ritos delineados pela Constituição Federal e demais normas de Direito Financeiro, com destaque para a LRF.

174. Nesse rumo, os princípios erigidos pela LRF visam garantir transparência, previsibilidade, controle e responsabilidade fiscal aos atos praticados pela Administração, sempre com o fim de conferir a necessária estabilidade fiscal às contas públicas. Dessa forma, a criação dos BEP deveria seguir minimamente as disposições contidas nos arts. 16 e 17 da LRF, com destaque para:

'Art. 16. A **criação**, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que **acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(...)

§ 2º A **estimativa** de que trata o inciso I do caput será **acompanhada das premissas e metodologia de cálculo** utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se **obrigatória de caráter continuado** a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que **fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.' (grifou-se)

175. Nesse contexto, percebe-se que o art. 16 exige que procedimento que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de **demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro** correspondente ao exercício de sua vigência e nos dois anos subsequentes ao da mudança pretendida. A despesa estimada deverá também ser acompanhada das **premissas** básicas, bem como da **metodologia de cálculo adotada em sua elaboração.**

176. Nessa mesma esteira, o art. 17, que se refere a despesas obrigatórias de caráter continuado, visa garantir a neutralidade fiscal das novas despesas. Assim, além de impor a demonstração da origem dos recursos para custear o novo gasto do Estado, esse dispositivo exige que o ato que criar ou majorar a despesa seja acompanhado de comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas. Soma-se a isso a necessidade de se **compensarem os efeitos fiscais** decorrentes desse ato, seja por

meio de **aumento permanente de receita** ou **pela redução permanente de despesa**.

177. Ressalte-se que a violação desses dispositivos também foi objeto de deliberação pelo legislador complementar. Com efeito, o art. 15 informa que as despesas instituídas que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas**. Por sua vez, o art. 21 estabelece que **o ato que importe ofensa àqueles mesmos dispositivos é nulo de pleno direito**.

178. Dessa forma, a fim de avaliar a conformidade da criação dessa despesa, a análise desta equipe de fiscalização concentrou-se na MP 765/2016, PLV 16/2017, Lei 13.464/2017 e em informações requeridas junto ao Ministério da Economia.

II.5.1 Análise

II.5.1.1 Criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem o integral atendimento dos pressupostos estatuídos na LC 101/2000

179. No que se refere aos requisitos exigidos pela LRF para a geração da despesa pública, constatou-se que a Exposição de Motivos (EM) 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, **não menciona qualquer premissa e metodologia de cálculo** acerca dos dados contidos naquele documento. Informou-se apenas que o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários. Quanto aos bônus da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, a exposição de motivos noticia que o bônus alcança 2.671 servidores ativos e 4.011 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 6.682 beneficiários. As estimativas de impacto são as seguintes:

a) Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil: R\$ 163 milhões, em 2016; R\$ 2,1 bilhões, em 2017; R\$ 2 bilhões, em 2018; e R\$ 2,2 bilhões, em 2019.

b) Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho: R\$ 29 milhões, em 2016; de R\$ 490 milhões, em 2017; R\$ 492 milhões, em 2018; e R\$ 528 milhões, em 2019.

180. A citada exposição de motivos afirma apenas que as reestruturações propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 (PLOA 2017), e que impactos orçamentários a partir de 2018 deveriam ser incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

181. Diga-se ainda que, adotando-se os critérios estabelecidos na MP 765/2016, a arrecadação total com multas tributárias e aduaneiras alcançou R\$ 2.910 milhões em 2018, segundo dados informados pelo Ministério da Economia. Assim, a despesa com pagamento de BEP, nesse exercício, poderia alcançar o mesmo valor da receita arrecadada. No entanto, a EM 360/2016 informa que a despesa para custear o BEP da RFB seria da ordem de R\$ 2.000 milhões. A análise histórica permitiria concluir que a estimativa sinalizava que a despesa, de fato, alcançaria o valor previsto na EM 360/2016, no entanto, o expressivo crescimento das receitas de multas tributárias e aduaneiras, tornaria a execução da despesa R\$ 910 milhões acima do previsto.

182. Deve-se se observar que a despesa não foi realizada no montante total de multas tributárias e aduaneiras, em 2018, em razão da rejeição da base de cálculo contida naquela medida provisória. No entanto, a sobredita constatação de subestimação da despesa é por demais preocupante, notadamente, por se tratar de um dispêndio de caráter continuado, o qual impactará indefinidamente as contas públicas. Repise-se que as estimativas de impacto orçamentário-financeiro não constituem uma mera burocracia, mas sim um instrumento de planejamento governamental e de transparência.

183. Adicionalmente, **não se demonstrou adequadamente que a despesa não comprometeria as metas de resultado e não se evidenciaram as medidas de compensação**, notadamente o aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, contrariando o disposto no § 2º do art. 17 da LRF. Sobre esse aspecto, transcreve-se, a seguir, a genérica e insuficiente informação contida na EM 360/2016, acerca das medidas de compensação e do atendimento dos art. 16 e 17 da LRF acerca da criação de despesas:

‘33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para

2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta.'

184. Sobre a compensação prevista no § 2º do art. 17, a LRF informa que o aumento permanente de receitas pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. Ao contrário disso, a Lei 13.464/2017 reduz a base de cálculo de tributo (isenção da contribuição previdenciária do BEP) . **Nesses termos, tem-se um duplo efeito negativo às contas da União, o primeiro majorando a despesa, o segundo reduzindo a receita.** A LRF, no art. 17, § 5o, ainda estabelece que a despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação das medidas de compensação.

185. As medidas de compensação são mecanismos essenciais à sustentabilidade fiscal, tendo em vista que as despesas criadas ou majoradas serão custeadas por fontes de recursos suficientes, derivadas de aumento da receita ou da redução de despesas. Desse modo, evitam-se desequilíbrios estruturais, nos quais o Estado se vê obrigado a recorrer a receitas não recorrentes para custear despesas obrigatórias de caráter continuado.

186. Ressalte-se que a exceção prevista no art. 17, § 6º, da LRF, que dispensa a instituição de reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição, refere-se tão somente à revisão geral anual, a qual deve ocorrer sempre na mesma data, sem distinção de índices, visando à recomposição nominal de vencimentos de agentes públicos. Assim, a ressalva às medidas compensatórias a que se refere a LRF não se aplica a reestruturações remuneratórias de carreiras, como a pretendida pela Lei 13.464/2017. Com efeito, a criação dos BEP exige a implementação de medidas compensatórias, a teor do art. 17, § 2º, da LRF.

187. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a **inexistência de premissas e metodologia de cálculo para se demonstrar como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro foi obtida**, o que implica diretamente a **falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP**. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco a sociedade conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir, quando implementada a variabilidade do bônus. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, espera-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores sejam conhecidos pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016.

188. A partir das informações contidas na citada exposição de motivos, a única inferência sobre o valor individual mensal estimado que os servidores poderiam receber a título de BEP é aquela obtida pela divisão entre o montante total da despesa estimada (R\$ 2 bilhões, para 2018) e o total de beneficiários (45.093) . Ambos os dados se referem à carreira Tributária e Aduaneira. Dessa forma, cada beneficiário receberia em média R\$ 44.352,78 anuais, ou R\$ 3.696,06 mensais. Todavia, essa **inferência é por demais limitada**, tendo em vista a multiplicidade de grupos que compõem o universo de beneficiários desse bônus, havendo distinção entre Auditores-Fiscais (os quais recebem 100% do BEP) e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (que recebem 60% do BEP) , e, dentro desses grupos, diferenciação entre ativos, inativos e pensionistas (esses dois últimos grupos recebem percentual decrescente do valor do BEP percebido pelos servidores ativos) .

189. Visando obter uma estimativa do valor individual do BEP dos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira, mais uma vez valemo-nos das informações prestadas pelo Ministério da Economia. Utilizou-se a **arrecadação efetiva** das receitas contidas na base de cálculo na MP 765/2016 (R\$ 2,9 bilhões, em 2018) , em seguida, distribuiu-se esse valor pelo número de beneficiários do BEP (42.495, conforme dados da SOF, contidos na Nota Técnica SEI 37/2019/CGDPS/Seafi/SOF/Fazenda-ME, peça 49) . Levou-se em conta ainda o índice de eficiência igual à unidade. Dessa forma, obteve-se um valor médio mensal de R\$ 5.708,45, que seriam pagos a cada servidor a título de BEP, considerando todo o universo de beneficiários (ativos, inativos e pensionistas) .

190. No entanto, como o valor do BEP varia dentro do universo de beneficiários, os servidores ativos pertencentes ao cargo de Auditor-Federal da RFB, que percebem o BEP integral, receberiam um valor mais elevado que a média (R\$ 5.708,45) , ao passo que os servidores inativos pertencentes ao cargo de Analista Tributário da RFB receberiam um valor inferior à média.

191. Os dados acima informados prestam-se para demonstrar a incorreção e a precariedade de informações contidas na EM 360/2016, pois as bases de cálculo dos BEP estabelecidas na MP 765/2016 foram rejeitadas pelo Parlamento. Tendo em vista a atual configuração da Lei 13.464/2017, na qual inexistente uma base de cálculo para o BEP, não é possível estimar o montante que essa despesa irá alcançar quando o benefício se tornar variável, nem estimar qual será o montante médio percebido por beneficiário.

192. Face o exposto, conclui-se que a criação dessa despesa obrigatória de caráter continuado não atendeu integralmente aos preceitos estabelecidos pela LRF, a qual, ainda prevê, no art. 15, que "serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17". Nesses termos, a aplicação da literalidade desse dispositivo importaria a suspensão imediata da execução dessa despesa.

193. Outrossim, considerando-se os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, conjuntamente com os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, deve-se dizer que os bônus vêm sendo pagos a uma parcela fixa e conhecida (R\$ 3.000,00 para Auditores-Fiscais da RFB e Auditores-Fiscais do Trabalho e R\$ 1.800,00 para Analistas Tributários da RFB) desde a edição da MP 765/2016, pagamento sobre o qual não se constataram irregularidades, ressalvada a isenção da contribuição previdenciária, conforme será pormenorizado à frente.

194. Assinale-se ainda que a despesa anual com BEP (R\$ 1.324 milhões, em 2017, e R\$ 911 milhões, em 2018) , **apenas para custear o valor atualmente fixo**, enquadrou-se nas estimativas contidas na EM 360/2016. Ademais, as metas fiscais daqueles exercícios foram atingidas, ainda que consideravelmente deficitárias. Entende-se, assim, que não se mostra razoável exigir a interrupção dos pagamentos ou a devolução dos valores até então recebidos a título de BEP.

195. Nesse sentido, sem prejuízo das demais proposições deste relatório e adotando-se uma interpretação sistêmica visando à preservação da segurança jurídica dos atos já praticados, propõe-se **determinar** ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 2º do art. 17, que, no prazo de trinta dias, evidencie claramente as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, **em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade**, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017.

196. Ressalte-se que a própria Lei 13.464/2017 versa sobre outros reajustes de servidores. No entanto, a proposta de encaminhamento limitar-se-á aos Bônus de Eficiência e Produtividade das Carreiras Tributária e Adunaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, as quais compõem o escopo da presente fiscalização. De toda sorte, ampla verificação acerca do cumprimento dos arts. 16 e 17 da LRF serão objeto de fiscalizações futuras desta Secretaria.

197. No que tange à implementação da variabilidade dos bônus, como já mencionado nesse relatório, **a estimativa de despesa com o BEP somente será obtida a partir da definição da composição da base de cálculo**. Já os índices de eficiência institucional não influenciarão no processo de estimativa da despesa, tendo em vista que, por prudência, deverão ser considerados máximos para todos os meses do exercício. Embora a Lei 13.464/2017 não disponha sobre o limite máximo desses índices de eficiência institucional, como será abordado no tópico **“II.5.1.3 Inexistência de limites máximos para o BEP”**, parte-se da premissa de que esses índices não poderão ser superiores a 100% no cálculo do valor global do bônus.

198. Prosseguindo, à guisa de exemplo, se a composição da base de cálculo indicar um valor de R\$ 1,0 bilhão ao ano, a despesa estimada para custear o BEP também será de R\$ 1,0 bilhão. De igual modo, se a composição da base de cálculo alcançar R\$ 10,0 bilhões ao ano, a despesa estimada corresponderá a R\$ 10,0 bilhões. Consequentemente, a remuneração de cada beneficiário também dependerá da definição dessa base de cálculo, pois corresponderá a uma fração da base de cálculo multiplicada pelo índice de **eficiência**

EFICIÊNCIA.

199. Ainda que se diga que os índices de eficiência poderão não alcançar patamares máximos em todos os meses do exercício, o planejamento orçamentário deve ser executado com a máxima prudência, especialmente quando se tratar de uma despesa de pessoal, cuja execução é obrigatória. Importante ainda lembrar que o § 5º do art. 107, ADCT, da CF/1988, incluído pela EC 95/2016, que estabeleceu o “teto de gastos”, prevê que a abertura de crédito suplementar ou adicional, com a finalidade de acrescentar dotação a uma despesa primária, **deve necessariamente ser precedida de cancelamento de outra despesa primária**. Assim, se uma despesa for subestimada na LOA, sua suplementação deverá ocorrer por meio de cancelamento de fontes que custeariam outras ações governamentais.

200. Conclui-se, assim, que a **composição da base de cálculo será, de fato, o elemento determinante no montante da despesa**. Como considerar que os requisitos estabelecidos pela LRF foram satisfeitos, se, ao menos, conhece-se a ordem de grandeza dessa despesa? Assim, entende-se que a implementação da despesa necessária para custear a variabilidade dessa parcela remuneratória **exige novo processo legislativo que autorize a majoração dessa despesa com pessoal**, oportunidade na qual **deverão ser atendidos todos os requisitos constitucionais e, especialmente, os critérios estabelecidos pela LRF, os quais não foram integralmente cumpridos pela MP 765/2016, tampouco pela Lei 13.464/2017**.

201. Dessa maneira, sem prejuízo das irregularidades apontadas nesse relatório, com especial atenção àquelas que ensejam possível violação à Constituição Federal, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que eventual projeto de lei que vise definir a remuneração variável a título de BEP contenha, no mínimo: i) a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/1988; ii) estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa; iii) premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa; iv) valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP; v) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; vi) clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

II.5.1.2 Conformidade da execução da despesa com o custeio da parcela fixa do BEP

202. A despesa com pagamento dos BEP alcançou R\$ 1.324 milhões em 2017 e R\$ 911 milhões em 2018, com o custeio de um valor mensal fixo pagos a servidores ativos nos valores de R\$ 3.000,00 a Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e a Auditores-Fiscais do Trabalho, e R\$ 1.800,00 a Analistas Tributários da Receita Federal. Os servidores inativos e pensionistas percebem uma parcela desse valor, entre 100% e 35% do valor do BEP.

203. Sobre a percepção dessa parcela fixa, convém transcrever o que informa a Lei 13.464/2017:

'Art. 11. *Omissis*:

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

Art. 21. *Omissis*:

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no §3º do art. 16 desta Lei, será pago, mensalmente, o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, concedido a título de antecipação de cumprimento de metas e sujeito a ajustes no período subsequente.'

204. Preliminarmente, a presente análise não abarca a questão da suscitada inconstitucionalidade do pagamento de bônus de produtividade a inativos, a qual já foi abordada no TC Processo 021.009/2017-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Em sua decisão, o Ministro-Relator exarou medida cautelar em que ficou determinado aos Ministérios da Fazenda e do Trabalho que se abstivessem "de pagar a inativos e pensionistas o Bônus de Eficiência e Produtividade de que trata a Lei 13.464/2017", tendo em vista a potencial irregularidade atinente à incorporação do Bônus de Eficiência aos vencimentos de inativos e pensionistas. No entanto, tal decisão foi posteriormente suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, a qual ainda não teve decisão conclusiva por parte do Pretório Excelso

unidade não teve decisão conclusiva por parte do Tribunal Exceção.

205. Superada a preliminar, a atual configuração da Lei 13.464/2017, permite concluir que, na execução da despesa, foram criadas duas “espécies” **não cumulativas** de remuneração a título de BEP: a) a primeira, de natureza fixa e provisória, que independe de lei ulterior ou ato normativo para que seja devidamente implementada e paga aos seus beneficiários e cujos valores mensais são estabelecidos nos § 2º, art. 11 e § 2º, art. 21; b) a segunda, que substituirá a “espécie fixa”, tem natureza variável e definitiva, cujo valor global é dado pela multiplicação da base de cálculo pelos índices de eficiência institucional.

206. De toda sorte, em pesem as irregularidades quanto à dispensa de retenção de contribuição previdenciária implementada em desacordo com as normas de Direito Financeiro (citada no tópico “II.1” deste relatório) e os vícios apresentados no processo legislativo da criação da despesa, fato é que essa **parcela fixa**, e tão somente essa, era previamente conhecida, os valores individuais percebidos por servidor foram estabelecidos em lei e o montante anualmente executado enquadra-se dentro da estimativa contida na EM 360/2016. Dessa forma, entende-se que a Administração, ao efetuar o pagamento dessa parcela fixa, age conforme o mandamento estabelecido nos § 2º, art. 11 e § 2º, art. 21 da Lei 13.464/2017. Em análise contida, a **parcela fixa** atualmente paga a título de BEP assemelha-se a qualquer outro reajuste remuneratório concedido às demais categorias, diferindo-se por conceder a inativos e pensionistas apenas parcela do incremento remuneratório percebido por ativos.

207. O comando contido § 2º do art. 11 da Lei 13.464/2017 estabelece o pagamento da parcela fixa a título de antecipação do cumprimento de metas, até a edição do ato de criação dos comitês gestores de produtividade, o que não ocorreu até o presente momento. Acrescente-se que a criação desse comitê sem a existência da base de cálculo formalmente definida em lei não produziria o efeito de instituir o benefício variável. Nesse sentido, entende-se que, **até que sobrevenha lei que estabeleça as bases de cálculo do BEP, a Administração fica impedida de adotar medidas adicionais e definitivas para implementar a variabilidade dessa remuneração.**

208. Os dispêndios são alocados no orçamento federal, cuja execução é devidamente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), sendo computados como despesas com pessoal, compondo, assim, as estatísticas para fins de aferição de cumprimento de limites máximos estabelecidos no inciso I do art. 16 da LRF

209. Ademais, considerando-se a atual configuração da Lei 13.464/2017, verificou-se que os BEP não estariam vinculados a uma fonte orçamentária específica, podendo ser custeados por quaisquer recursos legalmente admitidos. De fato, a MP 765/2016 estabelecia como base de cálculo o valor total da arrecadação em fontes integrantes do Fundaf, instituído pelo Decreto-Lei 1.437, de 17/12/1975. No entanto, tal dispositivo foi suprimido na lei de conversão da citada medida provisória.

210. Face o exposto, deixa-se de fazer uma proposta de encaminhamento em relação a este item.

II.5.1.3 Inexistência de limites máximos para o BEP

211. Não obstante, verificou-se potencial efeito prejudicial às finanças públicas, no que se refere ao crescimento desordenado de despesas de caráter continuado. Foi suprimido o dispositivo da MP 765/2016 que limitava o valor global do BEP ao valor da base de cálculo a partir da qual este era calculado. Assim, além da inexistência de base de cálculo e dos respectivos índices de eficiência institucional, **a Lei 13.464/2017 suprimiu os montantes máximos que o BEP poderia alcançar.**

MP 765/2016

‘§ 6º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo de que trata o § 4º.’ (grifamos)

212. Rememore-se que o § 6º do art. 5º foi suprimido na redação final da Lei 13.464/2017. Ademais, convém rememorar que o valor global do BEP é dado pela seguinte fórmula:

$$\text{VGBEP} = \text{BC} \times \text{IEI}$$

Em que:

VGBEP: Valor global do BEP

BC: Base de Cálculo

IEI: Índice de Eficiência Institucional

213. Nesse rumo, a calibragem de qualquer uma das duas variáveis que compõem o valor global do BEP pode alterar os montantes da despesa. Destaque-se, **a inexistência de limite da variável IEI**. No caso concreto, se o citado IEI alcançar, por exemplo, um índice de 110%, ou 200%, a Lei 13.464/2017 não contém mecanismos para coibir essa majoração do bônus. Referida variável poderia ser calibrada para compensar a redução do valor da base de cálculo. Embora tal situação não se mostre razoável, a lei que criou o bônus não informou qual seria o limite máximo do IEI, para fins de composição do valor global do BEP.

214. Com efeito, a despesa poderia se elevar indefinidamente, pois não há lei formal que limite essa despesa especificamente. Nessa esteira, indagou-se ao Ministério da Economia se os BEP estariam limitados a algum valor absoluto máximo ou a limitação seria determinada pela própria arrecadação e pelos índices de eficiência institucional. A seguir transcreve-se a resposta daquela Pasta:

'24. Resposta: No que concerne à RFB, informa-se que a parcela correspondente ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira tem limitação de valor máximo, nos termos do art. 13 da Lei nº 13.464, de 2017:

"Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal."

215. Observe-se, conforme resposta do próprio Ministério da Economia, que o único mecanismo de limitação dessa despesa, previsto no art. 13 da Lei 13.464/2017, é o próprio "teto remuneratório" constitucional (inciso XI, caput, art. 37 da CF/1988). Não obstante, essa lei foi redundante, dada a inequívoca natureza remuneratória dessa verba e tendo em vista que o citado dispositivo da Lei Maior é norma de eficácia plena, não carecendo de regulamentação ulterior.

216. Assim, instituiu-se uma remuneração variável, limitada apenas no aspecto individual pelo teto remuneratório, que, na União, corresponde ao subsídio de Ministros do STF. Assim, **essa despesa pode se elevar indefinidamente, majorando remuneração de agentes públicos, sem qualquer apreciação**

prévia do Parlamento, cabendo a este somente cancelar o projeto de LOA que contenha essa despesa, que é de natureza obrigatória.

217. Ainda que se diga que a despesa estará consignada no projeto de LOA, o qual é votado pelo Poder Legislativo, sabe-se que despesas obrigatórias com pessoal, via de regra, não são suprimidas no processo legislativo orçamentário. Nesse cenário, os escassos recursos direcionados ao custeio de políticas públicas sofreriam ainda mais limitações. Mesmo que fossem suprimidas do orçamento, poderiam dar azo ao ajuizamento de medidas judiciais visando ao pleno cumprimento do disposto na Lei 13.464/2017, o que, em última análise, fatalmente constituiriam despesas da União.

218. No que tange ao caso específico de servidores ativos integrantes das Carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do trabalho, é necessário dizer que a Lei 13.464/2017, além de criar os BEP, também majorou os vencimentos básicos dessas carreiras. Assim, considerando os vencimentos de um servidor na última referência, o qual percebe como vencimento básico R\$ 27.303,62, em 2019, somados aos R\$ 3.000,00 pagos mensalmente em valor fixo, esse servidor teve um reajuste equivalente a 27,56% em dois anos, considerando-se que a MP 765/2016 foi editada em dezembro de 2016 e estabeleceu reajustes escalonados até 2019.

219. Salieta-se que o cenário fiscal não é propício à elevação de despesas. A previsão de déficit primário para o Governo Central, em 2019, é de R\$ 139 bilhões. Referido cenário perdurará, pelo menos, até 2022. O próprio Ministério da Economia informou no PLN 5/2019 (PLDO/2020) que os **déficits primários para 2020, 2021 e 2022 serão, respectivamente, de R\$ 124,1 bilhões, R\$ 68,5 bilhões e R\$ 31,4 bilhões**. Soma-se ainda a insuficiência da “regra de ouro”, norma positivada no inciso III do art. 167 da CF/1988, a qual veda a realização de operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital. Caso as operações de crédito superem as despesas de capital, será necessária a aprovação de crédito adicional, por maioria absoluta, para fazer face às obrigações do Estado. Nesse sentido, o PLN 4/2019, em tramitação no Congresso Nacional, prevê a abertura de crédito adicional no valor de **R\$ 248 bilhões** para cobrir despesas correntes. Dessa forma, qualquer majoração de despesa de pessoal, a qual é um tipo de despesa corrente, além de ter efeito direto no acréscimo das despesas da União, agrava ainda mais a insuficiência da “regra de ouro”

unidade mais a insuportabilidade da regra de ouro.

220. A base de cálculo estabelecida pela MP 765/2016 tinha como norteadora a arrecadação de receitas, o que tornava a despesa diretamente vinculada à arrecadação. Deve-se lembrar que vivemos sob a égide da EC 95/2016, a qual estabelece um limite máximo **de despesas**, que somente pode crescer conforme a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou de outro índice que vier a substituí-lo. Dito de outro modo, **a despesa da União, para fins de “teto de gastos”, não tem qualquer relação com o incremento arrecadatório**. Em que pese a arrecadação ser extremamente positiva para as finanças públicas, as despesas não podem seguir a mesma dinâmica da receita.

221. Deve-se ainda dizer que qualquer acréscimo ou criação de despesa obrigatória acima da variação anual do “teto de gastos” impõe a necessidade de redução de outras despesas governamentais, normalmente aquelas discricionárias, tendo em vista a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de se reduzirem ou eliminarem outras despesas obrigatórias.

222. Face ao exposto, embora não se trate de patente irregularidade, a inexistência de um limite máximo do valor global do bônus conjugada com mecanismos que permitem a elevação anual da despesa em patamares superiores à variação do IPCA, tem significativo potencial danoso às finanças públicas, notadamente por não seguir a lógica pretendida pela EC 95/2016, e por não se coadunar com os princípios da gestão fiscal responsável visados pela LRF. Nesse contexto, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º /1/2019, combinado com o inciso X do art. 37, o § 1º do art. 169 e o art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e os arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia que eventuais medidas no sentido de se implementar a remuneração variável paga a título de BEP contenham um limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória e mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas.

II.6 Disposições Finais

223. Quando da edição da MP 765/2016, muito se questionou acerca de **possível afetação da receita de impostos a gastos específicos**, o que poderia representar uma afronta ao inciso IV do art. 167 da CF/1988[footnoteRef:12]. Ocorre que, atualmente, essa discussão deixaria de existir, tendo em vista que

as receitas de multas tributárias e aduaneiras e de multas trabalhistas não foram acatadas pelo Congresso Nacional como integrantes das bases de cálculo do BEP. [12: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;]

224. No entanto, como forma de contribuir com o deslinde da questão, é imperioso destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não abordou de forma conclusiva a situação concreta em análise, tendo se debruçado sobre casos nos quais a violação ao art. 167, inciso IV, da CF/1988 era cristalina, por se tratar de vinculação de remuneração a impostos, ou enfrentado o caso de modo tangencial e em decisão isolada, apenas assumindo que a multa seria um acessório que deveria seguir seu principal, e que, portanto, também haveria a incidência da vedação constitucional.

225. Registre-se, todavia, que o art. 169 da Emenda Constitucional 1/1969 vedava expressamente a participação de servidores públicos no produto de arrecadação de tributos e multas, inclusive da dívida ativa. Desse modo, a vedação relativa às multas deixou de estar expressa na Constituição de 1988, a qual se refere apenas ao produto de impostos, e não mais de tributos, e não faz referência a multas.

226. Saliente-se que a regra segundo a qual o “acessório segue o principal”, brocardo do Direito Romano, é tipicamente aplicável ao Direito Civil (art. 92 do Código Civil) , ramo no qual o Direito Romano exerce influência mais sensível. A regra segundo a qual “a coisa acessória segue a principal” (art. 58 do CC/1916) , acrescente-se, foi retirada do Código Civil de 2002. Tal fato passou a ser considerado uma decorrência lógica dos demais artigos, que tratam sobre os diferentes tipos de bens acessórios (frutos, produtos, benfeitorias, acessões) , pertencças e partes integrantes.

227. Portanto, a vedação constante na Constituição Federal, quando interpretada de forma restritiva, torna o arcabouço normativo da acessoriedade pouco adequado para replicar a relação conceitual existente entre multa e tributos perante o plano do Direito Financeiro. Mais recentemente, o Tribunal de

Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) decidiu sobre o assunto, nos seguintes termos:

'CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUDITOR FISCAL. PARTICIPAÇÃO NA MULTA ARRECADADA. VINCULAÇÃO DE RECEITA. INEXISTÊNCIA. A utilização da multa para fins de pagamento de adicional de produtividade fiscal não fere o princípio constitucional da vedação de vinculação de receitas, uma vez que tal dispositivo se restringe aos impostos. Tendo em vista não possuir a mesma natureza jurídica dos impostos, a multa não pode a ele ser equiparada.

(TJ-RO - ADI: 00097181820128220000 RO 0009718-18.2012.822.0000, Data de Julgamento: 16/12/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 08/01/2014.) '

228. O referido Acórdão, que negou provimento à ADI impetrada contra Lei estadual que estabelecia o pagamento de adicional de produtividade com base em multas, foi objeto do Recurso Extraordinário RE 835.291 RG / RO, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo STF, encontrando-se pendente de julgamento.

229. No entanto, durante a tramitação da MP 765/2016 no Congresso Nacional houve a supressão do dispositivo que especificava o cálculo do bônus. Nesse sentido, o Ministério da Economia sustenta que a Lei 13.464/2017 não teria estabelecido que as multas tributárias e aduaneiras sejam a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, e que seria consenso no âmbito do Ministério da Economia que estas não deveriam compor a base de cálculo do mencionado Bônus.

230. De toda sorte, não resta evidente a apontada contrariedade entre a proposta original constante do art. 5, § 4º, da MP 765/2016, e o art. 167, inciso IV, da CF/1988. Reitera-se que, à luz da atual configuração da Lei 13.464/2017, a mais relevante irregularidade desses BEP, no que tange à vinculação remuneratória, reside na associação indevida dessa remuneração a base de cálculo flutuante, o que evidencia uma possível violação à Constituição Federal.

231. **Quanto à alteração da destinação dos recursos do Fundaf**, promovida pela Lei 13.464/2017, alterando o art. 6º do Decreto-Lei 1.437, de 17/12/1975, preliminarmente, não foram constatadas irregularidades na previsão de que receitas desse fundo possam custear também os BEP destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil. Todavia, a alocação de despesas de pessoal

dentro desse fundo, sem o estabelecimento em lei da forma de alocação do patrimônio desse fundo, pode conduzir a problemas correlatos àqueles que ocorrem no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) .

232. Nesse sentido, registre-se que atualmente parcela superior a 90% do FCDF é utilizada para custeio de pessoal. Em que pesem as significativas diferenças entre o Fundaf e o FCDF, um eventual comprometimento das receitas do Fundaf com despesas de pessoal poderá sobrecarregar diferentes fontes orçamentárias para o custeio de outras despesas da Receita Federal do Brasil, que desenvolve atividades essenciais ao funcionamento do Estado, inclusive com destinação prioritária de recursos, segundo o texto constitucional. Nesse sentido, a existência de lei que determine a alocação desses recursos do Fundaf torna-se necessária à correta finalidade para o qual foi instituído, coibindo, assim, desvirtuamentos do emprego dessas receitas.

233. Verificou-se também, como relatado na representação inicial, expressivo crescimento das receitas do Fundaf, sobretudo nos exercícios de 2017 e 2018, mormente em razão de reclassificação de receitas. Não obstante, tendo em vista a limitação temporal e que a Lei 13.464/2017 não informa que a base de cálculo do BEP será composta por receita proveniente de recursos do Fundo, entende-se que o monitoramento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 288/2018-TCU-Plenário (TC Processo 034.554/2018-1, relatoria Min. Aroldo Cedraz) seja o processo mais adequado para avaliar a conformidade dessas reclassificações de receitas, as quais seguem parâmetros e bases históricas que exigem maior aprofundamento acerca da matéria.

234. Adicionalmente, ainda que não sobrevenha decisão judicial declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos que tratam dos BEP na Lei 13.464/2017, notadamente aqueles relacionados à vinculação remuneratória, ao potencial conflito de interesses e à percepção de bônus por inativos e pensionistas, e, mesmo que saneadas as diversas irregularidades apontadas neste relatório, a competência desta Corte de Contas não se exaure na apreciação deste relatório ou dos demais processos em curso versando sobre a mesma matéria. Assim, eventual implementação da variação dos BEP deve ser objeto de

fiscalização por parte deste Tribunal de Contas. Tal reflexão se faz necessária em decorrência de achado decorrente da avaliação preliminar acerca dos índices de eficiência institucional propostos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a seguir.

235. Verificou-se que, de acordo com a Portaria-RFB 31, de 18/1/2017, e seus anexos (peça 53) , a qual “Fixa as metas para 2017 e para o período de dezembro de 2016 e janeiro de 2017 com **vistas ao cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira de que trata a Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016**” (grifou-se) , determinados parâmetros que aferirão o desempenho institucional daquela **instituição podem ser modificados ao longo do exercício**, criando mecanismos que permitiriam o permanente atingimento das metas institucionais.

236. Anexo I da referida portaria trazia diversos critérios de avaliação da eficiência da atividade fazendária, os quais, uma vez mensurados, alcançariam cada um uma escala que iria de 0 a 1,1. As citadas notas seriam utilizadas conforme a seguinte fórmula:

237. Observe-se que o cálculo envolveria a realização de uma média ponderada entre as notas atribuídas aos oito primeiros índices (índice de créditos garantidos; análise de riscos de conformidade em pedidos de restituição, ressarcimento e compensação; índice de presença fiscal de tributos internos; grau de eficácia na análise de riscos de conformidade; tempo médio dos processos em 1ª instância administrativa; tempo médio de resposta a consultas de contribuintes; índice de efetividade do combate ao contrabando e ao descaminho; grau de fluidez do despacho de importação) . Uma vez que todos teriam peso equivalente a 0,125 no exercício em questão (cf. o art. 2º, § 3º, da Portaria-RFB 31/2017) , entretanto, a conta se tornava uma média simples.

238. Esse resultado médio inicial seria multiplicado pela nota atribuída ao nono critério: o “Indicador 9: Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação Bruta”, que coteja o valor efetivamente arrecadado com a meta de arrecadação no período. O anexo II da citada portaria informa que as metas de arrecadação bruta “**poderão ser ajustadas ao longo do período com base nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira**”. Assim, tem-se um exemplo de indicador mutável que pode convergir ao permanente atingimento desse índice de eficiência institucional.

239. Nada obstante, para fins de pagamento do BEP, esses índices e seus respectivos parâmetros atualmente não têm repercussão na despesa da União, e conseqüentemente, na remuneração de servidores, em razão de não terem sido criados os comitês gestores dos programas de produtividade e da inexistência da base de cálculo do BEP. Assim, medidas supervenientes tendentes a implementar a variabilidade desses bônus, dada a repercussão nas despesas da União, merecem o tempestivo acompanhamento por parte desta Corte de Contas, sobretudo visando aferir a efetividade pretendida pela Lei 13.464/2017.

240. Por fim, sem prejuízo das constatações decorrentes deste procedimento de fiscalização, deve-se perquirir se a natureza de espécie remuneratória, a qual propõe a bonificação a agentes públicos que atuam no exercício do poder de polícia administrativa, coaduna-se com os princípios constitucionalmente estabelecidos e com os supraprincípios do regime jurídico-administrativo. Em que pese a mais alta relevância do tema, a matéria refoge ao escopo da presente inspeção. Não obstante, está em fase de instrução o TC Processo 011.648/2018-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o qual tem por objetivo examinar a natureza jurídica do BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal. Nesse sentido, dada a natureza e a pertinência da matéria, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a fim de subsidiar a instrução daquele processo.

III. CONCLUSÃO

241. A presente fiscalização teve por finalidade avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos.

242. Nesse contexto, a inspeção visou avaliar a MP 765/2016, de 29/12/2016, a qual criou o BEP, desde a origem do processo legislativo correspondente, notadamente no que se refere ao atendimento dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais para a criação de uma despesa com pessoal, que detém natureza obrigatória e de caráter continuado, até a efetivação dos respectivos pagamentos.

Adicionalmente, a análise também cingiu a atual configuração da lei de conversão daquela medida provisória, a Lei 13.464/2017, com especial atenção àqueles dispositivos com impacto sobre as finanças públicas. Assim, foram constatadas irregularidades que sugerem afronta à Constituição Federal de 1988, bem como foram apuradas violações à LRF e às respectivas LDO.

243. Inicialmente, verificou-se que os BEP constituem parcela remuneratória complementar devida a ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e de Auditor-Fiscal do Trabalho, com o objetivo **incrementar a produtividade nas áreas de atuação** dos ocupantes desses cargos. Tal verba tem por características essenciais a **variabilidade** de seus valores e o **pagamento mensal de bônus de eficiência produtividade** a seus beneficiários, dentre os quais inserem-se servidores **ativos e inativos**, bem como os **pensionistas**.

244. Observou-se também que a Lei 13.464/2017 **excluiu os valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária**. Assim, os servidores beneficiários das carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal **estariam dispensados de pagar o tributo sobre a parcela recebida a título de bônus**. No entanto, constatou-se que a concessão desse benefício não atendeu a normas constitucionais, nem a regras previstas na LRF acerca do estabelecimento de medida que importe em renúncia de receita.

245. Questionado sobre a matéria, o Ministério da Economia informou que a exclusão da contribuição previdenciária estabelecida pela Lei 13.464/2017 trata-se de hipótese de não incidência, o que elidiria a necessidade da adoção das medidas previstas no texto constitucional e na LRF no que diz respeito à concessão de benefícios tributários e à correspondente renúncia de receitas. Contudo, no entender da equipe de fiscalização, tal argumento não merece prosperar.

246. A Lei 13.464/2017 estabeleceu uma verdadeira isenção, a qual deveria ter seguido todos os requisitos constitucionais e da LC 101/2000, para a concessão do citado benefício tributário. Os fundamentos utilizados para se considerar hipótese de não incidência, como demonstrado neste relatório, não se aplicam à remuneração percebida a título de BEP. O Ministério da Economia reforçou seus argumentos citando que os valores recebidos a título de BEP não se incorporariam aos proventos de aposentadoria. Todavia, percebe-se que os beneficiários dessa parcela remuneratória são servidores

ativos e inativos e pensionistas.

247. Embora a Lei 13.464/2017 tivesse estabelecido que inativos e pensionistas receberiam apenas uma fração do BEP, o bônus para esses dois grupos de beneficiários varia entre 100% e 35%. Assim, enquanto perdurar o vínculo com a Administração, o beneficiário do BEP perceberá essa remuneração indefinidamente.

248. Inclusive, é relevante relatar que, embora não haja retenção de contribuição previdenciária sobre o bônus, verificou-se que cerca 30% dos BEP pagos a inativos e a pensionistas são custeados por fontes orçamentárias da seguridade social, com destaque para as Fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, 51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. Não é o escopo deste trabalho avaliar a legalidade da alocação dessas fontes para o custeio do BEP, mas tais dados demonstram a paradoxal relação criada pela **exclusão da parcela remuneratória referente ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária e o custeio dos BEP com fontes da seguridade social**, inclusive do Plano de Seguridade Social do Servidor Público.

249. Nesse contexto, a CF/1988, em seu art. 150, § 6º, estabelece que benefícios tributários somente poderão ser concedidos **por meio de lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule **exclusivamente as matérias concernentes aos citados benefícios, consagrando o princípio da especialidade dos incentivos fiscais**. Embora a Lei 13.464/2017 seja uma lei específica, esse diploma legal regula outra matéria - remuneração de agentes públicos. Ademais, ainda que tratasse concomitantemente da alteração de remuneração e de benefícios tributários, a Carta Magna também veda essa possibilidade. A lei que conceder isenção deve tratar exclusivamente dessa matéria.

250. Com efeito, a Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, não cita em qualquer momento estimativas de impacto orçamentário e financeiro para a renúncia de receita, contrariando, assim, os art. 113, ADCT da CF/1988 e o *caput* do art. 14 da LRF. Nesse mesmo rumo, a LRF ainda estabelece que, além de conter a estimativa de impacto fiscal, o projeto de lei que estabelecer medida que resulte em renúncia de receitas deverá atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, alternativamente: i) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de

da Lei Orçamentária e que não atenda as metas de resultados fiscais previstas no Anexo próprio da Lei de

diretrizes orçamentárias; ou ii) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

251. A LRF ainda dispõe que, quando o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer dessa última condição ("ii") , o benefício somente entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas compensatórias. Inclusive, desde a edição da MP 765/2016, não há retenção de contribuição previdenciária sobre a parcela referente ao BEP, ou seja, o benefício foi criado sem atender a quaisquer requisitos explicitados no art. 14 da LC 101/2000.

252. Face o exposto, propõe-se **determinar** ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF instituídos pela Lei 13.464/2017.

253. Subsidiariamente, como a questão envolve edição de lei com possível afronta à Constituição Federal, cabe a aplicação do enunciado da Súmula 70 desta Corte, a qual estabelece que, nas fiscalizações realizadas nas unidades jurisdicionadas, ao constatar irregularidades cuja apreciação esteja fora de sua competência, o TCU poderá dar também conhecimento destes fatos à autoridade competente. Assim, considerando que os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação fiscalizatória do Ministério Público da União, propõe-se **encaminhar** à Procuradoria-Geral da República cópia dos presentes autos, a fim de que a autoridade competente, em vista das disposições contidas no art. 103 da CF/1988, avalie a pertinência de instaurar os procedimentos cabíveis, visando à apuração dos fatos. (item 102)

254. Quanto à restituição dos valores não arrecadados a título de contribuição previdenciária sobre a parcela referente ao BEP, o entendimento do STF é pacífico no sentido de que não cabe restituição de valores recebidos de boa-fé e por causa de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração ou mesmo pelo Judiciário (Pleno, MS 26.085) . Nessa mesma linha o STJ, na apreciação do

REsp 1.244.182, entendeu que “Não é possível exigir a devolução ao Erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei”. Consoante a jurisprudência dos tribunais superiores, não há que se argumentar sobre devolução de valores ao Erário.

255. No que tange à execução da despesa, até o presente momento, a variação dos BEP não foi implementada. Dessa maneira, os servidores ativos das carreiras de Atividade Tributária e Aduaneira vêm recebendo mensalmente **valores fixos** de R\$ 3.000,00 e R\$ 1.800,00, sendo o primeiro valor pago a Auditores-Fiscais da RFB e, o segundo, a Analistas Tributários da RFB. Já os Auditores-Fiscais do Trabalho percebem, a título de BEP, R\$ 3.000,00 mensais. Em 2017, essa despesa custou aos cofres públicos cerca R\$ 1.324 milhões, e R\$ 911 milhões, em 2018. No exercício de 2019, até o mês de abril, foram pagos R\$ 315 milhões a título de bônus.

256. O valor global da remuneração variável do BEP seria dado pela **multiplicação** de uma **base de cálculo** pelo respectivo **índice de eficiência institucional**. No caso da Atividade Tributária e Aduaneira, a MP 765/2016, além de criar o BEP, estabelecia que a base de cálculo dessa parcela remuneratória seria composta basicamente pelo **valor da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras e da alienação de bens apreendidos**. Já a base de cálculo do BEP da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho seria composta pelas **multas trabalhistas**, incluídos os valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União.

257. Todavia, essas bases de cálculo foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, por ocasião da apreciação da aludida medida provisória. Com efeito, o Parlamento não definiu a nova composição das bases de cálculo, gerando, assim uma lacuna jurídica, inviabilizando a imediata implementação da variação da remuneração. Nesse contexto, ao ser indagado pela equipe de fiscalização, o Ministério da Economia **defendeu que o estabelecimento dessa base de cálculo** dar-se-á por meio **de edição de ato do Poder Executivo**, no exercício do poder regulamentar.

258. Acerca do tema, entende-se que o argumento daquela Pasta não deve prosperar. O exercício do poder regulamentar, conferido ao Chefe do Poder Executivo, não tem condão de inovar no mundo jurídico para suprir lacunas da lei. Admite-se sim o exercício do poder regulamentar como norma

primária tão somente para “**organização e funcionamento** da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa** nem criação ou extinção de órgãos públicos” e para “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (inciso VI do art. 84 da CF/1988, grifou-se) . No caso da implementação da variabilidade do valor do BEP, tem-se agravante. **O estabelecimento de uma base de cálculo por meio de ato infralegal, na essência, alterará a remuneração de agentes públicos, violando o inciso X do art. 37 da CF/1988**, o qual determina que alteração e fixação de servidor público seja realizada por **meio de lei específica**.

259. Dessa maneira, o estabelecimento das bases de cálculo não se trata de mera complementação de lei para sua fiel execução. Trata-se sim de alteração de remuneração de servidores. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP, o Poder Executivo estaria, de fato reajustando remuneração de agentes públicos por meio de ato administrativo, o que não lhe compete. Dessa maneira, qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.

260. Ademais, deve-se rememorar que, no caso de estabelecimento de base de cálculo do BEP, dispêndio que tem natureza obrigatória e de caráter continuado, todos os requisitos para a majoração de despesa estabelecidos na Constituição Federal e na LRF deverão ser obedecidos.

261. Em eventual implementação da variabilidade do BEP, por ocasião da elaboração dos projetos de leis orçamentárias, o Poder Executivo deverá sempre considerar o índice de eficiência institucional igual a 100%, sob pena de encaminhar uma proposta de orçamento potencialmente subestimada.

262. Não obstante, a eventual definição da composição dessas bases de cálculo deverá ainda preservar os princípios constitucionalmente definidos, notadamente aqueles relacionados à moralidade, à impessoalidade, à eficiência, e, sobretudo, a irrestrita obediência aos princípios regentes do regime-jurídico administrativo: supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público. Caso contrário, esta Corte de Contas tem o poder-dever de atuação face à repercussão desses atos sobre as finanças públicas.

263. Face o exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas “b” e “c”, inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, com fundamento no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que se abstenha de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017. (item 136)

264. Verificou-se também que, ao atrelar o valor global do BEP à base de cálculo, **a Lei 13.464/2017, criou, indevidamente, uma vinculação da remuneração de servidores.** Embora inexista a composição da base de cálculo na configuração atual da Lei 13.464/2017, deve-se dizer que a remuneração dos agentes públicos irá variar conforme a dinâmica da base de cálculo. Assim, tem-se uma clara vinculação da remuneração de agentes públicos, na medida em que a simples variação das bases de cálculo importará **a alteração automática dessa espécie remuneratória**, o que não se coaduna com o inciso XIII do art. 37 da CF/1988 e com a jurisprudência do STF.

265. De maneira didática, se a base de cálculo equivaler a “x”, a remuneração do servidor beneficiário do BEP corresponderá a uma fração de “x”. Todavia, se a base variar para “3x”, ou seja, caso se tenha um acréscimo de 200% da base de cálculo, a remuneração desse agente público variará **automática e proporcionalmente** a esse acréscimo. Nesses termos, entende-se que, ao criar remuneração que proporcione reajustes automáticos à remuneração de agentes públicos, a Lei 13.464/2017 teria violado o princípio constitucional da não vinculação da remuneração.

266. Destaque-se ainda que a composição da base de cálculo, como aquela contida na MP 765/2016, poderá não representar a dinâmica global do conjunto das receitas da União. Assim, se lastreada em uma pequena parcela da arrecadação, as receitas que compuserem a base de cálculo dos BEP podem sofrer oscilações não condizentes com a arrecadação federal. Dessa maneira, a remuneração dos agentes públicos será alterada apenas conforme a dinâmica de sua base de cálculo.

267. Constatou-se também que a Lei 13.464/2017 contém **dispositivo que pode dar azo a conflito de interesses**. Esse diploma legal prevê que comitês gestores da produtividade dos órgãos envolvidos têm por finalidades: a) gerir os respectivos programas de produtividade; b) estabelecer a forma de gestão e a metodologia para a mensuração da produtividade global dos órgãos envolvidos; e c) fixar o índice de eficiência institucional.

268. Nesse contexto, a composição desses comitês deve ser destacada. O Comitê Gestor do Programa de **Produtividade da Receita Federal do Brasil é composto de representantes dos extintos Ministérios da Fazenda** e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Já o comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, composto de representantes dos **extintos Ministério do Trabalho**, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República.

269. Verifica-se assim que os **responsáveis por definir os índices de eficiência institucional podem ser os mesmos que receberão o BEP**. Pontue-se também que a Lei 13.464/2017 não estabelece qualquer parâmetro referente aos índices de eficiência e produtividade, ficando a criação, gestão e aferição desses índices integralmente sob a discricionariedade do Poder Executivo. Soma-se a isso a complexidade de se aferir fidedignamente a produtividade global de órgãos que exercem o poder de polícia, os quais tem por essência a fiscalização de atividades. Ademais, especificamente no caso do Fisco federal, significativa parcela da arrecadação cresce ou diminui, por razões não ligadas diretamente à atuação dos servidores do Fisco, a exemplo da variação da arrecadação em decorrência da mudança de parâmetros macroeconômicos. Tal fato presta-se a demonstrar a complexidade de se estabelecerem índices de produtividade globais diretamente ligados à remuneração de agentes públicos.

270. Dessa maneira, conclui-se que a composição dos aludidos comitês gestores e a ausência de parâmetros mínimos definidos em lei acerca da mensuração da produtividade e eficiência dos órgãos envolvidos pode ensejar um potencial conflito de interesses, sob risco de violação dos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da supremacia do interesse público.

271. Ainda acerca de potenciais conflitos de interesses, digna de relato é a dinâmica observada na arrecadação de multas tributárias e aduaneiras, as quais compunham a base de cálculo do BEP, segundo a MP 765/2016. Em 2017, ano em que, de fato, os BEP foram implementados^[footnoteRef:13], a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras apresentou crescimento nominal de cerca de 29%, em relação a 2016. Se compararmos os dados de 2017 à média histórica verificada entre os exercícios de 2010 a 2016, o crescimento **real** receita ultrapassa 26%. Em 2018, a arrecadação dessas receitas apresentou comportamento estável em relação a 2017. Não obstante, como a citada receita não mais compõe a base de cálculo do BEP, tal matéria não será aprofundada. No entanto, o relato é válido como alerta para os órgãos de controle administrativo e judicial quanto à composição das bases de cálculo, em eventuais medidas para se implementar a variabilidade do bônus. [13: A MP 765/2016 foi editada em 29/12/2016]

272. Face o exposto, propõe-se encaminhar cópia dos autos à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos. (itens 157 e 172)

273. No que se refere à criação das despesas com BEP, de acordo com as informações contidas na Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, e que serviram de subsídio ao Congresso Nacional para apreciação da matéria, apenas para custear o BEP da Atividade Tributária e Aduaneira seriam necessários R\$ 2,0 bilhões, em 2018. Todavia, verificou-se que, se aquela medida provisória tivesse sido aprovada na íntegra, a despesa com BEP dos servidores da RFB poderia alcançar R\$ 2,9 bilhões nesse mesmo período, ou seja, um valor 46% superior àquele inicialmente estimado.

274. Adicionalmente, não se demonstrou de forma adequada que a despesa não comprometeria as metas de resultado e não se evidenciaram as medidas de compensação para criação de despesa obrigatória de caráter continuado, notadamente aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, contrariando o disposto no § 2º do art. 17 da LRF. Sobre esse último aspecto, a LRF informa que o aumento permanente de receitas pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. Ao contrário disso, a Lei 13.464/2017 reduz a base de

como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. No contexto disso, a Lei 13.707/2017 reduz a base de

cálculo de tributo (isenção da contribuição previdenciária do BEP) . **Nesses termos, tem-se um duplo efeito negativo às contas da União, o primeiro majorando a despesa, o segundo reduzindo a receita.**

275. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a **falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP**, o que poderia ser parcialmente saneado a partir da **evidenciação adequada das premissas e metodologia** de cálculo para se estimar a despesa, como estabelecido no § 2º do art. 16 da LRF. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco, a sociedade conheciam ou conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir a título de BEP, após a implementação da variabilidade dessa espécie remuneratória. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, esperava-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores fossem divulgados pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016. Contudo, isso não aconteceu.

276. Em pesem as irregularidades quanto à dispensa de retenção de contribuição previdenciária implementada em desacordo com as normas de Direito Financeiro (citada no tópico "II.1" deste relatório) e os vícios apresentados no processo legislação da criação da despesa, fato é que essa **parcela fixa**, e tão somente essa, era previamente conhecida, os valores individuais percebidos por servidor foram estabelecidos em lei e o montante anualmente executado enquadra-se dentro da estimativa contida na EM 360/2016. Dessa forma, entende-se que a Administração, ao efetuar o pagamento dessa parcela fixa, age conforme o mandamento estabelecido nos § 2º, art. 11 e § 2º, art. 21 da Lei 13.464/2017. Em análise contida, a **parcela fixa** atualmente paga a título de BEP assemelha-se a qualquer outro reajuste remuneratório concedido às demais categorias, diferindo-se por conceder a inativos e pensionistas apenas parcela do incremento remuneratório percebido por ativos.

277. O comando contido § 2º do art. 11 da Lei 13.464/2017 estabelece o pagamento da parcela fixa a título de antecipação do cumprimento de metas, até a edição do ato de criação dos comitês gestores de produtividade, o que não ocorreu até o presente momento. Acrescenta-se que a criação desse comitê

produtividade, o que não ocorreu até o presente momento. Acrescente-se que a criação desse comitê

sem a existência da base de cálculo formalmente definida em lei não produziria o efeito de instituir o benefício variável. Nesse sentido, entende-se que, **até que sobrevenha lei que estabeleça as bases de cálculo do BEP, a Administração fica impedida de adotar medidas adicionais e definitivas para implementar a variabilidade dessa remuneração.**

278. Quanto à implementação da variabilidade dos bônus, fristem-se os requisitos previstos nas normas do Direito Financeiro não cumpridos para se estabelecer essa despesa variável. Em última análise, sequer se sabe qual será o montante da despesa, tendo em vista a inexistência da base de cálculo.

279. Se a base de cálculo for composta por fontes de receitas, a exemplo do que estabelecia a MP 765/2016, a estimativa da despesa deverá ser equivalente ao montante anualmente arrecadado com essas receitas, pois o índice de eficiência institucional deverá sempre ser considerado o máximo para fins de elaboração do orçamento.

280. Conclui-se, assim, que a **composição da base de cálculo será, de fato, o elemento determinante no montante da despesa.** Não há que se considerar que os requisitos estabelecidos pela LRF foram satisfeitos, se, ao menos, conhece-se a ordem de grandeza dessa despesa. Assim, entende-se que a implementação da despesa necessária para custear a variabilidade dessa parcela remuneratória **exige novo processo legislativo que autorize a majoração dessa despesa com pessoal**, oportunidade na qual **deverão ser atendidos todos os requisitos constitucionais e, especialmente, os critérios estabelecidos pela LRF, os quais não foram integralmente cumpridos pela MP 765/2016, tampouco pela Lei 13.464/2017.**

281. Verificou-se também que **inexiste um valor global máximo para as despesas com BEP**, pois o dispositivo que tratava desse limite na MP 765/2016 não foi incorporado à Lei 13.464/2017, a qual menciona apenas que o somatório do vencimento básico das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, incluído o BEP, não poderá ultrapassar o teto remuneratório, que na União corresponde ao subsídio dos Ministros do STF.

282. Assim, além da variação das bases de cálculo, que poderá superar, por exemplo, os índices de inflação, **não há vedação para que os índices de eficiência institucional superem 100%**. Dessa forma, por exemplo, essa variável poderá alcançar um índice de 110%, ou 200%, pois a Lei 13.464/2017 não proíbe que a base de cálculo seja multiplicada por índice de eficiência superior à unidade. Embora tal situação não se mostre nada razoável, fugindo aos padrões do senso comum, tal fato deve servir de alerta para as eventuais medidas que visem implementar a variação dos BEP.

283. Face o exposto, propôs-se determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da LRF, que, no prazo de trinta dias, que demonstre de forma clara as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, **em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade**, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017. (item 195)

284. Adicionalmente, sem prejuízo das demais proposições deste relatório, notadamente aquelas atinentes à inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.464/2017, e adotando-se uma interpretação sistêmica, a qual vise à preservação da segurança jurídica dos atos já praticados, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à plena implementação da remuneração variável paga a título de bônus, contenha, no mínimo: a) a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88; b) estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa; c) premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa; d) valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP; e) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; f) clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (item 201)

285. Nesse mesmo rumo, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça o limite máximo do valor global desses bônus e mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal (item 222)

286. Convém ainda assinalar que se deve perquirir se a natureza de espécie remuneratória, a qual propõe a bonificação a agentes públicos que atuam no exercício do poder de polícia administrativa, coaduna-se com os princípios constitucionalmente estabelecidos e com os supraprincípios do regime jurídico-administrativo. Em que pese a mais alta relevância do tema, a matéria refoge ao escopo da presente inspeção. Não obstante, está em fase de instrução o TC Processo 011.648/2018-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o qual tem por objetivo examinar a natureza jurídica do BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal. Nesse sentido, dada a natureza e a pertinência da matéria, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a fim de subsidiar a instrução daquele processo. (item 240)

287. Por fim, a presente fiscalização não tem condão de determinar que o Poder Executivo “regulamente” os BEP. Pelo contrário, sem o devido saneamento das irregularidades apontadas no presente relatório, a Administração fica legalmente impedida de adotar medidas que visem implementar a remuneração variável a título de bônus. Ademais, os dados até então conhecidos sinalizam que a despesa para custear essa parcela remuneratória tende a crescer significativamente. Nesse sentido, é imperioso destacar que o cenário fiscal não é propício à elevação de despesas. A previsão de déficit primário para o Governo Central, em 2019, é de R\$ 139 bilhões. Referido cenário perdurará, pelo menos, até 2022. O próprio Ministério da Economia informou no PLN 5/2019 (PLDO/2020) que os **déficits primários estimados para 2020, 2021 e 2022 serão, respectivamente, de R\$ 124,1 bilhões, R\$ 68,5 bilhões e R\$ 31,4 bilhões.**

288. Soma-se ainda a insuficiência da “regra de ouro”, norma positivada no inciso III do art. 167 da CF/88, a qual veda a realização de operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital. Caso as operações de crédito superem as despesas de capital, será necessária a aprovação de crédito adicional, por maioria absoluta, para fazer face às obrigações do Estado. É esse o atual cenário em que vivemos, insuficiência bilionária da “regra de ouro”. Nesse sentido, o PLN 4/2019, em tramitação no Congresso Nacional, prevê a abertura de crédito adicional no valor de **R\$ 248 bilhões** para cobrir despesas correntes. Dessa forma, qualquer majoração de despesa de pessoal, a qual é um tipo de despesa corrente, além de ter efeito direto no acréscimo das despesas da União, **agrava ainda mais a insuficiência da “regra de ouro”**.

289. É sabido que, embora a composição da base de cálculo dos bônus, estabelecida pela MP 765/2016, não tenha sido acatada pelo Congresso Nacional, sua essência era vincular uma despesa à variação de determinado grupo de receitas. Deve-se lembrar que vivemos sob a égide da EC 95/2016, a qual estabelece um limite máximo **de despesas**, que somente pode crescer conforme a variação do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo. Dito de outro modo, **a despesa da União, para fins de “teto de gastos”, não tem qualquer relação com o incremento arrecadatório**.

290. Em que pese a arrecadação ser extremamente positiva para as finanças públicas, após o advento da EC 95/2016, as despesas não podem seguir a mesma dinâmica da receita. Porém, mesmo que editada em plena vigência dessa emenda à Constituição, a MP 765/2016 vinculava receitas arrecadadas a despesas de pessoal. Não se pode dizer o mesmo da Lei 13.464/2017, tendo em vista que inexistem as bases de cálculo do BEP. Em linhas gerais, ainda que não viole expressamente o “teto de gastos”, tal mecanismo vai na contramão de todos os princípios erigidos pelo Novo Regime Fiscal.

291. Com efeito, qualquer acréscimo ou criação de despesa obrigatória acima da variação anual do “teto de gastos” impõe a necessidade de redução de outras despesas governamentais, normalmente aquelas discricionárias, tendo em vista a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de se reduzirem ou eliminarem outras despesas obrigatórias.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

292. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar cópia dos autos à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos (itens 102, 157 e 172) ;

b) determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF. (item 101) ;

c) determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas "b" e "c", inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017. (item 136) ;

d) dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho contenha, no mínimo:

d.1) a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88; (item 201)

d.2) estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa; (item 201)

d.3) premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa; (item 201)

d.4) valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP; (item 201)

d.5) comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais; (item 201)

d.6) clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; (item 201)

e) recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas "b" e "c", inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 107, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 1º, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

e.1) limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável; (item 222)

e.2) mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal. (item 222)

f) determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter

continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017 (itens 195) ;

g) encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade técnica no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0 (item 240) ;

h) dar ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

i) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Pautado o processo na sessão plenária de 7/8/2019 e iniciada a apreciação, o eminente Ministro Raimundo Carreiro solicitou vista dos autos. Nesse contexto, a Corte, após refletir sobre a gravidade das constatações e o possível reflexo dessas na prestação de contas do Presidente da República relativa ao presente exercício, a serem examinadas por este Tribunal no próximo ano, decidiu por expedir alerta imediato ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, como medida de cautela.

4. Com isso, foi prolatado o Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário (peça 98) , por meio do qual o Tribunal proferiu o seguinte comando:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de AuditoriaFiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.”

5. Em face dessa decisão, a União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) , interpôs embargos de declaração em que sustenta a existência de possíveis omissões e certo nível de contradição na deliberação, em razão dos argumentos que elenca, os quais passo a resumir a seguir.

5.1. Da omissão relativa à análise de atribuição da Semag no feito

5.1.1 A embargante reclama a necessidade de constar do acórdão a observação efetivada verbalmente pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, na sessão em que foi proferido o acórdão embargado, no sentido de que o caso deveria ser analisado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) , já que se trataria de tema relativo a pagamento de pessoal e a referida unidade instrutora do Tribunal seria responsável pela análise dos demais processos em curso sobre o tema e que tratam de toda a matéria aqui debatida.

5.1.2. Acrescenta que, no extremo, o relator das contas poderia atrair para si toda e qualquer temática, bastando para tanto que a enquadre "sob o prisma das finanças públicas" e justifique a relatoria por esse caminho. Desse modo, restaria aberta a possibilidade de afastamento da regra de competência vigente no TCU e a Lista de Unidades Jurisdicionadas, pela via ampla da relatoria das Contas da Presidência, que por evidente abrange os mais variados aspectos e áreas do Governo Federal.

5.2. Da omissão relativa à ocorrência de controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU

5.2.1. Requer a União Federal que o acórdão contenha em si os posicionamentos externados sobre o tema controle de constitucionalidade abstrato pelo TCU, abrangendo-se tanto a hipótese do pagamento

direto do valor fixo previsto pela Lei n. 13.464/2017 quanto o tema da regulamentação do BEP por ato infralegal.

5.2.2. No entender da embargante, qualquer pretensão do Tribunal de afastar a incidência da Lei 13.464/2017 representaria negativa de vigência inviável na esfera do controle de legalidade, e inviável no presente processo em razão da impossibilidade de o TCU realizar controle de constitucionalidade concentrado.

5.2.3. Defende que não seria suficiente a tentativa de enquadramento da situação como uma vigência diferida da Lei até o cumprimento de requisitos externos que o TCU considera descumpridos, pois não há hierarquia entre leis.

5.2.4. Com relação à não incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas pagas a título de BEP, aduz que o legislador fez o enquadramento do caso como hipótese de não-incidência, de modo que inexistiria renúncia de receita sujeita ao inciso II do art. 14 da LRF, logo não haveria que falar em medidas de compensação e muito menos no seu aguardo para entrada em vigor da Lei, por opção do legislador, situação que somente poderá ser atacada pela via própria, qual seja a via do controle de constitucionalidade.

5.2.5. Salaria que o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu pela existência de direito adquirido a reajuste previstos em lei, em caso que envolvia servidores do Estado do Tocantins, mesmo antes do advento de termo previsto em lei. Menciona o julgado da ADI 4013, por meio do qual o Pretório Excelso entendeu pela inviabilidade de se revogar norma vigente que concedeu reajustes a servidores, mesmo ainda na pendência de termo previsto na própria lei, sob pena de violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

5.2.6. Diante desse cenário, a AGU aduz a necessidade de se suprir a omissão apontada para que o acórdão passe a retratar a existência de posicionamentos declarados em sessão de julgamento, de autoria do Ministro Benjamin Zymler e do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, no sentido da inviabilidade de determinação para afastamento do Bônus de Eficiência, em especial do valor fixo já previsto na Lei de regência, sob pena de controle de constitucionalidade abstrato.

5.2.7. A par do tema controle de constitucionalidade, a embargante argumenta que, em relação ao valor variável que deve advir da regulamentação do BEP, o Voto condutor pretende tomar como certa a inviabilidade dessa regulamentação por ato infralegal, uma vez que a base de cálculo e os índices de eficiência institucionais deveriam, em sua visão, estar previstos em lei formal. Alega que a alteração do texto legal durante a tramitação da conversão da MP 765/2016 deixou um “vazio” que “não pode ser preenchido por ato infralegal”.

5.2.8. Alega tratar-se de “usurpação das funções do Poder Legislativo”, olvidando-se que a opção foi exatamente do Parlamento, isto é, teria sido opção do legislador delegar ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada, o que, novamente, configura evidente hipótese de controle de constitucionalidade.

5.2.9. Tece considerações sobre comentários proferidos pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho na sessão de 7/8/2019, de que haveria gratificação no âmbito do próprio TCU com conformação similar ao BEP, com fixação de parâmetros em ato da Presidência do Tribunal.

5.2.10. Refere-se ao contido na Lei 10.356/2001, cuja redação original previa que “a remuneração dos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é composta pelo vencimento básico e pela Gratificação de Desempenho, incidentes sobre o respectivo vencimento básico, calculada conforme o cargo e a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor” (art. 15, redação original) , e que a matéria teria sido regulamentada por meio da Resolução-TCU 146/2001, cujo art. 30 fixou o percentual da Gratificação de Desempenho no intervalo entre o piso de 48% (quarenta e oito por cento) e o teto de 80% (oitenta por cento) incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo, sem lei formal.

5.2.11. Informa que a situação foi alterada nos anos posteriores, em razão de modificações introduzidas na lei em 2004 (Lei 10.930) , 2009 (Lei 10.950) e finalmente 2012 (Lei 12.776) . Assim, apenas em 2012 a Lei teria passado a prever os padrões e percentuais para a Gratificação de Desempenho (Anexo VIII da Lei) , de modo que por onze anos os servidores do TCU teriam percebido gratificação regulamentada por ato infralegal, a partir da opção do legislador de promover a delegação do tema.

5.3. Da contradição em relação ao descumprimento da LRF por regulamento administrativo

5.3.1. A embargante afirma que o voto condutor pretende inviabilizar a regulamentação do BEP por ato infralegal, mas ao mesmo tempo encamparia tese de descumprimento dos arts. 16 e 17 da LRF, de forma que a decisão conteria teses contraditórias.

5.3.2. Explica que, se a violação suscitada pelo TCU foi promovida pela Lei 13.464/2017, trata-se de evidente controle de constitucionalidade, pois o fato objetivo é que a lei foi aprovada e está em pleno vigor. Assim, se houver potencial violação por ato administrativo, decorrente da regulamentação do Bônus de Eficiência, ela somente poderá ocorrer se houver a regulamentação infralegal e essa não observar os ditames da Lei de Responsabilidade, os quais serão aplicáveis no momento das definições a serem feitas pelo regulamento vindouro.

5.3.3. No entanto, se se pretende obstar a própria edição do regulamento, torna-se impossível qualquer violação decorrente da regulamentação do BEP, ou seja, qualquer violação da LRF por ato administrativo. Por meio desse raciocínio circular, entende ter havido inconsistências na argumentação.

5.3.4. Complementa ao afirmar que as medidas potencialmente nulas de pleno direito nos termos dos artigos 15 e 21 da LRF são aquelas decorrentes de atos administrativos. Lei em sentido estrito é lei posta e vigente, a ser cumprida, e não é passível de ser afastada ao argumento de ferir requisito genérico de outra lei. Exigir do Ministério da Economia a demonstração de requisitos ausentes na lei aprovada pelo Parlamento é exigir do Poder Executivo o descumprimento da Lei se o TCU a entender inadequada, o que representaria patente sobreposição do Tribunal ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar, nos exatos termos do *caput* do art. 71 da Constituição Federal.

5.4. Da omissão e da contradição relativas à abordagem do direito à paridade em caso de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência

5.4.1. A União Federal solicita que o acórdão aborde os efeitos da paridade, se aplicada a tese da incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência. Presume que eventual decisão de incidência da contribuição previdenciária à revelia do que dispõe a lei transmudaria a verba ensejando

incidência da contribuição previdenciária, a receita de que dispõe a lei, transformando a verba, ensejando

um elevado potencial de judicialização do tema para obtenção de paridade.

5.4.2. Explica que a argumentação seguida pelo voto condutor ora embargado está embasada na presunção de que se trata de uma verba incorporável aos proventos de inatividade, uma vez que é paga a inativos e pensionistas, o que ignoraria as condições peculiares da verba. Prossegue afirmando que o Bônus de Eficiência não é uma verba que se incorpora aos proventos de inatividade e à pensão, pois esse pagamento ocorre em percentuais decrescentes a cada ano e que estacionam no importe de 35% a partir de dez anos de inatividade ou de pensão. Se fosse uma verba incorporada à inatividade, não haveria o decréscimo, mas, ao revés, incidiria a regra da paridade, ainda vigente para casos pretéritos, embora revogada desde a Emenda Constitucional 41/2003. Ou seja, a incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, ao gerar a conseqüente incidência da paridade, ensejaria incremento de gastos, ante relevante acréscimo de valores para inativos e pensionistas.

5.4.3. Informa que esse potencial incremento de gastos não está abrangido por análise de impacto prévia, reiterando-se que a incidência de paridade – que é corolário da incidência de contribuição previdenciária – gera um custo a maior para pagamento do –, pois o aparente ganho de receita, pelo pagamento de contribuição, é anulado pelo incremento de despesa decorrente da paridade. Daí surgiria a suposta contradição entre a conclusão do TCU, de incidência necessária de contribuição social, e o argumento de responsabilidade fiscal.

5.5. Da contradição na indicação de potencial repercussão do feito na análise de Contas do Presidente da República

5.5.1. A embargante argumenta que o alerta expedido seria de difícil compreensão, assim como os efeitos que se pretende a partir dele, de modo que requer o suprimento da contradição entre a conclusão da área técnica, encampada pelo acórdão, no sentido da ausência de irregularidades no pagamento do Bônus até o presente momento, e o alerta de potencial repercussão nas contas do Presidente por indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

5.5.2. Aduz que a decisão adotada já conteria “compreensão do TCU” no sentido da irregularidade do pagamento de verba expressa e claramente prevista em lei, assim como já indicaria possível reflexo dessa irregularidade na prestação de contas do Presidente da República, o que significaria uma “potencial reprovação de contas por cumprimento da lei”.

5.5.3. Defende que o Poder Executivo apenas deu estrito e escorreito cumprimento de lei válida e vigente, sem qualquer ato do que transborde dos preceitos legais. Anota que a Semag teria reconhecido a ausência de irregularidades nos pagamentos efetivados até o presente momento, exatamente porque ocorreu tão-somente o cumprimento direto e objetivo da lei posta.

5.5.4. No seu entender, o Ministro relator teria afirmado em seu voto que somente diverge da Semag na opção pelo alerta em apreço, o que permitir concluir que todo o restante da manifestação técnica foi encampado, inclusive e especialmente a parte que reconhece a ausência de irregularidade no pagamento do Bônus de Eficiência até o presente momento.

5.5.5. Questiona qual seria a conduta possível ao Ministério da Economia e ao Poder Executivo para afastar o alegado risco de reflexo nas contas do Presidente da República. Pondera não ser possível ao Ministério simplesmente afastar o cumprimento de lei posta, o que configuraria subversão direta do próprio conceito de legalidade estrita aplicável à Administração Pública, bem como inescapável violação ao princípio da separação dos Poderes e à própria autoridade do Parlamento.

6. Diante da pretensa relevância das questões aduzidas, o recorrente finaliza o expediente com o seguinte pedido:

“Ante todo o exposto, requer-se o conhecimento e o provimento dos presentes embargos de declaração, para que sejam aclaradas as omissões e superadas as contradições apontadas acima, robustecendo-se o acórdão com todas as razões e votos que deram ensejo ao encaminhamento ultimado, constando em especial as várias divergências suscitadas durante o julgamento e omitidas no Acórdão.”

7 É o Relatório

7.1. E O RELATOR.

Voto:

Cuidam os autos de representação instaurada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal (Semag) em face de irregularidades identificadas na instituição e no pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Antes de adentrar o mérito, registro que, pautado o processo na sessão plenária de 7/8/2019 e iniciada a apreciação, o Ministro Raimundo Carreiro solicitou vista dos autos. Nesse contexto, a Corte, após refletir sobre a gravidade das constatações e o possível reflexo dessas na Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao presente exercício, a serem examinadas por este Tribunal no próximo ano, decidiu por expedir alerta imediato ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, como medida de cautela.

Com isso, foi prolatado o Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário, por meio do qual restou decidido o que segue:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de AuditoriaFiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.”

Em face dessa decisão, a União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) , interpôs embargos de declaração, que abordarei ao final deste Voto.

Feito o necessário aparte, passo a tratar do mérito desta Representação.

Extraem-se da Lei 13.464/2017 informações relevantes sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, da Secretaria da Receita Federal (destaques acrescentados) :

“Art. 6o. São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira**, 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.

(...)

§ 2º. O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será **definido pelo índice de eficiência institucional**, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º. **Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade** da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a **metodologia para a mensuração da produtividade global** da Secretaria da Receita Federal do Brasil e **fixará o índice de eficiência institucional**.

§ 4º. O **valor global** do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional**.

(\

Art. 8º. Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

(...)

§ 2º. A partir do mês de fevereiro de 2017 **até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil,** concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

(...)

§ 4º. O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional, de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei.

(...)

Art. 13. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**”

Ao longo dos arts. 16 a 25, a Lei 13.464/2017 estabelece o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, para os servidores ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho. A norma replica a mesma lógica do Bônus de Eficiência instituído para os servidores da Secretaria da Receita Federal.

Em linhas gerais, podemos considerar o BEP como um tipo de adicional de remuneração variável, atrelado a um **índice de eficiência institucional** e uma **base de cálculo**, a partir de critérios definidos em regulamentação interna. Todavia, até a referida regulamentação, os bônus deveriam ser pagos em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei.

É importante atentar para essa distinção entre o **BEP variável** (dependente de regulamentação e de outras medidas, conforme explicitado no relatório) e o **BEP fixo** (de eficácia imediata e que já vem sendo pago atualmente aos servidores) .

Preliminarmente, registro que o escopo dos autos cinge-se ao exame técnico da conformidade dos atos de criação e pagamento desses bônus **sob o prisma das finanças públicas**, envolvendo as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, considerados os princípios constitucionais de Direito Financeiro.

Conforme exposto no relatório, outros processos correm nesta Corte tendo o mesmo objeto (BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho) , mas com outros enfoques: a natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade e a repercussão do pagamento dessas parcelas remuneratórias a ativos, inativos e pensionistas.

O presente processo origina-se a partir da constatação de significativa variação na estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018 no âmbito do acompanhamento bimestral da gestão fiscal referente ao 4º bimestre de 2018, o qual visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) .

É que, conservadoramente, a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF) computara em suas estimativas o valor mais elevado que as despesas com BEP poderiam alcançar em 2018 (ou seja, considerou-se, inicialmente, a hipótese de

regulamentação dos BEP naquele exercício) . Como no 4º bimestre do ano fica vedado aumento de despesa de pessoal (LRF, art. 21) , a projeção pôde ser revisada para baixo em montante proporcional à diferença dos custos da regulamentação dos BEP.

Assim, tendo em vista a impossibilidade de regulamentação naquele exercício, o valor de R\$ 2,5 bilhões (referente à despesa necessária para custear os BEP após a regulamentação) foi revisado para pouco menos de R\$ 1 bilhão (referente à despesa com o BEP fixo, sem regulamentação) . Nota-se, com isso, que, no caso de sobrevir a regulamentação BEP variável, a estimativa é de que as despesas com a aludida parcela cresçam cerca de 150%.

As desconformidades encontradas foram apresentadas na peça inicial desta representação. Após as oitivas do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal, as análises da Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal (Semag) levaram ao apontamento de uma miríade de irregularidades, as quais podem ser agrupadas nos seguintes achados (conforme o relatório detalha) :

- a) Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal;
- b) Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária;
- c) Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade;
- d) Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores;
- e) Potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

Em essência, as propostas formuladas pela unidade instrutora são de:

2.1. determinar que não ocorra a implementação do BEP variável até que haja lei formal estabelecendo a composição das respectivas bases de cálculo; cientificando o Ministério acerca de quais elementos e informações deve conter eventual projeto de lei que verse sobre esse assunto para que sejam atendidas a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e recomendando outras medidas convenientes e oportunas para o maior controle da gestão fiscal.

oportunidades para o maior controle da gestão fiscal,

2.2. determinar que sejam adotadas medidas de compensação tendo em vista a instituição de renúncia de receita previdenciária e a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

2.3. encaminhar os elementos de análise para a Procuradoria-Geral da República com vistas a subsidiar sua atuação, tendo em vista a identificação de disposições normativas contidas na norma em análise que violam diretamente a Constituição Federal.

O extenso e cuidadoso relatório da Semag que integra esta deliberação detalha com profundidade cada uma das questões, examinando os argumentos apresentados por ocasião das oitivas, restando afastados aqueles que poderiam descaracterizar os apontamentos da representação. Por essa razão, incorporo esses fundamentos às minhas razões de decidir e acolho com ajustes pontuais o encaminhamento sugerido pela unidade instrutora, conforme detalhado a seguir.

Início pela irregularidade caracterizada como “Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal”.

Como se verifica a partir dos arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, a lei não fixa o valor devido a título de remuneração por meio de Bônus de Eficiência, seja global ou individualmente. Apenas define que o valor global corresponde à multiplicação da (i) base de cálculo; pelo (ii) índice de eficiência institucional.

Os mesmos dispositivos remetem a definição da metodologia de cálculo (inclusive base de cálculo) e, conseqüentemente, a fixação de valores globais e individuais, a uma cadeia de atos administrativos a cargo da Secretaria da Receita Federal e do extinto Ministério do Trabalho, atual Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.

Na redação original da Medida Provisória (MP) 765/2016, em seu art. 5º, § 4º, estava previsto que a base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência seria composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) : arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de

impostos, de taxas e de contribuições administradas pela RFB e recursos advindos da alienação de bens apreendidos. Quando a referida MP foi convertida na Lei 13.464/2017, entretanto, o dispositivo foi suprimido, ficando sem definição a base de cálculo a ser considerada.

Ou seja, atualmente, **não existe lei formal estabelecendo a base de cálculo para pagamento do Bônus de Eficiência variável.**

Aventa-se a solução da regulamentação interna como forma de preencher essa lacuna. Ocorre que a remuneração de servidores públicos somente pode ser estabelecida mediante lei específica, conforme mandamento constitucional (CF, art. 37, inciso X) .

Conclui a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) :

“130. No caso dos BEP, as bases de cálculo serão as reais definidoras da remuneração dos servidores. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP [pela via infralegal], o Poder Executivo estaria, de fato, alterando a remuneração dos agentes públicos, o que não lhe compete. Dessa maneira, **qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.**” (destaques acrescidos)

No que diz respeito a essa irregularidade, a proposta é a de determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de BEP até que sobrevenha lei formal estabelecendo a composição das bases de cálculo. Destaco que essa análise e essa proposta não atingem o chamado BEP fixo, que vem sendo pago aos servidores atualmente, em valor fixado pela lei que o instituiu.

Compartilho do mesmo entendimento da unidade instrutora, uma vez que o vazio legislativo resultante da alteração da MP 765/2016 não pode ser preenchido por ato infralegal. Do contrário, a Administração estaria livre para, na prática, definir a remuneração de seus agentes, o que se pretendia evitar com a aprovação do mandamento constitucional insculpido no art. 37, inciso X, da Carta Maior.

Tal situação, se consumada, implicará em grave violação à Constituição Federal e em usurpação das competências do Poder Legislativo, único com competência para definir a remuneração de servidores públicos.

Passo a tratar da irregularidade referente à “Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária”, a qual, diferentemente da anterior, atinge a própria parcela que vem sendo recebida a título de BEP fixo.

A Semag destaca as renúncias de receita previdenciária instituídas pela Lei 13.464/2017:

“Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**”

(...)

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 e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**”

Esse benefício constitui clara **isenção tributária**, a qual ocorre quando a lei expressamente dispensa o pagamento do tributo em face de determinado fato gerador que, *a priori*, estaria abarcado pelas hipóteses de incidência descritas na norma que o institui. A isenção é, assim, causa de exclusão do crédito tributário, uma vez que há ocorrência do fato gerador e, conseqüentemente, incidência do tributo e nascimento da obrigação tributária, mas não há constituição do crédito tributário, pois a lei criou hipótese de exceção ao dispensar o pagamento do tributo.

Embora o Ministério da Economia defenda que não se trata de isenção, e sim de hipótese de **não incidência** tributária, ou seja, de situação que não caracterizaria fato gerador de contribuição

previdenciária por não se enquadrar nas hipóteses de incidência descritas na norma, disso não se cuida.

A tese do órgão utiliza como fundamento entendimento adotado pelo STF no RE 593.068, no sentido de que “somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham ‘repercussão em benefícios’”. Assim, uma vez que o BEP se incorporaria aos proventos de aposentadorias e pensões dos servidores, não deveria compor a base de cálculo da contribuição previdenciária. A despeito da parcela ser paga, em menor valor, a inativos e pensionistas, o ME sustenta que não haveria incorporação da verba aos benefícios previdenciários, com base nos seguintes argumentos:

“7. Ainda merece destaque que tendo em vista o tratamento legal dado ao referido bônus pela Lei 13464/17, não se pode concluir que haja incorporação de tal verba aos proventos de aposentadoria. O conceito de incorporação pressupõe que a verba tenha sido percebida durante o período de atividade do servidor. O que não é requisito para a percepção do referido bônus, cujo pagamento é realizado sem qualquer vinculação aos proventos ou vencimentos. Vale mencionar que percebem a verba tanto aposentados que porventura a receberam na ativa, quanto para aqueles que nunca perceberam a bonificação na ativa, seja porque já se encontravam jubilados ao tempo da instituição do benefício ou porque, sendo verba variável, pode ser igual a zero. Caso a lei que instituiu o bônus seja revogada, os inativos não mais o perceberão, o que demonstra a ausência de incorporação aos seus proventos. Segundo a tese adotada pelo STF no RE 593068, somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham repercussão em benefícios, ficando excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. Tal incorporação não é o caso da verba relativa ao bônus em referência que tem a nota da variabilidade e, como visto, não integra os proventos, podendo ser igual a zero ou revogada a qualquer tempo pela lei, não gerando, inclusive, direito adquirido à sua incorporação. Conclui-se, diante do esposado, que o fato dos Auditores Inativos receberem 35% do Bônus (depois da redução gradativa) não afasta a tese firmada pelo STF, posto que o valor não tem natureza de verba incorporável ou incorporada à aposentadoria.”

Ora, como bem demonstra a ampla análise da secretaria instrutora, tais argumentos não se sustentam, uma vez que o presente caso não se amolda ao precedente do STF que fundamenta a tese capitaneada pelo Ministério da Economia (RE 593.068) .

Ao afirmar que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público”, o STF, expressamente, se referiu a parcelas como “terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”, cujas características determinantes para a decisão (de ganhos eventuais, ou não habituais, que claramente não são passíveis de incorporação aos proventos de aposentadoria) não guardam a menor relação com o BEP (pago com habitualidade, inclusive a inativos e pensionistas, os quais fazem jus ao recebimento, indefinidamente, de, no mínimo, 35% do valor do BEP) .

No que diz respeito à alegada não incorporação do BEP aos proventos de aposentadoria, mais especificamente à afirmação, trazida aos autos em memoriais do Sindireceita, de que a parcela paga aos inativos não seria custeada com recursos da seguridade social, chamam atenção as seguintes informações levantadas pela secretaria instrutora:

“76. Digna de relato é a análise sobre as fontes orçamentárias utilizadas para pagamento desses BEP. Em consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que, desde janeiro de 2017 até abril de 2019, **aposentados e pensionistas foram pagos com recursos oriundos de fontes destinadas ao custeio da seguridade social**, como se observa na tabela acostada na peça 51. À guisa de exemplo, apenas para custear o BEP de inativos e pensionistas da Carreira Tributária e Aduaneira, foram utilizados **R\$ 141,4 milhões, R\$ 104 milhões e R\$ 37,4 milhões de recursos, respectivamente, nas Fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, 51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público**. Destaque-se que essas fontes estão diretamente ligadas à previdência e/ou à seguridade social. Assim, de janeiro de 2017 a abril de 2019, dos R\$ 937 milhões pagos a título de bônus a servidores inativos e a pensionistas da Receita Federal do Brasil (RFB) , cerca de 30%, ou R\$ 282,9 milhões, foram pagos com fontes destinadas ao custeio da seguridade social. Dessa maneira, **embora não participem do custeio da previdência social, os BEP são pagos com recursos oriundos de fontes orçamentárias da seguridade.** ”

A propósito, cabe salientar, ainda, que, a despeito das alegações em contrário nos presentes autos, tal conclusão é corroborada pela Nota Técnica 10187/2016-MP, do extinto Ministério do Planejamento, ratificada pela Consultoria-Geral da União junto ao órgão, a qual alertou expressamente sobre a existência de renúncia de receitas na minuta que deu origem à MP 765/2016 (que criou o bônus de eficiência) :

“É importante alertar, contudo, que o art. 10 da minuta de Projeto de Lei que acompanha o Processo SEI nº 05210.004155/201639, no qual se insere a solicitação da SEGRT/MP, ao dispor que o valor do Bônus de Eficiência não será considerado para fins de base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária, caracterizando renúncia da receita a qual seria auferida pelos servidores enquanto na atividade ou mesmo na inatividade, na medida em que o mesmo alcança os inativos e pensionistas, vem contrariar o que dispõe no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, transcreve-se:

‘Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.” (Extrato da Nota Técnica nº 10187/2016-MP, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-01/governo-sabe-ilegalidade-bonus-eficiencia-julho>)

Assim, considerando que se trata da criação de um benefício fiscal, devem ser aplicadas as disposições normativas que regem esse instituto, em especial as constantes da Constituição Federal (art. 150, § 6º, e

art. 113 do ADCT) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) , bem como da Lei de Diretrizes

Orçamentárias para o ano de 2016 (art. 114) .

Pode-se extrair desse conjunto normativo que o benefício fiscal em questão deveria: (i) ter sido criado por lei específica que regulasse exclusivamente aquela matéria; (ii) estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; (iii) estar acompanhado de demonstração de que tal benefício foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária sem afetar as metas de resultados fiscais ou, alternativamente, apresentar medidas de compensação; e (iv) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

A análise demonstra que tais requisitos não foram cumpridos na criação do instituto. Destaco, entretanto, que não se trata aqui de qualquer controle de constitucionalidade de leis em sentido abstrato, mas da mera aplicação das regras de finanças públicas que incidem nessa situação particular.

Com efeito, o art. 14 da LRF prevê a exigência de adoção de medidas de compensação na hipótese de renúncia de receita realizada sem obedecer propriamente aos requisitos existentes:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e **a pelo menos uma das seguintes condições:**

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, **o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.**”

Neste caso, temos caracterizado o suporte fático suficiente para incidir o disposto no art. 14, § 2º, da LRF, situação em que a conclusão é cristalina: o benefício **não poderia ter entrado em vigor** antes de serem estabelecidas as medidas compensatórias apropriadas.

Por isso, estou de acordo com a proposta da unidade instrutora de determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação (ou seja, algum aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) .

Do contrário, no meu entender, estarão presentes os requisitos para a aplicação do art. 14, § 2º, da LRF, com a conseqüente suspensão dos benefícios dali para frente.

Trato agora da irregularidade caracterizada como “Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade”, a qual também alcança os valores pagos a título do chamado BEP fixo.

Basicamente, na medida em que instituiu uma despesa obrigatória de caráter continuado, a criação dos BEP deveria ter observado as regras relacionadas a esse instituto, conforme previsto nos arts. 16 e 17 da LRF:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(\

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º **A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

(...) ”

Da mesma forma que a renúncia de receitas, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado exige diversos requisitos, alguns dos quais também não foram cumpridos na instituição do BEP.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige: (i) demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro; (ii) apresentação das premissas básicas, bem como da metodologia de cálculo adotada em sua elaboração; (iii) comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas; (iv) medidas de compensação dos efeitos fiscais por meio de aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Ressalte-se que as despesas que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF serão consideradas nulas de pleno direito, não autorizadas, irregulares e lesivas (arts. 15 e 21 da LRF) .

A Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal fez a seguinte análise sobre esse ponto (destaques no original) :

183. Adicionalmente, **não se demonstrou adequadamente que a despesa não comprometeria as metas de resultado e não se evidenciaram as medidas de compensação**, notadamente o aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, contrariando o disposto no § 2º do art. 17 da LRF. Sobre esse aspecto, transcreve-se, a seguir, a genérica e insuficiente informação contida na EM 360/2016, acerca das medidas de compensação e do atendimento dos art. 16 e 17 da LRF acerca da criação de despesas:

(...)

184. Sobre a compensação prevista no § 2º do art. 17, a LRF informa que o aumento permanente de receitas pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. Ao contrário disso, a Lei 13.464/2017 reduz a base de cálculo de tributo (isenção da contribuição previdenciária do BEP) . **Nesses termos, tem-se um duplo efeito negativo às contas da União, o primeiro majorando a despesa, o segundo reduzindo a receita**. A LRF, no art. 17, § 5o, ainda estabelece que a despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação das medidas de compensação.

(...)

187. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a inexistência de premissas e metodologia de cálculo para se demonstrar como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro foi obtida, o que implica diretamente a falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco a sociedade conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir, quando implementada a variabilidade do bônus. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, espera-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores sejam conhecidos pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016.”

A unidade instrutora sustenta, portanto, que a criação dessa despesa obrigatória de caráter continuado não atendeu integralmente aos preceitos estabelecidos pela LRF. Considerando ainda o art. 15 da mesma lei, entende que “a aplicação da literalidade desse dispositivo importaria a suspensão imediata da execução dessa despesa”. Todavia, pondera que não se mostra razoável exigir a interrupção dos pagamentos ou a devolução dos valores até então recebidos a título de BEP fixo.

Propõe, então, determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de trinta dias, evidencie claramente as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade.

Estou de acordo com as análises, bem como com as ponderações da unidade instrutora de que não cabe, neste momento, a adoção de medida mais incisiva, sem que seja oportunizado ao gestor adotar as chamadas medidas compensatórias, ainda que de modo intempestivo.

De qualquer forma, consigno meu entendimento, alinhado ao mencionado no tópico anterior, no sentido de que, na hipótese de não serem adotadas as medidas de compensação exigidas pela legislação, estarão presentes os requisitos para a aplicação do art. 15 da LRF, com a conseqüente suspensão dos pagamentos dali para frente. Aliás, antecipo que o acórdão que submeto ao colegiado

nesta oportunidade somente diverge do proposto pela Semag em relação a esse ponto, uma vez que opto por incluir um alerta específico quanto ao eventual desdobramento da não adoção das medidas de compensação exigidas pela Lei (conforme tratado também no item 39 deste voto) .

Já no que se refere à eventual adoção do chamado BEP variável, a partir de novo projeto de lei, é inescapável observar todas essas condicionantes previstas na legislação. Por isso, estou de acordo com a proposta da unidade instrutora de dar ciência acerca de cada uma das exigências legais envolvidas.

Da mesma forma, no intuito de promover uma gestão fiscal mais responsável, acolho as recomendações propostas no sentido de que eventuais medidas para implementar o chamado BEP variável contenham: (i) um limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória e; (ii) mecanismos que não vinculem a base de cálculo à arrecadação de receitas. De fato, a inexistência de um limite máximo do valor global do bônus conjugada com mecanismos que permitem a elevação anual da despesa em patamares superiores à variação inflacionária pode impactar de maneira significativa a situação das finanças públicas, em especial dada a lógica pretendida pela EC 95/2016 (emenda do teto de gastos) .

Por fim, o relatório apresenta e descreve, em detalhes, mais duas irregularidades:

2.4. "Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores" (a vinculação da remuneração de agentes públicos à variação da base de cálculo caracteriza alteração automática dessa espécie remuneratória, em ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal) ;

2.5. "Potencial conflito de interesses entre o público e o privado" (o comitê gestor incumbido de, por exemplo, definir os índices de eficiência institucional pode vir a ser integrado por representantes da própria carreira que receberá o BEP, que é calculado a partir desses índices – numa situação que caracteriza evidente conflito de interesses) .

Em relação a essas irregularidades, restou caracterizado, conforme análise da instrução transcrita no relatório, que a Lei 13.464/2017 violou regras e princípios constitucionais. Como são limitadas as

competências do Tribunal para resolver, **em abstrato**, essa matéria, restrinjo-me a acompanhar a proposta da unidade instrutora de encaminhar cópia do relatório para as autoridades que podem enfrentá-la com mais propriedade. Ressalto, entretanto, que, além da Procuradoria-Geral da República, dou ciência desses fatos também às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma vez que também são legitimadas para as ações do controle abstrato de constitucionalidade.

Outrossim, registro que, estando os autos em meu gabinete, e após a inclusão em pauta, foram encaminhados elementos adicionais pelo Ministério da Economia, pela Receita Federal e por diversos sindicatos interessados. Em essência, os diversos pareceres apresentados têm o objetivo de rediscutir as questões em exame nestes autos, as quais já foram objeto de consideração na instrução da Semag e neste voto. No que se refere à minuta de decreto apresentada pelo Ministério da Economia no intuito de solucionar a questão (peça 85), verifico que não é hábil a resolver os principais problemas apontados nos autos. Ou seja, ainda que expedido o referido decreto nesses moldes, permaneceriam diversas questões: inexistência de medidas de compensação decorrentes da renúncia de receita; não atendimento dos requisitos para criação de despesa obrigatória de caráter continuado; alteração de remuneração de servidor por meio de ato infralegal; vinculação da remuneração de servidores; vinculação da despesa com bônus à arrecadação de receitas (o que pode comprimir outras despesas essenciais ao custeio da máquina pública); inexistência de um limite absoluto dos valores globais e individuais do bônus; definição de variável que comporá a base de cálculo por ato do comitê gestor. Dessa forma, esses novos elementos não descaracterizam as irregularidades nem afastam os riscos apontados pela Semag.

Acrescento que, em sessão de 14/8/2019, o Eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro submeteu e este Plenário decidiu Consulta nos autos do TC Processo 039.853/2018-7, por meio da qual o então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, apresentou dúvida acerca dos procedimentos a serem adotados pelo gestor público nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO), em situação que configura aparente conflito de normas.

Na ocasião, o Ministro Relator apresentou brilhante Voto em que discorreu sobre a diferenciação dos planos de vigência e eficácia das leis à luz da clássica doutrina constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e como esses elementos se aplicam aos casos de leis que criem despesas sem atendimento prévio às normas de finanças públicas.

Em resposta à Consulta formulada, o Tribunal proferiu o Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, cujo teor **possui caráter normativo** e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (Lei 8.443/1992, art. 1º, § 2º) – transcrito no essencial (destaques acrescidos) :

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, na qual o consulente apresenta dúvida acerca das medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em **inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) ;**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em:

9.1. responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, **somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;**”

Dessa maneira e sob a inteligência do Voto que acompanhou a decisão, conclui-se que leis que criem despesas sem prévio atendimento às normas de finanças públicas, em especial o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, são válidas e vigentes, mas não atendem aos requisitos para eficácia, a qual fica condicionada a evento futuro que promova a necessária adequação às normas mencionadas e outras aplicáveis.

É simples concluir que é exatamente o caso examinado nesta Representação, o que me dá conforto em submeter a presente proposta, em linha com a resposta à Consulta em tela. Ou seja, com esta decisão, o Tribunal está apenas aplicando em um caso concreto a questão que resolveu em tese na última sessão.

Assim, por intermédio das determinações contidas na presente decisão, no fundo o que se busca é apontar aos órgãos envolvidos os mecanismos exigidos pela legislação para implementar a condição de eficácia da Lei 13.464/2017.

Passo a apreciar os embargos de declaração opostos pela União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) em face do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário (peça 98) , por meio do qual o Tribunal proferiu o alerta:

“9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.”

A embargante sustenta que a deliberação recorrida padeceria de omissões e certo nível de contradição pelas razões que elenca, sintetizadas nos cinco tópicos a seguir, cujos argumentos de suporte estão devidamente transcritos no Relatório precedente:

- a) Omissão relativa à análise de atribuição da Semag no feito;
- b) Omissão relativa à ocorrência de controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU;
- c) Contradição em relação ao descumprimento da LRF por regulamento administrativo;
- d) Omissão e da contradição relativas à abordagem do direito à paridade em caso de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade.

Contribuição previdenciária sobre o Bonus de Eficiência e Produtividade,

e) Contradição na indicação de potencial repercussão do feito na análise de Contas do Presidente da República.

Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, ratifico que os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, porém **sem efeito suspensivo**, pelas razões contidas no despacho de peça 101.

Preliminarmente, acerca da natureza dos aclaratórios, julgo relevante transcrever os seguintes entendimentos extraídos da jurisprudência deste Tribunal (destaques acrescentados) :

“O objetivo dos embargos de declaração é a revelação do **verdadeiro sentido da decisão**, não se prestando para a sua modificação. Os efeitos modificativos podem surgir como colaterais e secundários da correção de eventuais omissões, contradições ou obscuridades.” (Acórdão 763/2013-TCU-Plenário)

“Os embargos declaratórios limitam-se ao **conteúdo da deliberação que objetiva corrigir**, não cabendo ao embargante buscar, a pretexto de contradições, obscuridades ou omissões, o reexame de mérito.” (Acórdão 584/2011-TCU-Plenário)

“Os embargos de Declaração são, em regra, **recurso integrativo, com objetivo de extirpar da decisão embargada** os vícios de obscuridade, contradição ou omissão advindos do próprio julgado, não devendo ser usado como meio transversal para impugnar os fundamentos da decisão recorrida.” (Acórdão 42/2007-TCU-Primeira Câmara)

“Revelam-se incabíveis os embargos de declaração, quando, inexistentes os vícios que caracterizam os **pressupostos legais de embargabilidade**, vem esse recurso, com desvio de sua específica função jurídico-processual, a ser utilizado com a indevida finalidade de instaurar uma nova discussão sobre a controvérsia jurídica já apreciada pelo Tribunal.” (Acórdão 954/2008-TCU-Primeira Câmara)

“A existência de votos divergentes proferidos por ocasião da apreciação do processo no colegiado competente não caracteriza a existência de contradição passível de ser atacada por embargos declaratórios.” (Acórdão 496/2018-TCU-Plenário)

Dito isso, observo que grande parte dos argumentos suscitados pela embargante busca debater irregularidades contidas no processo e mencionadas no Voto que acompanha o Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário, mas que **não foram efetivamente objeto de deliberação deste Tribunal na ocasião.**

Isso porque, embora este Relator tenha apresentado o Voto que conduziria à decisão de mérito dos autos, na prática isso não ocorreu e o Tribunal optou por proferir alerta de natureza acautelatória. Essa situação está bem explicada no último parágrafo do Voto registrado naquela ocasião:

“Apresentado esse voto ao Plenário e iniciada a apreciação do processo, o eminente Ministro Raimundo Carreiro solicitou vista dos autos. Nesse contexto, o Plenário, após refletir sobre a gravidade das constatações e o possível reflexo dessas na prestação de contas do Presidente da República relativa ao presente exercício, a serem examinadas por este Tribunal no próximo ano, decidiu por expedir alerta imediato ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, como medida de cautela, tendo em vista o art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que eventual não implementação das medidas compensatórias às despesas criadas pela Lei 13.464/2017, exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma.”

Dessa maneira, o Tribunal não adotou, naquele momento, qualquer decisão de mérito que permitisse concluir pela regularidade ou irregularidade do BEP, tampouco externou possíveis medidas corretivas que poderiam advir de decisão definitiva.

Veja-se que o alerta exarado se fundamentou no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, *in verbis* (destaques acrescidos) :

“§ 1º Os Tribunais de Contas **alertarão** os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária.**”

Daí se depreende que o acórdão embargado contém tão somente pronunciamento acerca de **indícios** de irregularidades na gestão orçamentária. Ora, quanto à presença de indícios não parece haver dúvidas, tanto é que suscitaram não somente a presente Representação e seus profícuos debates, mas diversos processos de fiscalização nesta Casa, no pleno exercício de sua competência de órgão de controle externo.

Dessa maneira, conclui-se que as alegações de omissão relativa à ocorrência de controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU (item 66, alínea 'b' *retro*), contradição a respeito do descumprimento da LRF por regulamento administrativo (item 66, alínea 'c' *retro*), e omissão e contradição relativas à abordagem do direito à paridade em caso de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência (item 66, alínea 'd' *retro*) buscam instaurar debate sobre matéria constante dos autos, porém efetivamente não decidida por esta Corte na decisão embargada. Por esse motivo, deixo de apreciar referidos argumentos, ante a ausência de pressuposto lógico.

Acresço que, conforme síntese da jurisprudência acima colacionada, os embargos declaratórios possuem caráter **integrativo**, com vistas a **esclarecer o verdadeiro sentido da decisão adotada pelo julgador**, de forma a **corrigir o conteúdo em caso de vício de obscuridade, contradição ou omissão que prejudique sua correta inteligência e aplicação**. Assim, por lógica, não havendo, no acórdão embargado, decisão a respeito dos pontos elencados pela recorrente, não há matéria a ser esclarecida pelo Tribunal na via dos aclaratórios.

Dito de outra forma, os embargos declaratórios não se prestam a discutir matérias constantes dos autos mas ainda não decididas, de forma que só se pode buscar deliberação aclaratória com vistas a esclarecer o contido na parte dispositiva da decisão embargada.

Passo a tratar dos dois argumentos restantes, visto que um toca à questão processual e apenas o último ao contido na parte dispositiva do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário.

Rejeito o primeiro argumento, relativo à suposta omissão na análise de atribuição da Semag no feito e problemática atinente à relatoria do feito, visto que a dúvida existente no processo se referia ao

pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores da AGU. A questão foi levada à instância máxima da Casa, este Plenário, por meio de Questão de Ordem (peça 37) , e dirimida pelo Presidente desta Corte no exercício de sua competência (Regimento Interno do TCU, art. 28, inc. VIII) .

Tampouco há que se falar em desacerto com a regra de relatoria constante da Lista de Unidades Jurisdicionadas (LUJ) , já que o pagamento do BEP decorre de atos praticados no âmbito do Ministério da Economia, inserido na LUJ cuja relatoria me foi atribuída por sorteio deste Plenário.

Ou seja, o presente feito seria de minha relatoria tanto em decorrência da LUJ como da afinidade com a temática das contas de governo do Presidente da República do exercício de 2019.

Por fim, o Voto da decisão embargada é de clareza solar no sentido de que este processo não cuida de pagamentos de pessoal, mas, basicamente, da instituição de despesa continuada de caráter obrigatório, execução de renúncia de receita e regulamentação de remuneração de servidores por ato infralegal, em desacordo com a Constituição Federal, a LRF e a LDO.

Ou seja, o critério da irregularidade suscitada deriva de normas fundamentais de finanças públicas, e não se aponta como infringida qualquer legislação de pessoal que demande a *expertise* da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) desta Corte. Desacertada e descontextualizada, portanto, qualquer inferência sobre necessidade de atuação da referida unidade instrutora nos autos.

Não é difícil depreender a competência da Semag sobre o feito, tanto em decorrência do disposto no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, quanto da Resolução-TCU 305/2018 (define a estrutura e as competências das unidades da Secretaria do TCU) , arts. 47 e 48, inc. I, V, XI, XII e XIV. Por outro lado, não se verifica a incidência de qualquer das competências da Sefip elencadas na Portaria-Sefip 2/2018 (dispõe sobre a organização interna, as competências e atividades dessa unidade) . A propósito, sob a ótica da legislação de pessoal, existem outros processos abertos no Tribunal tratando dessa temática, sob a relatoria de outros Ministros.

De todo modo, o Plenário é a instância decisória superior do TCU, detentor das competências outorgadas pela Constituição Federal, e suas decisões não estão vinculadas à instrução processual realizada por determinada unidade instrutora específica, cujo papel é tão somente opinativo e instrutivo.

realizada por determinada unidade instrutora específica, cujo papel é tão somente opinativo e instrutivo

da decisão colegiada. Submeter os processos de controle externo ao exame de toda e qualquer unidade instrutora que, por via indireta ou totalmente reflexa, possa ter algum conhecimento meramente complementar sobre o tema, além de não encontrar previsão normativa, representa fomentar a ineficiência processual.

Acrescento que é incabível fazer constar do acórdão a justificativa a respeito da competência instrutória dos autos, pois, além de não envolver matéria submetida à decisão, decorre de forma pura e simples das normas processuais do Tribunal e está devidamente registrada nos autos, cujas peças são públicas.

Rejeitado o argumento de ordem processual, passo a comentar sobre o último ponto suscitado, referente à suposta contradição na indicação de potencial repercussão do feito na análise de Contas do Presidente da República.

Em síntese, a União Federal argumenta que o alerta expedido por meio do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário seria de difícil compreensão, assim como os efeitos que se pretende a partir dele, de modo que requer seja suprida a alegada contradição entre a conclusão da área técnica, encampada pelo acórdão, no sentido da ausência de irregularidades no pagamento do Bônus até o presente momento, e o alerta de potencial repercussão nas contas do Presidente por indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Ao examinar a peça da embargante, percebe-se que a dificuldade de compreensão decorre não da redação em si do alerta expedido, mas da constatação de possível contradição entre a instrução da Semag e a decisão adotada, assim como de dúvida quanto a potencial repercussão do alerta na análise da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019.

Sob o primeiro prisma, ao contrário do alegado, não há contradição entre a instrução da Semag e a decisão, uma vez que o Tribunal efetivamente não decidiu, em caráter definitivo, a respeito da regularidade ou irregularidade do BEP na ocasião. Conforme explicitado na decisão, a deliberação foi proferida por medida de cautela. Ademais, o alerta deriva da presença de indícios, como previsto no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, o que não demandaria, no momento de sua expedição, a conclusão de mérito

dos autos. Rememoro que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada** e transparente, em que se **previnem riscos** e **corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (LRF, art. 1º, § 1º) .

Novamente, friso que os embargos declaratórios não se prestam a discutir matérias constantes dos autos mas ainda não decididas, de forma que só se pode buscar deliberação aclaratória com vistas a esclarecer o contido na parte dispositiva da decisão embargada.

Quanto à busca de esclarecimentos sobre a possível repercussão do alerta, trago à baila o seguinte enunciado extraído da jurisprudência do Tribunal (grifei) :

“Não se acolhem embargos de declaração opostos com o fim de esclarecer dúvidas do embargante **sobre possíveis consequências do julgamento proferido**, porquanto configuraria atividade consultiva por parte do TCU, que somente pode se dar por meio de resposta a consultas formuladas por autoridades legitimadas, observados os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie (art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 264 do Regimento Interno do TCU) .” (Acórdão 2408/2018-TCU-Plenário) .

Ou seja, não compete ao Tribunal indicar soluções a serem adotadas pelo Poder Executivo Federal para alcançar a correção de irregularidades identificadas. Além de o acórdão embargado não ter decidido definitivamente a matéria, portanto precipitada a preocupação da embargante, o TCU não dispõe de competência para indicar quais medidas o gestor deveria adotar, dentro do seu espaço de discricionariedade.

Ao Tribunal de Contas da União cabe, objetivamente, apontar a norma infringida e assinar prazo para que o jurisdicionado adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (CF/88, art. 71, inc. IX) .

Já a possível repercussão do alerta efetivado só poderá ser avaliada em momento futuro, por meio deste ou outro processo do Tribunal, uma vez que o objetivo dos alertas previstos na LRF é, justamente, chamar atenção dos responsáveis sobre situações que enseiam a adoção de medidas preventivas e

chamar atenção dos responsáveis sobre situações que ensejam a adoção de medidas preventivas e

corretivas ao longo da gestão. Dessa maneira, antes da decisão de mérito e da adoção de medidas por parte do Poder Executivo Federal, não há como concluir a respeito de possíveis consequências.

Já mencionei que o alerta objeto de embargos decorre de competência deste TCU expressa na LRF e se fundamenta em indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art. 59, § 1º, inciso V) . Como a embargante não tece considerações que os desconfigurem, visto que busca discutir exclusivamente questões processuais e repercussões da medida, há que se rejeitar o argumento.

Dessa forma, não vislumbro omissões ou contradições à luz do exposto nos embargos declaratórios manejados. Na realidade, fica claro que as ilações lançadas consistem em tentativa de rediscutir o mérito de matéria contida nos autos, mas sequer decidida por este Colegiado, precipitando-se em debater aspectos que, no momento da interposição de embargos, estavam pendentes de julgamento.

De tal modo que, não tendo sido apontadas quaisquer contradições, obscuridades, omissões ou vícios outros a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

A propósito, dada a apreciação do mérito dos autos neste momento, o próprio alerta e os embargos ficam prejudicados, já que o objetivo do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário era expedir o alerta como “medida de cautela do Tribunal, ante as implicações de **eventual demora** na apreciação do mérito do processo” – atraso que felizmente não se concretizou.

Ante todo o exposto, parabenizando a Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal pelo afincamento com que se debruçou sobre a matéria, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

Voto do Ministro Revisor:

Na sessão de 7/8/2019, pedi vista dos presentes autos na fase de votação, nos termos do art. 119 do nosso Regimento Interno, para melhor compreensão da matéria, em vista de sua evidente complexidade.

2. Após a leitura atenta do Relatório e do Voto apresentados pelo Relator, o Ministro Bruno Dantas, e o exame mais detido dos próprios autos, manifesto-me, desde já, minha concordância com a essência das disposições contidas no Acórdão proposto por S. Exa., na forma como foi disponibilizado no início da sessão de 14/8/2019.

3. A fase de instrução convergiu para duas questões centrais:

a) **forma de cálculo do BEP, assim resumida:** sua base de cálculo **não é definida em lei**, sendo delegada ao comitê interministerial, em colisão com a norma constitucional que exige lei específica para a fixação de remuneração dos servidores públicos, insere no art. 37, inciso X, da Lei Maior;

b) **desrespeito a regras da Lei de Responsabilidade Fiscal** sobre renúncia de receitas (art.14[footnoteRef:2]) , em face da **isenção previdenciária** sobre o BEP dada pela Lei 13.464/2017. [2: Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...) .]

4. Também foram identificadas mais três questões secundárias, anotadas no Voto do Relator a partir de informações da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) :

c) despesas criadas com a instituição dos BEP sem o cumprimento de todas as exigências previstas nos arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que condicionam a autorização do aumento de despesa ao prévio cumprimento de diversas regras orçamentárias de responsabilidade fiscal[footnoteRef:3]; isso porque a lei autoriza um acréscimo de despesa sem definir o respectivo montante (função delegada ao Comitê Gestor) ; [3: Artigos que condicionam a autorização do aumento de despesa ao cumprimento prévio de

diversas regras orçamentárias, como estimativa de impacto orçamentário-financeiro, compatibilidade com o PPA e com a LDO, demonstração da origem exata dos recursos, comprovação de que o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais etc.]

d) vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores, em desacordo com a regra do art. 37, inciso XIII^[footnoteRef:4], da Constituição Federal, porquanto o BEP é vinculado a uma base de cálculo “em aberto”, sem definição legal, a ser fixada por ato normativo do Comitê Gestor do Programa de Produtividade; [4: XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;]

e) potencial conflito de interesses entre o público e o privado, pois, segundo a unidade técnica, a composição do Comitê Gestor é tal que “os responsáveis por definir os parâmetros do índice de eficiência institucional podem ser os mesmos que receberão essa parcela remuneratória”.

5. Para melhor compreensão do escopo deste processo, peço licença para reprisar as seguintes informações preambulares contidas no Voto do Relator:

*Em linhas gerais, podemos considerar o BEP como um tipo de adicional de remuneração variável, atrelado a um **índice de eficiência institucional** e uma **base de cálculo**, a partir de critérios definidos em regulamentação interna. Todavia, até a referida regulamentação, os bônus deveriam ser pagos em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei.*

*É importante atentar para essa distinção entre o **BEP variável** (dependente de regulamentação e de outras medidas, conforme explicitado no relatório) e o **BEP fixo** (de eficácia imediata e que já vem sendo pago atualmente aos servidores) .*

*Preliminarmente, registro que o escopo dos autos cinge-se ao exame técnico da conformidade dos atos de criação e pagamento desses bônus **sob o prisma das finanças públicas**, envolvendo as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, considerados os princípios constitucionais de Direito Financeiro*

Conforme exposto no relatório, **outros processos** correm nesta Corte tendo o mesmo objeto (BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho), mas com outros enfoques: **a natureza jurídica** do Bônus de Eficiência e Produtividade e a **repercussão** do pagamento dessas parcelas remuneratórias a **ativos, inativos e pensionistas**.

O presente processo origina-se a partir da **constatação de significativa variação na estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018** no âmbito do acompanhamento bimestral da gestão fiscal referente ao 4º bimestre de 2018, o qual visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF).

6. Especificamente quanto à base de cálculo do BEP **sem definição em lei específica**, trata-se de exigência constitucional bem assentada no inciso X do art. 37 da Constituição Federal:

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

7. A Lei 13.464/2017, ao instituir o BEP – originalmente criado por meio da Medida Provisória 765/2016 –, estatuiu que seu valor deve ser calculado com base no **índice de eficiência institucional, definido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade, e seu “valor global”** “corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional**. Isso pode ser traduzido na seguinte fórmula:

BEP = base de cálculo x índice de eficiência institucional

8. Ocorre que a Lei 13.464/2017 **não define a base de cálculo**. Daí a inconstitucionalidade.

9. Há claros indícios de que essa aparente erronia legislativa surgiu durante os procedimentos de conversão da MP 765/2016 na Lei 13.464/2017. Isso porque, conforme bem assinalado pelo Ministro Bruno Dantas em seu Voto, a redação original dessa MP definia claramente essa base de cálculo, em seu

art. 5º, § 4º:

§ 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975 :

I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988 , inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 .

10. Todavia, quando editada a Lei 13.464/2017, tais **dispositivos foram suprimidos**, restando sem definição a base de cálculo do BEP.

11. Infere-se que o conteúdo do art. 5º da MP 765/2016 guarda alguma correspondência com os arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017. Porém, seus conteúdos divergem, conforme se verifica na tabela comparativa a seguir:

Art. 5º da MP 765/2016

Art. 5º Ficam instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

Arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017

Art. 5º A carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 , passa a ser denominada carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta de cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, no exercício das

§ 1º O Programa de que trata o **caput** será gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, composto por 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo Índice de Eficiência Institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o Índice de Eficiência Institucional.

§ 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do **Fundo Especial de Desenvolvimento e**

atribuições previstas no inciso I do art. 6º da Lei nº

10.593, de 6 de dezembro de 2002, são autoridades tributárias e aduaneiras da União.

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Fundo Especial de Desenvolvimento e

Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975 :

I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988 , inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 .

§ 5º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência Institucional.

§ 6º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo de que trata o § 4º.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

§ 5º (VETADO) . [dispositivo do projeto de lei alusivo ao pagamento diferenciado da BEP para auditores da SRFB cedidos para atuar como conselheiros no CARF, vetado por afronta ao princípio da isonomia em relação aos demais auditores] .

§ 6º (VETADO) . [idem].

§ 7º (VETADO) [idem].

12. Dessa forma, anuo às conclusões do Relator quanto à inconstitucionalidade decorrente da delegação a um órgão administrativo (Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil) da competência para fixar a base de cálculo de uma verba remuneratória, o que, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é atribuição adstrita à reserva legal (a remuneração e o subsídio dos servidores "**somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**").

13. Por oportuno, pondero o argumento suscitado pelo Ministro-substituto André Luis de Carvalho na fase de discussão deste processo na sessão de 7/8/2019, segundo o qual a Lei 10.356/2011, ao instituir o Plano de Cargos e Salários do Tribunal de Contas da União, teria igualmente delegado à esfera administrativa a competência para calcular o valor da Gratificação de Desempenho dos respectivos servidores. Sobre essa questão, a leitura mais atenta da referida lei revela que a base de cálculo daquela gratificação foi claramente estabelecida desde sua edição original: "maior vencimento básico" (art. 15). Assim, a mencionada lei não serve de contraexemplo à tese de inconstitucionalidade aqui debatida.

14. Chamo atenção também para o impacto orçamentário potencial do BEP, caso se criem limites legais bem definidos por meio de lei à base de cálculo desse bônus. Segundo o Relator, a diferença entre o **BEP fixo** (limite provisório estabelecido na lei) e o **BEP variável** (a ser definido pelo Comitê Gestor, segundo a Lei 13.464/2017), seria de aproximadamente 150%, uma variação de R\$ 1 bilhão (BEP fixo) para R\$ 2,5 bilhões (BEP variável). Tal evidência apenas reforça a necessidade de emoldurar nos limites da lei o valor da base de cálculo do BEP.

15. A par dessas considerações, observo que já foi realizada a oitiva prévia do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal, o que autoriza a expedição das medidas propostas pelo Relator.

16. Em suma, verifico que os fundamentos que orientam a decisão foram bem apresentados pelo Relator e o curso processual foi regular.

17. Quanto às demais questões postas no acórdão, inclusive quanto à necessidade de aderência da implementação do BEP aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, endosso igualmente os argumentos apresentados pelo Relator para fundamentar o Acórdão que propõe.

18. À guisa de reforço aos fundamentos apresentados pelo Ministro Bruno Dantas, em seu voto, **registro o entendimento assentado no recente Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário**, de minha relatoria, aprovado na Sessão de 14/8/2019.

19. Essa deliberação foi proferida em sede de **Consulta**, formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, a indagar precisamente sobre as “medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO)”. Situação muito semelhante à verificada na presente Representação.

20. Por meio do referido acórdão, o Tribunal de Contas da União respondeu ao consulente, em decisão unânime que:

medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

21. Conforme bem demonstrado no Relatório e Voto apresentados pelo Relator, uma das anomalias verificadas nas disposições legais que instituíram o BEP é o descumprimento das regras postas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF, no art. 113 do ADCT^[footnoteRef:5] e nas demais normas constitucionais e legais que condicionam a autorização do aumento de despesa ao prévio cumprimento de diversas regras de responsabilidade fiscal, haja vista que a Lei 13.464/2017 autoriza um acréscimo de despesa sem definir o respectivo montante, delegando tal função ao Comitê Gestor do Programa de Produtividade. [5: Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.]

22. Para finalizar, ressalto que as determinações ora propostas pelo Relator não obstam a continuidade do pagamento da parcela **fixa** do BEP, cujos valores estão claramente definidos no art. 11, §2º, da Lei

13.464/2017. Nesse diapasão, tanto a Semag quanto o Ministro Bruno Dantas ponderam não ser

“razoável exigir a interrupção dos pagamentos ou a devolução dos valores até então recebidos a título de BEP **fixo**”, em virtude das pendências verificadas no cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, vinculadas ao aumento de despesas gerado pelo BEP. Segundo o Relator, cumpre franquear previamente à Administração a oportunidade de regularizar essas questões.

23. Na presente deliberação, a única parcela cujo pagamento, para ser implementado, depende de norma com força de lei é o chamado BEP **variável**. Tal questão é versada no **subitem 9.2** [agora 9.3] do Acórdão proposto pelo Relator, que trata exclusivamente do BEP **variável**.

24. Em complemento, anoto que os **subitens 9.6 e 9.7** [agora 9.7 e 9.8] da deliberação proposta também se referem ao BEP **variável** (condições para sua implantação) , ao passo que os **subitens 9.3, 9.4 e 9.5** (adequação aos ditames da LRF) [atuais 9.4, 9.5 e 9.6] tratam do **BEP como um todo**, englobando as parcelas **fixa e variável**.

25. Especificamente quanto aos **subitens 9.3 e 9.4** [atuais 9.4 e 9.5], o uso do instrumento da “determinação” se justifica, pois tratam de providências decorrentes de imposições legais, embora considere que seus prazos devam ser ajustados.

Com essas ponderações, VOTO com o Relator, sugerindo-lhe apenas a ampliação do prazo para as providências saneadoras descritas **nos subitens 9.3 e 9.4** [9.4 e 9.5 da proposta de acórdão atualizada], de 30 (trinta) **para 90 (noventa) dias**, em vista da complexidade das medidas ordenadas.

Na fase de votação propus, em substituição à ampliação de prazos acima descrita, que se mantivessem os prazos iniciais de 30 (trinta) dias para cumprimento das medidas descritas nos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão apresentado pelo Relator, e se delegasse desde logo ao Relator, mediante decisão monocrática, sua eventual prorrogação, caso requerida, de forma justificada, pelo Ministério da Economia. A proposição foi acolhida pelo Relator e aprovada pelo Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO

Revisor

Declaração de Voto:

Senhor Presidente do TCU,

Senhora Ministra e Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Peço licença para, no presente momento, discordar do Ministro-Relator Bruno Dantas, pois não vislumbro a suposta subsistência das aludidas falhas tendentes a impedir a imediata regulamentação para o pronto pagamento, variável, do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira.

2. Como visto, antes de o Executivo federal promover a efetiva regulamentação da referida Lei n.º 13.464, de 2017, e tendo fixado a açodada premissa de que o BEP variável se configuraria como mero adicional de remuneração variável, o Ministro-Relator teria passado a sustentar a suposta subsistência das aludidas falhas sob as seguintes vertentes: (i) *"inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal"*; (ii) *"exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária"*; (iii) *"despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade"*; (iv) *"vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores"*; (v) *"potencial conflito de interesses entre o público e o privado"*.

3. Ocorre, todavia, que, no presente momento, a aludida premissa e as supostas falhas vertentes não poderiam ser sequer tratadas sob toda essa perspectiva da suposta configuração de irregularidades tendentes a impedir a imediata regulamentação para o pagamento do BEP variável, até porque o TCU não poderia promover o indevido controle abstrato de constitucionalidade sobre a referida Lei n.º 13.464, de 2017, em flagrante descompasso, assim, com a Súmula n.º 347 do STF.

4. Bem se vê que, diante dessa atual falta da necessária regulamentação da referida lei pelo Executivo federal, o pagamento do BEP variável não seria sequer exequível e, desse modo, a presente manifestação de mérito do TCU sobre a Lei n.º 13.464, de 2017, configuraria o indevido exercício do controle abstrato de constitucionalidade da aludida lei no bojo da presente representação, ficando esse indevido controle abstrato ainda mais claro, quando se observa que a unidade técnica teria expressamente manifestado a sua discordância em relação, apenas, à simples “opinião” do Ministério da Economia pela mera cogitação sobre essa possível regulamentação futura do BEP variável, a partir da seguinte manifestação:

*“ (...) 78. Ainda que se argumente que o bônus, de acordo com as variáveis estabelecidas na Lei 13.464/2017, em caso de não atingimento dos índices de eficiência institucional, poderá ser nulo, as estimativas de despesas com esses pagamentos apresentadas pela Secretaria de Orçamento Federal e os parâmetros inicialmente delineados pela RFB, os quais podem ser entendidos como atos preparatórios para a futura “regulamentação do bônus”, não sinalizam na direção de se ter bônus próximo ou igual zero. Como será abordado posteriormente, a estimativa de despesa com BEP em 2018, **se houvesse a dita “regulamentação” dos BEP**, seria majorada em mais de 150% em relação à projeção da despesa sem a regulamentação (projeção com “regulamentação”: R\$ 2.536 milhões; projeção sem “regulamentação”: R\$ 999,8 milhões, conforme a Nota Técnica nº 24728/2018-MP, peça 52) .*

*(...) 125. Com as devidas vênias, **discorda-se** parcialmente **da opinião do Ministério da Economia**, notadamente no que diz respeito à definição das bases de cálculo por meio de ato infralegal. Assinale-se que a definição dessa variável não se trata de mero complemento da lei, visando à sua fiel execução, mas sim uma inovação no mundo jurídico, a qual repercutirá diretamente na remuneração de servidores e nas despesas públicas. Cite-se ainda que, em momento algum, a Lei 13.464/2017 atribuiu ao Poder Executivo prerrogativa para estabelecer base de cálculo do BEP, como estabelecido no que diz respeito à definição dos índices de eficiência institucional.” (grifou-se)*

5. Não fosse o bastante, no parecer da unidade técnica e no voto do Ministro-Relator, não se constata a subsistência de qualquer referência à efetiva regulamentação dessa lei ou à prática de qualquer ato administrativo pela administração federal, mas tão somente a subsistência de diversas referências à

prévia avaliação, em tese, sobre as supostas falhas abstratas na referida Lei n.º 13.464, de 2017, restando evidenciada, por aí, a flagrante ausência de concreta irregularidade a ser apreciada na presente representação.

6. Ocorre, então, que o TCU não poderia exercer abstratamente esse controle externo financeiro sobre a referida Lei n.º 13.464, de 2017, até porque ela não contaria com a necessária regulamentação para a eficácia e a exequibilidade do pagamento do BEP variável, e, assim, o Tribunal não poderia promover a presente manifestação de mérito sobre a aludida Lei n.º 13.464, de 2017, nem o subsequente envio de determinações e recomendações, pois essa atuação configuraria o indevido exercício de controle abstrato de constitucionalidade sobre a aludida lei, em flagrante dissonância com a Súmula n.º 347 do STF.

7. Por conseguinte, em vez do suscitado envio de determinações e recomendações ou mesmo de alertas ao Ministério da Economia, a partir dessa indevida manifestação subjacente sobre o mérito do feito, o TCU deve apenas promover o sobrestamento do presente processo de representação, sem o julgamento de mérito, até que o Executivo promova a aludida regulamentação para a efetiva aplicabilidade da Lei n.º 13.464, de 2017, sem prejuízo de promover o envio de cópia do presente processo ao Ministério da Economia, para ciência, e o envio de cópia da presente deliberação à Sefip, para ciência e eventuais providências no âmbito dos demais processos já autuados sobre essa mesma matéria.

8. Mais adiante, contudo, o TCU poderá avaliar, entre outras ponderações, que, no mérito, o presente feito comportaria a adoção de solução bem diversa, em face das seguintes peculiaridades:

(1) o BEP não deveria ser tratado como mero adicional de remuneração variável, mas, sim, como legítima gratificação pelo desempenho, em consonância, aliás, com a semelhante Gratificação de Desempenho instituída pela Lei n.º 10.356, de 2001, em prol dos servidores da secretaria do TCU;

(2) não subsistiria a suposta falha pela *"inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal"*, diante dos seguintes fundamentos técnicos:

(a) esses índices de eficiência poderiam ser definidos ou aprovados, sim, por ato do Executivo federal como lei material, em sintonia com a Lei n.º 13.464, de 2017, tendo esse mesmo procedimento sido estabelecido, aliás, pela aludida Lei n.º 10.356, de 2001, ao permitir que, por ato próprio, o TCU fixasse os índices de eficiência para o subsequente pagamento da Gratificação de Desempenho instituída em favor dos servidores da secretaria do TCU;

(b) a referida base de cálculo teria sido anunciada, sim, pela Lei n.º 13.464, de 2017, sem prejuízo de ter de receber a subsequente regulamentação específica pelo Executivo, estando essa situação em plena consonância com as normas jurídicas aplicáveis, a partir das seguintes ponderações:

(i) a supressão do texto originalmente previsto no art. 5º, § 4º, da MP n.º 765, de 2016, com a subsequente conversão na Lei n.º 13.464, de 2017, teria apenas o condão de excluir as multas tributárias, além das receitas pela alienação de bens apreendidos, na base de cálculo do BEP variável, tendo essa base de cálculo já ficado fixada, contudo, pela referida lei, sem prejuízo da aludida regulamentação específica subsequente, quando os arts. 13 e 15 dessa Lei n.º 13.464, de 2017, estabeleceram o seguinte:

*"Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, **incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei**, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.*

(...) Art. 15. O Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*'Art. 6º [Fica **instituído** (...) o **FUNDAF**, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais (...)]*

*Parágrafo único. [O **FUNDAF** destinar-se-á, também, a fornecer **recursos para custear**.:]*

c) **o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.**” (grifou-se)

(ii) a referida base de cálculo do BEP variável teria sido fixada, assim, sobre o montante do FUNDAF, com a exclusão dos recursos destinados aos demais dispêndios inerentes a esse fundo especial, além da exclusão das multas tributárias e das receitas da alienação de bens, em sintonia com os aludidos arts. 13 e 15 da Lei n.º 13.464, de 2017;

(iii) não se mostraria razoável a atual tentativa, por exemplo, de promover a fundamentação do Acórdão do TCU nesta representação sob a estranha premissa de que o Congresso Nacional seria tão despreparado a ponto de ter convertido a MP n.º 765, de 2016, na subsequente Lei n.º 13.464, de 2017, sem fixar os parâmetros mínimos necessários ao superveniente pagamento do referido BEP variável, pois o próprio Congresso Nacional teria expressamente fixado o BEP fixo como efetiva antecipação do superveniente pagamento do aludido BEP variável, não se podendo logicamente imaginar que o Legislativo teria determinado a antecipação de parcela remuneratória inexistente;

(iv) a referida Lei n.º 13.464, de 2017, deveria ser aplicada, então, pela efetiva interpretação das suas regras, não podendo essa lei ser simplesmente afastada pelo TCU sem nenhuma ação interpretativa, até porque, desse modo, o TCU exorbitaria do limite de suas competências constitucionais pelo indevido controle abstrato de constitucionalidade sobre a aludida lei;

(3) não subsistiria, por outro ângulo, a suposta necessidade de imediata vedação ao pagamento do BEP variável ante a “*exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária*”, em face dos seguintes fundamentos técnicos:

(a) a exclusão do BEP na base de cálculo da contribuição previdenciária tenderia a ser inadequada, mas isso não poderia resultar no suposto impedimento para o pronto pagamento do BEP, até porque a indevida ausência de cobrança do tributo sobre determinada gratificação deveria resultar na superveniente exigência dessa cobrança, e não na total supressão do pagamento da gratificação;

(b) a possível necessidade de inclusão do BEP na base de cálculo da contribuição previdenciária já estaria sob a apreciação do TCU em outros processos mais específicos e, assim, a suscitada apreciação dessa matéria no presente processo se mostraria evidentemente prejudicada;

(4) não subsistiria, por seu turno, a suposta impossibilidade de imediata regulamentação para o pronto pagamento do BEP variável pela suscitada inconsistência das "*despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade*", até porque as subsequentes medidas de compensação pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa estariam asseguradas em proveito do referido BEP variável, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, já que esse BEP variaria, para mais ou para menos, em função do aumento ou da diminuição das respectivas receitas tributárias, com o seu reflexo sobre o FUNDAP (base de cálculo), estando a vinculação das receitas de impostos ao pagamento desse BEP variável em plena sintonia, ainda, com o art. 167, IV, da CF88, ante a nova dicção dada pela EC n.º 42, de 2003, pois o BEP variável incentivaria o aumento do desempenho na administração tributária;

(5) não subsistiria, também, a suposta impossibilidade de regulamentação para o pronto pagamento do BEP variável pela suscitada inconsistência na "*vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores*", até porque não se trataria, aí, de qualquer equiparação ou vinculação de espécie remuneratória em dissonância com o art. 37, XIII, da CF88, mas, sim, de legítima instituição de gratificação de desempenho na administração tributária em plena consonância com o art. 167, IV, da CF88, e a EC n.º 42, de 2003, além de o BEP variável instituído pela Lei n.º 13.464, de 2017, estar em evidente sintonia com a Gratificação de Desempenho instituída pela Lei n.º 10.356, de 2001, em favor dos servidores da secretaria do TCU; e

(6) não subsistiria, enfim, a suposta falha no imediato pagamento do BEP variável pelo "*potencial conflito de interesses entre o público e o privado*", até porque o BEP instituído pela referida Lei n.º 13.464, de 2017, a partir da subsequente regulamentação vindoura, estaria em evidente sintonia com a semelhante Gratificação de Desempenho instituída em favor dos servidores federais no TCU pela Lei n.º 10.356, de 2001, a partir da respectiva regulamentação por ato próprio do TCU.

9. Por todo o exposto, a despeito de louvar o Ministro-Relator Bruno Dantas, peço licença para, no presente momento, discordar da sua proposta e, assim, voto pela prolação do Acórdão do TCU no seguinte sentido:

" (...) 9.1. determinar o sobrestamento do presente processo de representação até que, em conjunto com o Ministério da Economia, o Executivo promova a aludida regulamentação para a efetiva aplicabilidade da Lei n.º 13.464, de 2017, em prol da exequibilidade do pagamento, variável, do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e, se for o caso, na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP) ;

9.2. determinar, nos termos do art. 250 do RITCU, que, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após a superveniente regulamentação da Lei n.º 13.464, de 2017, o Ministério da Economia envie a cópia de todos os correspondentes atos regulamentares e atos administrativos ao TCU, apresentando as necessárias fundamentações técnicas para o subsequente pagamento do aludido BEP variável, além da demonstração sobre a eventual observância, entre outros normativos, dos dispositivos aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3. determinar que a unidade técnica envie a integral cópia do presente processo, aí incluída a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Ministério da Economia, para ciência e efetivo atendimento ao item 9.2 deste Acórdão; e

9.4. determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, à Sefip, para ciência e eventuais providências no âmbito dos demais processos já autuados no TCU sobre a presente matéria."

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2019.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Ministro-Substituto



Fale conosco

Ajuda



Login

Pesquisar em...

O que deseja pesquisar?

Acórdãos



o Acórdão 1675/2021



1 de 4

**Número do Acórdão:**ACÓRDÃO 1675/2021 -
PLENÁRIO**Relator:**

VITAL DO RÊGO

Processo:

005.283/2019-1

Tipo de processo:

REPRESENTAÇÃO (REPR)

Data da sessão:

14/07/2021

Número da ata:

26/2021 - Plenário

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Recorrentes: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Anfp e Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - Sinait.

Entidade:

Ministério da Economia; Ministério da Fazenda (extinta); Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Fazenda.

Representante do Ministério Público:

Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

Unidade Técnica:

Secretaria de Recursos (Serur).

Representante Legal:

Vanessa Affonso Rocha (OAB/DF 39.069), Rodolfo Tsunetaka Tamanaha (OAB/DF 31.795), Claudio Renato do Canto Farag (OAB/DF 14.005) e outros.

Assunto:

Pedidos de reexame interpostos contra **acórdão** que apreciou indícios de irregularidades na instituição e pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Sumário:

REPRESENTAÇÃO. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA INSTITUIÇÃO DO BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NAS ATIVIDADES TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA E DE AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO DO RECURSO MANEJADO PELA AGU. NÃO CONHECIMENTO DOS RECURSOS APRESENTADOS PELAS ENTIDADES SINDICAIS ANTE A AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO SUBITEM 9.3. ENCAMINHAMENTO DA PRESENTE DECISÃO AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS QUE ENTENDER PERTINENTES. NOTIFICAÇÃO.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União - AGU, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Anfip e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - Sinait, contra o Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 2358/2019-TCU-Plenário, que rejeitou embargos de declaração;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) , em razão da ausência de legitimidade, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 144, 286, parágrafo único, e 285 do RITCII;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Advocacia-Geral da União - AGU, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário:

"9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;"

9.4. tornar sem efeito o disposto no subitem 9.9 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, renumerando os subitens seguintes;

9.5. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário;

9.6. anexar cópia da presente decisão ao TC Processo 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;

9.7. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, caso ocorra a regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017;

9.8. notificar os recorrentes da presente decisão.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Revisor), Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Weder de Oliveira.

13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

Relatório:

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de mérito elaborada pelo auditor lotado na Secretaria de Recursos -Serur, peça 170, que contou com a anuência do escalão gerencial da referida unidade técnica, peças 171 e 172, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela União, por intermédio da Advocacia-Geral da União (peça 120) , pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) (peça 125) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) (peça 126) , contra o Acórdão 1.921/2019 (peça 102) , mantido pelo Acórdão por Relação 2.358/2019 (peça 131) , ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98) ;

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art.

6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste **Acórdão**, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) , com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) , na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) .

2.1. Após análise preliminar dos fatos, o Relator *a quo* proferiu despacho (peça 5) , em que conheceu da representação e decidiu:

96.2. **facultar a manifestação** do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal no **prazo de 24 horas**, se desejarem, a respeito dos indícios de irregularidades apontados na presente representação, os quais ensejam a adoção imediata de medida cautelar no sentido da suspensão de todos os atos

os quais ensejam a adoção imediata de medida cautelar no sentido da suspensão de todos os atos

tendentes ao cálculo, à fixação e ao pagamento de parcelas remuneratórias a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, previsto na Lei 13.464/2017, e em especial sobre os seguintes aspectos, nos termos e fundamentos desta decisão:

96.2.1. Inexistência de previsão legal de valores, base de cálculo e metodologia de cálculo do Bônus de Eficiência, com conseqüente ofensa à reserva legal estrita para fixação de remuneração de servidores públicos;

96.2.2. Vinculação da espécie remuneratória a índices e indicadores;

96.2.3. Afetação da arrecadação de impostos a gastos específicos (CF/88, art. 167, IV) ;

96.2.4. Efetivação de renúncia previdenciária sem atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

96.3. autorizar a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal a realizar **inspeção** no Ministério da Economia e na Secretaria da Receita Federal, conforme escopo que definir, para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho;

96.4. **destacar** os indícios de irregularidade suscitados na manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 1) relacionados ao pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência, para que, preliminarmente, o Plenário delibere sobre a relatoria do feito, no que se refere a atos praticados no âmbito da Advocacia-Geral da União;

96.5. **dar ciência** à Procuradoria-Geral da República acerca das aparentes inconstitucionalidades, ilegalidades e/ou incompatibilidades identificadas na presente Representação (peças 1, 2, 3 e 5) , notadamente no que diz respeito ao confronto entre os dispositivos da Lei 13.464/2017 e os art. 37, inciso X, XIII, 150, § 6º, e 167, inciso IV, da Constituição Federal, bem como os art. 114, caput e §§ 3º e 4º da LDO/2016 (Lei 13.242/2015) , e art. 118 da LDO/2017 (Lei 13.408/2016) ;

96.6. dar **ciência** desta decisão ao Ministério da Economia e à Secretaria da Receita Federal;'

2.2. Depois da oitiva dos órgãos responsáveis e análise das respostas encaminhadas, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) identificou diversas irregularidades na formação do BEP, resumidas no voto condutor da deliberação recorrida, nos seguintes termos (peça 105, p. 3) :

- a) Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal;
- b) Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária;
- c) Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade;
- d) Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores;
- e) Potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

2.3. Diante das análises empreendidas pela unidade técnica, o Tribunal, preocupado com a gravidade dos fatos relatados e o possível reflexo nas contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2019, proferiu, por meio do Acórdão 1841/2019-TCU-Plenário (peça 87) , relatado pelo Ministro Bruno Dantas, o seguinte alerta:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar

a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.

2.4. Em face dessa deliberação, a Advocacia-Geral da União (AGU) opôs embargos de declaração (peça 98) , apontando omissões e contradições no julgado, os quais foram enfrentados juntamente com o mérito da representação.

2.5. Com isso, o Tribunal, ao se debruçar sobre as conclusões da unidade técnica e sobre a documentação juntada pelas partes, proferiu, por meio do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário (peça 102) , determinações e recomendações aos órgãos responsáveis, na forma transcrita na introdução acima, além de conhecer e rejeitar os embargos interpostos.

2.6. Com vistas a solucionar obscuridades e contradições nesse julgado, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional) opôs embargos de declaração (peça 117) , requerendo o saneamento da deliberação. O Tribunal, por meio do Acórdão por Relação 2.358/2019 - Plenário (peça 131) , da relatoria do Ministro Bruno Dantas, decidiu por não conhecer do pedido.

2.7. Também insatisfeita, a União, por intermédio da AGU, interpôs pedido de reexame (peça 120) , requerendo o conhecimento e provimento do pedido para (peça 120, p. 9) :

a. Afastar os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do Acórdão; e

b. Adequar os itens 9.7 e 9.8, para que os requisitos ali indicados sejam direcionados ao ato regulamentador do BEP.

2.8. Do mesmo modo, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) interpôs pedido de reexame em face do julgado (peça 125) , requerendo (peça 125, p. 49-50) :

a) Que seja atribuído efeito suspensivo ao presente pedido de reexame;

b) Preliminarmente, que seja anulado o Acórdão, pelo fato de que ele não foi instruído pela SFFIP.

b) Preliminarmente, que seja anulado o **acórdão** pelo fato de que ele não foi instruído pela Lei 11,7

c) Que seja anulado o **acórdão** pela impossibilidade do TCU determinar forma de regulamentação de Lei pelo Poder Executivo;

d) Que seja anulado o **acórdão** em razão de que ele determina o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF, quando não é hipótese de renúncia de receita, mas, sim, não incidência. Ou seja, não se aplica o art. 14 da LRF;

e) Que seja anulado o **acórdão** em razão de que o Tribunal de Contas não poder, de maneira alguma, determinar o corte do Bônus de Eficiência, da forma que ele é pago atualmente, pelo fato de que ele está previsto em lei e no orçamento;

f) Que no mérito, seja julgado procedente o pedido para reformar o **acórdão** e julgar pela improcedência da Representação, em face de que o Bônus de Eficiência é pago aos auditores em razão de previsão legal e fazer diferente é afrontar a decisão judicial vigente nos Mandados de Segurança nº 35.498 e 35.500.

2.9. Também irredigido, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) interpôs pedido de reexame (peça 126) , com pedidos idênticos ao recurso da Anfip.

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 141-145) , ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 147, que concluíram pelo não conhecimento dos recursos da Anfip e do Sinait, ante a ausência de legitimidade; e pelo conhecimento do pedido da União, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do **Acórdão** 1.921/2019 (peça 102) , mantido pelo **Acórdão** por Relação 2.358/2019 (peça 131) , ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) . Diante disso, a análise de mérito nesta instrução se restringirá ao recurso interposto pelo ente federal.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões: Se as determinações insculpidas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do **acórdão** recorrido configuram controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU, se é possível inviabilizar norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria lei, se o BPE constitui hipótese de isenção ou não incidência de contribuição previdenciária e se houve violação à Lei pelo Presidente da República (peça 120) .

5. BPE, determinações insculpidas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do **acórdão recorrido, controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU, possibilidade de inviabilizar norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria lei; isenção ou não incidência e violação à Lei pelo Presidente da República (peça 120)**

5.1. A União, por meio da AGU, afirma que as determinações insculpidas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do **acórdão** recorrido configuram controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU sobre o BPE, hipótese de isenção tributária, não sendo possível inviabilizar norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria Lei, sem que tenha havido violação à Lei pelo Presidente da República, impondo-se a modificação do julgado recorrido, haja vista os seguintes argumentos:

- a) O item 9.3 do **acórdão** recorrido fixa a inviabilidade da regulamentação da Lei 13.464/2017, por considerar não ser possível o estabelecimento de base de cálculo para o BEP por ato infralegal (peça 120, p. 3) ;
- b) A Lei 13.464/2017 prevê, nos parágrafos de seu artigo 6º, atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, para mensuração dos índices de eficiência que definirão os valores variáveis do BEP, bem como delega a regulamentação do Comitê Gestor a ato do Poder Executivo Federal, havendo a mesma lógica em relação à Auditoria-Fiscal do Trabalho, conforme o artigo 16 da norma (peça 120, p. 3) ;

- c) O afastamento dos dispositivos previstos na Lei 13.464/2017 constituiu controle de constitucionalidade, por não haver hierarquia entre leis complementares e ordinárias, hipótese vedada pelo próprio Tribunal, conforme ressaltou o Ministro André Luís de Carvalho, em declaração de voto juntada ao **acórdão** recorrido. Esse viés se confirma nos próprios encaminhamentos do **acórdão**, como no item 9.11, que encaminha o caso às Mesas das Casas do Congresso e à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da norma (peça 120, p. 3-4) ;
- d) Questiona-se a opção do legislador por delegar ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada, o que configura evidente hipótese de controle de constitucionalidade, como reconheceu o Ministro André Luís de Carvalho na citada declaração de voto. O julgador lembrou, ainda, que a Gratificação de Desempenho instituída pela Lei 10.356/2001 aos servidores desta Corte tem conformação semelhante ao BEP, tendo sido regulamentada pela Resolução 146, de 28/12/2001, inclusive com extensão a aposentados e pensionistas. Segundo o Ministro, apenas em 2012, após diversas mudanças legislativas, é que a Lei passou a trazer padrões e percentuais dessa parcela remuneratória. Com isso, por 11 anos, os servidores do TCU perceberam gratificação regulamentada por ato infralegal, em razão da opção do legislador de promover a delegação do tema (peça 120, p. 3-4) ;
- e) O voto condutor da deliberação recorrida pretende inviabilizar a regulamentação do BEP por ato infralegal, mas, também, encampa tese de descumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) . Há teses contraditórias nesse ponto (peça 120, p. 4) ;
- f) Se a violação suscitada pelo TCU foi promovida pela Lei 13.464/2017, trata-se de evidente controle de constitucionalidade, pois o fato objetivo é que a lei foi aprovada e está em pleno vigor. Assim, se houver potencial violação por ato administrativo, decorrente da regulamentação do Bônus de Eficiência, ela somente poderá ocorrer com a regulamentação infralegal e se essa não observar os ditames da Lei de Responsabilidade, os quais serão aplicáveis no momento das definições a serem feitas pelo regulamento vindouro (peça 120, p. 4) ;
- g) A pretensão de se obstar a própria edição do regulamento torna impossível qualquer violação decorrente da regulamentação do BEP, ou seja, qualquer afronta à LRF por ato administrativo. Por meio

desse raciocínio circular, há inconsistências na argumentação;

h) As medidas potencialmente nulas de pleno direito nos termos dos artigos 15 e 21 da LRF são aquelas decorrentes de atos administrativos. Lei em sentido estrito é lei posta e vigente, a ser cumprida, e não é passível de ser afastada ao argumento de ferir requisito genérico de outra lei. Exigir do Ministério da Economia a demonstração de requisitos ausentes na lei aprovada pelo Parlamento é exigir do Poder Executivo o descumprimento da Lei se o TCU a entender inadequada, o que representaria patente sobreposição do Tribunal ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar, nos exatos termos do *caput* do art. 71 da Constituição Federal (peça 120, p. 4) ;

i) O Ministério da Economia trabalha para afastar as preocupações externadas pelo TCU na definição da base de cálculo, a exemplo do afastamento de multas tributárias e aduaneiras e das receitas classificadas extraordinariamente por estimativa, não havendo razão para a imputação do suposto conflito de interesses. Não há suspeição por presunção, conforme a jurisprudência pátria (peça 120, p. 4-5) ;

j) A Lei 13.464/2017, em seu artigo 15, abriu a possibilidade de se utilizar recursos do Fundaf para o custeio do Bônus, não sendo, entretanto, imposição. A parcela pode ser custeada pelo Tesouro Nacional, caso o Poder Executivo entenda nesse sentido na regulamentação, tudo a depender do alcance de metas institucionais, podendo, inclusive, não ocorrer o pagamento, caso não se atinjam os objetivos. Os valores recebidos pelos inativos não são custeados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) , mas pelo mesmo montante que paga os ativos, sendo direito residual e não provento de aposentadoria. Impõe-se, portanto, o afastamento do item 9.3 do **acórdão** recorrido (peça 120, p. 5) ;

k) O item 9.4 do **acórdão** recorrido abarca tese de isenção de contribuição previdenciária sobre o BEP, em detrimento da tese de não-incidência, encampada pela Lei 13.464/2017. Nessa linha, a Semag buscou diferenciar o feito dos outros processos que já tratam do Bônus, os quais não abordariam o tratamento orçamentário e contábil e os impactos fiscais associados, viés abarcado pelo presente processo. Essa ressalva é contraditória, pois a definição pela incidência de contribuição previdenciária sobre essa parcela tem o efeito de significar que a contribuição incide sobre essa rubrica, o que repercute diretamente no regime desses pagamentos a inativos e pensionistas (peça 120, p. 5) ;

l) A deliberação recorrida está embasada na presunção de que se trata de uma verba incorporável aos proventos de inatividade, uma vez que é paga a inativos e pensionistas, o que ignoraria as condições peculiares da verba. O Bônus de Eficiência não é uma verba que se incorpora aos proventos de inatividade e à pensão, pois esse pagamento ocorre em percentuais decrescentes a cada ano e que estacionam no importe de 35% a partir de dez anos de inatividade ou de pensão;

m) Se fosse uma verba incorporada à inatividade, não haveria o decréscimo, mas, ao revés, incidiria a regra da paridade, ainda vigente para casos pretéritos, embora revogada desde a Emenda Constitucional 41/2003. Ou seja, a incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, ao gerar a consequente incidência da paridade, ensejaria incremento de gastos, ante relevante acréscimo de valores para inativos e pensionistas (peça 120, p. 6) ;

n) Esse potencial incremento de gastos não está abrangido por análise de impacto prévia, reiterando-se que a incidência de paridade - que é corolário da incidência de contribuição previdenciária - gera um custo a maior para pagamento do Bônus, pois o aparente ganho de receita, pelo pagamento de contribuição, é anulado pelo incremento de despesa decorrente da paridade. Daí surgiria a suposta contradição entre a conclusão do TCU, de incidência necessária de contribuição social, e o argumento de responsabilidade fiscal (peça 120, p. 6) ;

o) A tese encampada pela Lei é de não incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, o que afasta a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no artigo 14 da LRF, pois o que se paga nessa rubrica não repercute para fins previdenciários, estando os valores pagos aos inativos pré-definidos, sem vinculação pela paridade a ser aplicada, em caso de entendimento contrário (peça 120, p. 6) ;

p) Em decisão em repercussão geral, em 11/11/2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que "não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público", sendo que as hipóteses de não incidência tributária podem ser delimitadas por expressa previsão legal, como no artigo 25 da Lei 13.464/2017 (peça 120, p. 6) ;

- q) O *caput* e o §3º artigo 41 da lei 8.112/1990 definem remuneração como o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, caracterizado pela irredutibilidade. O Bônus é parcela variável, podendo chegar a zero, não integrando o vencimento básico e sem que seja base de cálculo para qualquer vantagem pecuniária, conforme o artigo 14 da lei 13.464/2017 (peça 120, p. 6) ;
- r) O afastamento dessa Lei, ao se transmudar o que é hipótese de não-incidência em isenção, constitui controle de constitucionalidade de lei em tese, tendo sido opção do legislador (peça 120, p. 6) ;
- s) Caso não se aceite a tese da não-incidência, é imprescindível que o **acórdão** aborde os efeitos da paridade sobre o Bônus de Eficiência. Deve-se presumir que, em se entendendo pela incidência de contribuição previdenciária, à revelia da lei, há risco elevado de judicialização do tema para obtenção de paridade, refletindo-se diretamente no regime de pagamento a inativos e pensionistas, ao contrário do que se pretendeu defender (peça 120, p. 6-7) ;
- t) O STF já decidiu pela existência de direito adquirido a reajuste previsto em Lei para servidores do Estado do Tocantins, mesmo antes do advento de termo previsto em lei, conforme precedente contido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4013/TO, aplicado em outras decisões recentes, proferidas nas ADI 5.809/DF e 6004/DF, que buscavam postergar reajustes aprovados em Lei exatamente sob argumentação de natureza orçamentária. Os julgados informam que o precedente contido na ADI 4013/TO produziu eficácia contra todos e efeito vinculante. O Ministro Relator, naquelas ações, destaca não ser possível o Poder Executivo desconstituir diploma normativo previamente combinado entre o governo e as entidades de representação de classe, com aprovação das respectivas Casas Legislativa e sanção pelo próprio Presidente da República (peça 120, p. 7) ;
- u) O STF afasta qualquer possibilidade de imposição de condição de eficácia nos moldes suscitados no voto condutor da deliberação recorrida, sendo que o BPE é ainda mais direto, pois a Lei 13.464/2017 tem vigência imediata em relação ao valor fixo, dependendo de regulamentação apenas em relação à parcela variável;

v) O STF firmou entendimento no sentido de não haver hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, não se mostrando razoável o viés de eficácia que buscou inaugurar o TCU (peça 120, p. 7) ;

w) A Lei Orgânica do TCU e o Regimento Interno desta Corte preveem que a consulta deve ter indicação precisa do objeto, de modo que constitua prejulgamento de tese específica e não genérica (peça 120, p. 7-8) ;

x) A consulta que deu origem ao TC Processo 039.853/2018-7 foi formulada pelo então Ministro da Fazenda e se refere a leis instituidoras de subvenções, benefícios e isenções fiscais, ou seja, leis autorizativas, informando-se, ainda, que o Presidente da República havia oposto veto na lei em razão exatamente de inobservância do artigo 113 do ADCT, incluído em dezembro de 2016, tendo sido o veto superado pelo Congresso Nacional. Logo, o caso era distinto da questão tratada nos presentes autos (peça 120, p. 8) ;

y) O Relator *a quo* informa que a PGFN/AGU, pela CAF, manifestou-se sobre o tema antes da consulta e sustentou a inviabilidade de execução de medidas legislativas que impliquem aumento de despesa, independentemente da natureza do gasto. Mas, o Parecer/SEI n. 430/2018/CAF/PACFFS/PGFN-MF foi no sentido de que as despesas de caráter discricionário não são alcançadas pelo artigo 113 do ADCT, apesar de terem necessariamente que observar as normas da LRF e as exigências das leis orçamentárias. Por isso, a PGFN/AGU considerou que somente seria possível a impugnação da Lei 13.606/2018, em relação aos artigos 29 a 32; bem como sobre o §4º do artigo 4º da Lei 13.340/2016 por ADI. Na ocasião, os artigos 28 a 32 da Lei 13.606/2016 foram revogados pela Medida Provisória 842, convertida na Lei 13.729/2018. Para o parecerista, inclusive, a conversão poderia até ensejar a perda de objeto da consulta;

z) No mérito, o Parecer da PGFN/AGU deixou clara a aplicação a casos de subvenção, benefícios e subsídios, cuja execução pelas instituições financeiras oficiais deve depender de consentimento expresso prévio do Tesouro Nacional, em observância aos artigos 16 a 17 da LRF. Por conta disso, o Parecer PGFN/CAR n. 567/2017, anterior à manifestação então em análise, concluiu pela suspensão da eficácia dos dispositivos da Lei 13.340/2016, afetados pela rejeição dos vetos da Lei 13.606/2018, até que seja possível comprovar a devida adequação orçamentária e financeira;

aa) Não se justifica o apego do **acórdão** recorrido a uma só frase do Parecer da PGFN/AGU, desconsiderando todo o restante do conteúdo. Além disso, é contraditória a deliberação estender o objeto da consulta a toda e qualquer despesa criada por Lei, quando o objeto daquele processo era específico, ou seja, casos de Leis que autorizam subvenção, benefício e subsídios. Essas leis autorizativas exigem atos posteriores do Poder Executivo, que devem observar a legislação orçamentária, não se aplicando ao presente processo (peça 120, p. 8) ;

ab) O âmbito de aplicação do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, está aberto, como demonstrado na sessão plenária de 11/9/2019, envolvendo o TC Processo 000.605/2019-0. Nesses autos, entendeu-se que razões excepcionalíssimas de interesse público poderiam afastar a aplicação da consulta (peça 120, p. 9) ;

ac) Inexiste descumprimento de Lei por parte do Poder Executivo, não havendo razão para que o julgado repercuta na análise das contas do Presidente da República, conforme sugere o item 9.9 do **acórdão** recorrido (peça 120, p. 9) ;

ad) O Poder Executivo, em dever clássico, apenas deu estrito e esmerado cumprimento de lei válida e vigente, sem qualquer ato do que transborde dos preceitos legais. A Semag, seguida pelo Ministro Relator e pelo Plenário desta Corte, reconheceu a ausência de irregularidades nos pagamentos efetivados até o presente momento, exatamente porque ocorreu tão-somente o cumprimento direto e objetivo da lei posta. Compreensão diversa configuraria subversão direta do próprio conceito de legalidade estrita, além de violação ao princípio da separação dos Poderes (peça 120, p. 9) .

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. O Tribunal de Contas da União não detém competência para realizar controle de constitucionalidade das leis ou dos atos normativos *in abstracto*, atribuição exclusiva do Poder Judiciário, mesmo diante da possibilidade de esta Corte examinar a aderência das normas à Constituição nos casos concretos.

5.3. Destaque-se, inicialmente, nos termos da Lei 13.464/2017, que o Bônus de Eficiência e Produtividade constitui parcela, como regra, variável na remuneração das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, dependente da regulamentação dos parâmetros essenciais relativos ao índice de eficiência institucional e à base de cálculo.

5.4. Até que se estabeleça esse detalhamento, a norma previu pagamento dos bônus em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei, em seus artigos 11, §2º; e 21, §2º.

5.5. Assim, na forma como apontou o Relator *a quo*, deve-se distinguir entre o BEP variável, que depende de regulamentação e de outras medidas; e o BEP fixo, já em execução, por meio de pagamentos mensais aos servidores.

5.6. Sobre o mérito do recurso, primeiramente, está absolutamente correto o posicionamento da unidade técnica, encampado pelo Plenário desta Casa, tendo por base o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, no sentido de que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

5.7. Do mesmo modo, a definição da composição da base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade (BPE), em sua parcela variável, impacta diretamente a remuneração e os proventos dos servidores das carreiras tributária e aduaneira e auditoria-fiscal, exigindo-se estruturação por lei específica.

5.8. Note-se, na forma discutida pela Semag, que, nos termos dos artigos 5º, §5º; e 15, §5º, da Lei 13.464/2017,

Art. 5º (...)

§ 5º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência

Institucional.

(...)

Art. 15 (...)

§ 5º **O valor global do Bônus** a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à **multiplicação da base de cálculo** do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho **pelo Índice de Eficiência Institucional**. (Grifos acrescentados)

5.9. Assim, o valor global do BEP é razão direta da definição da base de cálculo e do índice de eficiência institucional, sendo que, após o cálculo, esse é o montante a ser distribuído entre os beneficiários definidos na Lei 13.464/2017, anexando-se, portanto, à remuneração e aos proventos dos servidores.

5.10. Por óbvio, a delimitação da base de cálculo a compor o valor do BEP é elemento essencial na definição da remuneração dos beneficiários da rubrica e, portanto, deveria estar delineada expressamente em lei específica.

5.11. Nesse sentido, conforme assinalado no relatório e no voto condutor da deliberação recorrida e na manifestação do Ministro Raimundo Carreiro, a redação original da Medida Provisória 765/2016, que fundamentou inicialmente o Bônus, no §4º do artigo 5º, delineava expressamente a base de cálculo dessa rubrica.

5.12. Todavia, quando da conversão da medida provisória na Lei 13.464/2017, esses dispositivos foram retirados, o que deixou sem definição a base de cálculo do BEP, conforme pode ser observado, na tabela comparativa constante da declaração de voto do Ministro Raimundo Carreiro, o cotejo entre o artigo 5º da Medida Provisória 765/2016 e os artigos 5º e 6º da Lei 13.464/2017, os quais tratam dos mesmos assuntos, mas com conteúdos distintos (peça 104, p. 3-4) :

Art. 5º da MP 765/2016**Arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017**

Art. 5º Ficam instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade

Art. 5º A carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passa a ser denominada

BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE

DE DEZEMBRO DE 2002 , PASSA A SER DENOMINADA

Tributária e Aduaneira, 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 será gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, composto por 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo Índice de Eficiência Institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do programa e a metodologia para a mensuração da

carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta de cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, no exercício das atribuições previstas no inciso I do art. 6º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 , são autoridades tributárias e aduaneiras da União.

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o Índice de Eficiência Institucional.

§ 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975:

I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988 , inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 .

§ 5º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

§ 5º (VETADO) . [dispositivo do projeto de lei alusivo ao pagamento diferenciado da BEP para auditores da SRFB cedidos para atuar como conselheiros no CARF, vetado por afronta ao princípio da isonomia em relação aos demais auditores] .

§ 6º (VETADO) . [idem].

Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência Institucional.

§ 7º (VETADO) [idem].

§ 6º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo de que trata o § 4º.

5.13. Possivelmente por discordância quanto à inclusão de rubricas na composição da base de cálculo do valor global do BEP, especialmente multas, o Congresso Nacional, como se constata na tabela, ao apreciar a medida provisória, optou por rejeitar a formatação dessa parcela, apesar de ter mantido a metodologia de cálculo do Bônus.

5.14. O Ministério da Economia, em resposta a solicitação de informações da equipe de fiscalização da Semag, entendeu que a definição da base de cálculo do valor global do BEP poderia ocorrer por meio de decreto do Poder Executivo (peça 48, p. 3) .

5.15. Entretanto, conforme discorreu adequadamente a unidade técnica e os votos que conduziram a deliberação recorrida, a regulamentação dessa parcela, com impacto direto na remuneração das carreiras tributária e aduaneira e auditoria-fiscal, constituiria decreto autônomo não autorizado no ordenamento, em usurpação às competências do Parlamento.

5.16. Nesse sentido, transcreve-se trecho do relatório do acórdão recorrido (peça 106, pl. 24) :

125. Com as devidas vênias, discorda-se parcialmente da opinião do Ministério da Economia, notadamente no que diz respeito à definição das bases de cálculo por meio de ato infralegal. Assinale-se que a definição dessa variável **não se trata de mero complemento da lei**, visando à sua fiel execução, **mas sim uma inovação no mundo jurídico, a qual repercutirá diretamente na remuneração de**

servidores e nas despesas públicas. Cite-se ainda que, **em momento algum, a Lei 13.464/2017 atribuiu ao Poder Executivo prerrogativa para estabelecer base de cálculo do BEP, como estabelecido no que diz respeito à definição dos índices de eficiência institucional.**

126. Ademais, a definição do quantum, ou seja, da composição da base de cálculo irá, de fato, balizar o montante total da despesa com o pagamento desse BEP, e, por consequência o valor da remuneração dos agentes públicos. Para custear o valor fixo do BEP, a União desembolsa cerca de R\$ 1,0 bilhão anualmente. Dessa forma, o valor global do BEP também seria de R\$ 1,0 bilhão, considerando-se os índices de eficiência institucional igual a 100%. Assim, se utilizasse o raciocínio inverso para o cálculo do valor do BEP (como propõe a Lei 13.464/2017, após a implementação da variabilidade no bônus) , esse valor seria distribuído aos respectivos beneficiários, perfazendo o valor mensal de R\$ 3.000,00 - para Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho ativos - e de R\$ 1.800,00 - para Analistas Tributários da RFB ativos. Os inativos e pensionistas receberiam uma fração desses valores. (Grifos no original)

5.17. Dessa forma, a instituição de decreto para regulamentação de assunto reservado à lei específica, de fato, ultrapassa a competência do Chefe do Poder Executivo e deve ser objeto de enfrentamento por esta Corte.

5.18. Todavia, ao se debruçar sobre a manifestação da unidade técnica transcrita no relatório do acórdão recorrido (peça 106 - itens 113 a 136) e os votos condutores do julgado (peças 104 e 105) , não obstante se observe referência a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e normas constitucionais de finanças públicas, é forçoso reconhecer que esse ponto gira em torno primordialmente da inconstitucionalidade na edição de possível decreto autônomo, em afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. Não se desconhece nesta instrução o papel essencial que a base de cálculo do BEP tem sobre exigências da LRF, conforme será discutido abaixo.

5.19. Mas, igualmente, é posicionamento de todos que o tratamento da base de cálculo do BEP por decreto constitui inconstitucionalidade formal, por se referir a matéria reservada a lei específica, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Observe-se trecho do voto revisor proferido pelo

Ministro Raimundo Carreiro (peça 104, p. 4) :

12. Dessa forma, anuo às conclusões do Relator quanto à inconstitucionalidade decorrente da delegação a um órgão administrativo (Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil) da competência para fixar a base de cálculo de uma verba remuneratória, o que, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é atribuição adstrita à reserva legal (a remuneração e o subsídio dos servidores "**somente** poderão ser **fixados ou alterados por lei específica**"). (Grifos no original)

5.20. Esta Corte, em atendimento à proposição da unidade técnica, optou por tratar a questão de forma preventiva e proferir, por meio do item 9.3 do **acórdão** recorrido, transcrito uma vez mais, para melhor entendimento, determinação ao Ministério da Economia e à Casa Civil, para que se abstenham de dispor sobre o tema de outra forma senão por lei formal:

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

5.21. Em que pese se refira ao Ministério da Economia e à Casa Civil, por certo, a determinação se direciona, em primeira medida, ao Presidente da República, em acintoso controle de constitucionalidade preventivo pelo TCU. Apesar de salutar a intenção de proteção prévia das contas públicas, nesse caso específico, a forma de controle encontrada pela Corte não encontra guarida na Constituição Federal.

5.22. Sobre o tema, cabe ressaltar que o enunciado 347 da Súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, transcrito abaixo, permite apenas manifestação desta Corte sobre a constitucionalidade de leis ou atos normativos, de forma incidental, afastando-se a aplicação de normas viciadas nos casos concretos submetidos à Corte:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

5.23. Não se enfrenta, neste ponto, contudo, qualquer caso concreto que atraia a atuação incidental desta Corte sobre a matéria, mas sim a discussão em abstrato da norma, com vistas a impedir a regulamentação do normativo por decreto executivo.

5.24. É importante observar que o enunciado 347 foi aprovado em sessão plenária do STF de 13/12/1963, época em que o único titular do controle de constitucionalidade era o Procurador-Geral da República (PGR), a quem cabia encaminhar ao Poder Judiciário pedidos de declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, em controle difuso.

5.25. Com a Emenda Constitucional n. 16/1965, institui-se a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, encaminhada pelo PGR, dando início ao controle de constitucionalidade em abstrato no ordenamento jurídico pátrio.

5.26. A partir de então, apenas o Supremo Tribunal Federal possui essa prerrogativa, havendo, hoje, conforme o artigo 103 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, inúmeros outros legitimados aptos representar acerca da constitucionalidade de lei ou ato normativo, não se encontrando nesse rol o Tribunal de Contas da União:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

5.27. Assim, poder-se-ia, em momento futuro, pleitear, por meio do adequado processo legislativo, a inserção desta Corte no rol de legitimados para a representação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, dada a relevância e a posição que o Tribunal se encontra no ordenamento constitucional brasileiro. Mas, no momento, as competências estão claramente estabelecidas, não cabendo desvirtuamento.

5.28. Inclusive, no TC Processo 021.009/2017-1, que também discutiu, sob outros parâmetros, o próprio BEP, o Tribunal, por meio do Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário, atendendo ao voto do Ministro Relator Benjamin Zymler e a jurisprudência da Casa, afastou a possibilidade de o Tribunal realizar controle abstrato de constitucionalidade:

55. A despeito da relevância da questão e da materialidade do dano apurado (cerca de R\$ 477 milhões anuais) , observo que a unidade técnica propõe verdadeiro controle prévio e in abstracto de constitucionalidade de norma legal, o que não se insere no rol de competências desta Corte e é atribuição exclusiva do Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal, art. 102, inciso I, alínea "a") .

56. É certo que o Tribunal pode, nos casos concretos, examinar a constitucionalidade de norma, mas não é essa a proposta da Sefip, que busca impedir todo e qualquer pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei 13.464/2017 aos aposentados e pensionistas da Carreira de Auditoria Fiscal do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho, afastando-se a aplicação dos §§ 2º e 3º do art. 7º e dos §§ 2º e 3º do art. 17, ambos da Lei 13.464/2017, por estarem em desconformidade com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos inculpidos no caput do art. 40 da Constituição Federal.

57. Apesar das inconstitucionalidades acima mencionadas, em relação às quais reitero a minha total concordância, entendo que esta Corte de Contas encontra-se limitada em sua atuação, por se tratar os presentes autos de processo de representação formulada pela unidade técnica versando sobre a constitucionalidade de leis e regulamentos de forma abstrata.

58. Com efeito, tudo leva a crer que a presente representação foi formulada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade na esfera administrativa, resultando daí a inviabilidade do exame da questão na forma proposta, haja vista que o exame de constitucionalidade por parte desta Corte de Contas, assegurado pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, somente poderia se dar de forma incidental.

5.29. Mesmo o conteúdo do enunciado 347 da Súmula do STF tem sido fortemente contestado naquela Corte, o que se pode constatar nos trâmites dos Mandados de Segurança 35.824, 35.494 e 35.498, que tratam exatamente de julgamentos do Tribunal, nos quais o Tribunal rechaçou incidentalmente a aplicação da Lei 13.464/2017 em atos concretos de registro de aposentadorias de beneficiários da norma. Em consulta a esses processos no decorrer desta instrução, verificou-se que a Procuradoria-Geral da República contesta a possibilidade de o Tribunal atuar nessa seara.

5.30. Por oportuno, há, inclusive, decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes, proferida no âmbito do Mandado de Segurança 35.498/DF, no qual o magistrado suspende deliberações do Tribunal nos casos concretos constantes daquele processo, manifestando-se, nos seguintes termos:

Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros) , e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

Dessa forma, a Constituição Federal não permite ao Conselho Nacional de Justiça, tampouco ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo.

5.31. Se há forte discussão sobre a possibilidade de controle incidental de constitucionalidade por esta Corte, não há dúvida sobre a impossibilidade de o Tribunal atuar *in abstracto* nessa seara, como se viu no debate até o momento. Não se trata, no caso, de discussão quanto à eficácia de normas que ampliam despesas obrigatórias de caráter continuado ou criam benefícios tributários, como se discutirá à frente, mas sim intervenção em competência constitucional e no próprio processo de produção de normas jurídicas. No âmbito dos normativos relativos a finanças públicas, o TCU atua para materializar o ordenamento vigente, sem interferir em competências constitucionais ou legais.

5.32. Assim, não obstante correto o posicionamento desta Corte em relação à inconstitucionalidade de eventual decreto autônomo acerca da regulamentação da base de cálculo do valor global do BEP, a opção por realizar determinação ao Chefe do Poder Executivo se apresenta como controle de constitucionalidade *abstracto preventivo* pelo TCU.

5.33. Por certo, cabe forte recomendação sobre a matéria, nos exatos termos colocados pela deliberação recorrida no item 9.3, opção que possibilita a manutenção dos itens 9.7 e 9.8 e respectivos subitens do julgado em debate, além do encaminhamento dessa e de outras questões tratadas nos autos ao Procurador-Geral da República, legitimado à representação por inconstitucionalidade.

5.34. Em sentido contrário, não se vislumbra nas deliberações inseridas nos itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do acórdão recorrido qualquer irregularidade, mas sim a atuação escoeita desta Corte na materialização das normas constitucionais e legais de finanças públicas, que se aplicam às despesas criadas pela Lei 13.464/2017, sem que se constitua controle de constitucionalidade. Essas deliberações não pretendem excluir a lei que criou o Bônus do mundo jurídico ou atuar sobre a validade dos dispositivos legais, como ocorreu nos precedentes citados pelo recorrente, mas sim a aplicação sistemática de outras regras positivadas no ordenamento.

5.35. Nessa linha e ao contrário do que afirma a recorrente, aplica-se ao caso a resposta à consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, constante do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, *in verbis*:

9.1. responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

5.36. Trata-se de discussão no plano da eficácia e exequibilidade das normas relativas a finanças públicas, sem que o Tribunal tenha a intenção de afastar a validade do normativo, conforme disserta o Ministro Relator Raimundo Carreiro no voto condutor do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, em relevante aplicação da teoria da "Escada Pontearia", de Pontes de Miranda:

E, sobre essa questão posta pelo consulente, entendo que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

Refiro-me, na espécie, à teoria de Pontes de Miranda relativamente aos fatos jurídicos, denominada "Escada Pontearia", no sentido de que os fatos jurídicos perpassam, respectivamente, pelo plano da existência, plano da validade e plano da eficácia.

A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a

norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17) .

5.37. Como se observa no relatório do **acórdão** recorrido, as irregularidades que ensejaram a atuação desta Corte estão relacionadas ao descumprimento de normas de finanças públicas vigentes e também aplicáveis aos gestores no Ministério da Economia, quando da execução dos gastos.

5.38. Diferentemente do ponto anteriormente discutido nesta instrução, o Tribunal não pretende, com as outras determinações, inviabilizar a vigência da Lei 13.464/2017, mas sim a adequação das renúncias de receita e das despesas decorrentes desse normativo às demais normas de finanças públicas também vigentes no ordenamento, como medidas de eficácia do referido diploma. Trata-se de interpretação que busca o equilíbrio sistemático do ordenamento jurídico pátrio aplicável a gastos governamentais.

5.39. Nessa linha, para o melhor entendimento da matéria, cabe a transcrição das demais deliberações questionadas na peça recursal:

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

(...)

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.

5.40. Nota-se que os dispositivos constitucionais e legais invocados nas determinações acima estão relacionados aos princípios basilares sobre finanças públicas aplicáveis a todos os gastos públicos criados após a promulgação da Constituição Federal e sob a égide da LRF.

5.41. Nesse sentido, a Medida Provisória 765/2016 e a posterior Lei de conversão 13.464/2017 estabeleceram, de acordo com os artigos 14 e 24, abaixo transcritos, que a parcela remuneratória relativa ao BEP não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

(...)

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 e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária. (Grifos

acrescidos)

5.42. A União, no recurso em debate, entende que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui hipótese de não incidência e não de isenção tributária, como defende o acórdão recorrido. Sobre o tema, é importante ressaltar, conforme lição de Ricardo Alexandre, que a não incidência se refere a fatos não alcançados pela regra de tributação, podendo decorrer de três formas (**Direito tributário esquematizado**: 4. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010, p. 168-169) :

a) o ente tributante, podendo fazê-lo, deixa de definir determinada situação como hipótese de incidência tributária;

(...)

b) o ente tributante não dispõe de competência para definir determinada situação como hipótese de incidência do tributo, uma vez que a atribuição constitucional de competência não abrange tal fato;

(...)

c) a própria Constituição delimita a competência do ente federativo, impedindo-o de definir determinadas situações como hipóteses de incidência de tributos. (...)

5.43. A não incidência, portanto, ocorre quando o ente tributante, já na formulação original da hipótese de incidência ou por conta das características do fato jurídico, deixa de definir situação específica como tributável ou sequer dispõe de competência para incluir determinado fato como imponible ou, ainda, a própria Constituição delimita essa atribuição, impedindo a incidência sobre a conjuntura. Como leciona Luciano Amaro, trata-se dos "fatos que não têm aptidão de gerar tributos" (**Direito tributário brasileiro**. 13. ed. rev. - São Paulo: Saraiva, 2007, p. 280) .

5.44. De outro lado, para a doutrina majoritária, a isenção é "a dispensa legal do pagamento do tributo devido" (SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 866) . Essa corrente entende que a norma isentiva apenas impede o lançamento do tributo, sendo que já existe a obrigação tributária com a realização do fato imponible. O que se exclui é o crédito dela decorrente.

5.45. De outro lado, pensamento capitaneado por José Souto Maior Borges considera que a incidência da norma isentante implica na não incidência da norma tributária. Para esse autor, o mesmo fato imponible que gerou a obrigação tributária não poderia transformar-se em fato isento (BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 163-164) .

5.46. O autor aprofunda a questão e argumenta que a norma isentante retira pessoas ou objetos do campo de incidência tributária e impede o nascimento da obrigação tributária. Assim, as regras de isenções são hipóteses de não incidência tributária legalmente qualificadas. Elas afastam as normas que criam o liame obrigacional (BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 200-201) .

5.47. A solução à controvérsia doutrinária e a observação do fenômeno das isenções tributárias se tornaram mais fáceis com a explicitação esquemática da regra matriz de incidência tributária (CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 592) .

5.48. O esclarecimento do fenômeno tributário, por meio dos aspectos espacial, temporal, material, pessoal e quantitativo, via hipótese e consequência, permitiu visualizar que a isenção ataca um dos elementos da regra matriz, por oito maneiras distintas:

i.1) atingindo-lhe o critério material, pela desqualificação do verbo; i.2) mutilando o critério material, pela subtração do complemento; i.3) indo contra o critério espacial; i.4) voltando-se para o critério temporal; (ii) pelo consequente, atingindo: ii.1) o critério pessoal, pelo sujeito ativo; ii.2) o critério pessoal, pelo sujeito passivo; ii.3) **o critério quantitativo, pela base de cálculo**; e ii.4) o critério quantitativo, pela alíquota. (Grifos acrescidos)

(CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 593)

5.49. De fato, o pensamento do ilustre doutrinador descreve com maior clareza a influência da norma isentante sobre a regra criadora da obrigação tributária. Em cada normativo que trata de isenções tributárias é possível perceber que ora são excluídas pessoas, ora bens, ora parcelas da base de cálculo ou modificações da alíquota.

5.50. Nessa linha, a regra matriz de incidência tributária da contribuição previdenciária do servidor público, conforme ao artigo 4º, incisos I e II, da Lei 10.887/2004, incluídos pela Lei 12.618/2012, entende como fatos imponíveis:

I - a totalidade da base de contribuição, em se tratando de servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e não tiver optado por aderir a ele;

II - a parcela da base de contribuição que não exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, em se tratando de servidor:

a) que tiver ingressado no serviço público até a data a que se refere o inciso I e tenha optado por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou

b) que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere o inciso I, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.

5.51. A base de contribuição, como regra, nos termos do §1º do mesmo artigo 4º da Lei 10.887/2004, é entendida como o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas determinadas rubricas expressamente previstas na norma, incluindo-se hipóteses de não incidência e isenção. Dentre essas exclusões estão as parcelas relativas ao BEP, recebidas pelos servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, incluídas, posteriormente, nos incisos XXIII e XXIV do referido parágrafo, por meio da Lei 13.464/2017.

5.52. Assim, as quantias relativas ao BEP, por certo, encontram-se originalmente inseridas no espectro de incidência da contribuição social do servidor público, como parcelas remuneratórias, sem que se discuta na base original serem as vantagens permanentes ou não. Com a norma isentiva é que essas rubricas restaram mutiladas da base de cálculo. Trata-se, portanto, de isenção, dispensa legal do pagamento do tributo.

5.53. Além disso, a unidade técnica demonstrou com clareza as características de perpetuidade dessas rubricas, mesmo para os aposentados e pensionistas, diferentemente das rubricas com caráter indenizatório, temporárias ou não recebidas na inatividade, como férias e adicionais, sendo improvável que o Bônus seja zerado em algum momento (peça 106, p. 12-13) :

62. Deve-se observar que **inativos e pensionistas fazem jus aos Bônus de Eficiência e Produtividade**, inclusive, perceberão essa remuneração por todo o período em que conservarem seu vínculo de aposentação ou de pensionista. Embora o percentual dos bônus se reduza, a uma proporção média anual de 7%, após a data de aposentadoria, esse valor não chega a zero, **pois a proporção mínima é de 35% do valor do BEP**, ou seja, o aposentado e aquele que fizer jus à respectiva pensão receberão indefinidamente esse bônus. A seguir, as tabelas "a" e "b" do Anexo IV da Lei 13.464/2017 são reproduzidas em forma de gráfico a fim de ilustrar esta situação.

5.54. Diante disso, a exclusão dessa rubrica da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui, de fato, benefício fiscal, sobre o qual incidem diversos normativos relacionados às finanças públicas, a exemplo dos artigos 150, §6º; e 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias; bem como dispositivos anualmente colocados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e da LRF.

5.55. A unidade técnica demonstrou que a referida isenção não restou editada por lei específica, conforme preconiza o §6º do artigo 150 da Constituição Federal, mas sim inserida em norma relativa à remuneração de servidores.

5.56. Do mesmo modo, o artigo 113 do ADCT prevê que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto

orçamentário e financeiro".

5.57. De outro lado, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) , possui disciplina normativa específica acerca de renúncias fiscais, incluindo-se a isenção em debate:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições.

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

5.58. Nesses termos, a concessão de benefício de natureza tributária deve estar acompanhada de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício da vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO, além de medidas de compensação, as quais constituem condição para a vigência da renúncia.

5.59. Destaque-se que a Lei 13.408, publicada no Diário Oficial da União de 27/12/2016, portanto, vigente quando da edição da Medida Provisória 765, em 29/12/2016, assim como LDOs anteriores e subsequentes, também traziam regime jurídico para as renúncias fiscais, conforme se nota nos dispositivos transcritos abaixo:

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º A criação ou alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

§ 2º A concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais.

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

5.60. Na espécie, o Tribunal, corretamente, não identificou qualquer estimativa do impacto dessas isenções na arrecadação das receitas federais ou eventuais medidas de compensação, na forma exigida na LRF. No recurso em análise, a recorrente também não se desincumbiu da obrigação de demonstrar eventuais ações nesse sentido. Não há sequer menção ao benefício tributário na Exposição de Motivos

360/2016, que fundamentou a Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 1464/2017, consultada nesta instrução, por certo, em razão de o Ministério da Economia considerar, erroneamente, o benefício como hipótese de não incidência, conjuntura não abarcada pelas exigidas medidas de compensação.

5.61. Verifica-se que, não obstante a formatação da renúncia de receitas decorrente da exclusão dos BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária tenha incorrido em variados vícios de ordem constitucional, o Tribunal, na espécie, restringiu-se a determinar ao Ministério da economia, o estabelecimento de medidas de compensação para o benefício, conforme exigência inscrita no artigo 14 da LRF, hipótese aceitável na linha de entendimento defendida nesta instrução.

5.62. A identificação intempestiva de renúncias fiscais descompromissadas com as exigências da LRF remete à complexa interpretação da norma, no que concerne às formas para regularizar essa conjuntura. Nessa linha, pode-se observar, no texto do artigo 14 da Lei Complementar, transcrito acima, que os requisitos prévios necessários para a eficácia do gasto tributário são:

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

b) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) alternativamente:

c.1) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

c.2) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

5.63. As duas primeiras exigências são de caráter obrigatório. Verifica-se, contudo, que, não obstante a expressão "medidas de compensação" conste apenas no inciso II do artigo 14, podem ser consideradas

nesse sentido o cumprimento alternativo de qualquer uma das condições previstas nos incisos I e II do mesmo artigo 14. De fato, caso a renúncia seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, o ordenador estará atuando no controle das despesas, pois reduzirá o montante destinado a esse fim, atingindo-se a finalidade da norma.

5.64. Sobre o cumprimento alternativo de qualquer uma das condições previstas nos incisos I e II do artigo 14 da LRF, cabe transcrever lição de Tathiane Piscitelli (**Direito financeiro esquematizado**. 3. ed. rev. E atual. - Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012, p. 91-92) :

(...) Contudo, ao lado dessas demandas obrigatórias, o legislador ainda estabelece duas outras condições, das quais pelo menos uma deve ser cumprida, a critério do ordenador da renúncia.

A primeira possibilidade está na demonstração de que a renúncia está contemplada na LOA, por ocasião da estimativa de receitas e, ainda, no fato de que não haverá prejuízo às metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, integrante da LDO. Trata-se, aqui, de garantir que a estimativa de receita contida na LOA reflita uma estimativa real e não mascarada por posteriores reduções de receita, evitando, dessa forma, eventual déficit nas contas públicas e perda do equilíbrio orçamentário.

(...)

Ao lado dessas exigências, o ordenador da renúncia, ao contrário, pode optar pela criação de "medidas de compensação", pelo aumento de receita, proveniente de aumento ou instituição de tributos.

5.65. Do mesmo modo, a jurisprudência desta Casa ratifica esse posicionamento, conforme se nota em deliberação contida no Acórdão 809/2014, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

9.4. determinar ao Ministério da Fazenda que, quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação, observe o teor do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a fazer constar da exposição de motivos:

9.4.1. estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

9.4.2. demonstraçã de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

5.66. Todavia, quando a renúncia deixa de ser considerada na estimativa da LOA e já produz efeitos no exercício, como, no presente caso, em que a desoneração vigora desde o ano de 2016 invisível aos demonstrativos da União, resta, no primeiro momento, como medidas de compensação, de modo a garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro no ano em curso, apenas as hipóteses previstas no inciso II do artigo 14 da LRF.

5.67. Na espécie, o recorrente, ao se submeter à deliberação recorrida, em seu item 9.3, aplicando-se o artigo 14 no prazo de 30 dias, não terá, no primeiro momento, outra solução senão estabelecer, com a urgência devida, medidas para solucionar o desequilíbrio que a renúncia não computada traz ao orçamento do exercício de criação e dos anos posteriores.

5.68. Nessa linha, compartilha-se do posicionamento do Relator *a quo* colocado no item 42 do voto condutor da deliberação recorrida, *in verbis*:

42. Por isso, estou de acordo com a proposta da unidade instrutora de determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação (ou seja, algum aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) .

5.69. Em razão disso, de fato, como informa o Tribunal no item 9.6 do acórdão recorrida, eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas no artigo 14, inciso II, pode atrair a incidência do disposto no §2º do artigo 14 da LRF, podendo acarretar discussões quanto à legalidade e eficácia do gasto tributário.

5.70. De outra sorte, não se vislumbra a alegada necessidade de que esta Corte se manifeste necessariamente sobre a repercussão do posicionamento acerca da natureza jurídica da renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas. Pretende o recorrente que esta Corte se manifeste, nos presentes atos, sobre incidência da paridade nesses pagamentos.

5.71. Como se pode notar, a deliberação de que a exclusão do Bônus da base de cálculo da contribuição previdenciária se trata de isenção está relacionada à própria regra matriz de incidência do tributo e às normas de Direito Tributário e, para o que interessa aos presentes autos, enseja repercussões nas regras delimitadas pela LRF, não havendo necessidade, nesta assentada, de se manifestar sobre eventual regime de pagamentos.

5.72. Além disso, mesmo que se enfrente esse tema, verifica-se que o Bônus de Eficiência tem regime jurídico próprio de execução, prevendo-se, como se discutiu acima, o pagamento aos ativos e aos inativos, independentemente do regime de aposentadoria a que estejam vinculados.

5.73. Por oportuno, esta Corte identificou essa realidade na prática dos pagamentos, como relatou o Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário:

51. A propósito, a Sefip apurou que, em julho de 2017, o Bônus foi pago a 18.668 aposentados e 13.409 pensionistas, gerando uma despesa mensal da ordem de R\$ 36,7 milhões ou cerca de R\$ 477 milhões ao ano.

52. A parcela foi estendida, inclusive, àqueles sem direito à paridade. Nesse caso, são 486 inativos e 3.856 pensionistas, perfazendo um dispêndio mensal de R\$ 4,3 milhões (cerca de R\$ 55,5 milhões ao ano) .

5.74. Logo, a própria sistemática estabelecida pela Lei 13.464/2017 desconsidera o regime de aposentadoria dos beneficiários. De toda sorte, a pretensão da recorrente de que esta Corte se manifeste sobre os pagamentos dos Bônus no regime de paridade dos servidores não tem correlação com a solução das controvérsias levantadas nos presentes atos

criação das controvérsias levantadas nos presentes autos.

5.75. Cabe informar, por oportuno, que a natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, bem como a inclusão dessa parcela em aposentadorias e pensões será enfrentada no TC Processo 011.648/2018-0, instaurado em atendimento à determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2721/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler. O processo se encontra sobrestado, até que sobrevenham julgamentos definitivos em mandados de segurança em trâmite no STF, conforme despacho contido à peça 13 daqueles autos.

5.76. De outro lado, as despesas criadas por meio da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, caracterizam-se pela obrigatoriedade e continuidade, devendo, portanto, respeito à LRF, em seus artigos 15 a 17. Por certo, como ressaltou a unidade técnica, essas rubricas não se confundem com a revisão geral anual para todos os servidores públicos, prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, para as quais as medidas compensatórias não se aplicam, conforme o §6º do artigo 17 da LRF. Trata-se, no caso, de reestruturação de carreiras específicas.

5.77. Sobre esse ponto, os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal trazem diversas exigências a serem seguidas já no momento da criação ou aumento de despesas de caráter continuado, nos seguintes termos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

(...)

5.78. Dessa forma, a criação ou o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado exigem a comprovação de que esse gasto não afetará as metas de resultados fiscais, devendo os respectivos efeitos financeiros serem compensados ou pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa.

5.79. Conforme se constata na Exposição de Motivos 360/2016, que fundamentou a Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 1464/2017, consultada nesta instrução, confirma-se o posicionamento da

unidade técnica, no sentido de não haver qualquer demonstração de que as despesas com BEP fixo ou variável comprometeriam as metas de resultado, além de não se ter o detalhamento de eventuais medidas de compensação, conforme exigem os artigos 16 e 17 da LRF.

5.80. No documento, consta apenas as seguintes informações genéricas sobre o tema, que não têm o condão de comprovar o real atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta.

(Disponível em:Acesso em 30 abr 2020)

5.81. O cumprimento integral desses dispositivos não restou demonstrado pelos órgãos gestores dessas despesas no Poder Executivo, seja no processo de formação da Medida Provisória 765/2016 ou de conversão na lei 13.464/2017 ou, posteriormente, na execução dos gastos, conforme disserta a unidade técnica em posição transcrita no relatório do recorrido (peça 106, p. 33) :

179. No que se refere aos requisitos exigidos pela LRF para a geração da despesa pública, constatou-se que a Exposição de Motivos (EM) 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, **não menciona qualquer premissa e metodologia de cálculo** acerca dos dados contidos naquele documento. Informou-se apenas que o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários. Quanto aos bônus da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, a exposição de motivos

notícia que o bônus alcança 2.671 servidores ativos e 4.011 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 6.682 beneficiários. As estimativas de impacto são as seguintes: (...)
(Grifos no original)

5.82. Não houve, na formulação da Medida Provisória 765/2016 e na Lei 13.464/2017, sequer transparência quanto o valor que será recebido por cada servidor ou as respectivas premissas ou a metodologia de cálculo das parcelas, no caso do BEP variável a ser implementado (peça 106, p. 47) :

275. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a **falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP**, o que poderia ser parcialmente saneado a partir da **evidenciação adequada das premissas e metodologia** de cálculo para se estimar a despesa, como estabelecido no § 2º do art. 16 da LRF. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco, a sociedade conheciam ou conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir a título de BEP, após a implementação da variabilidade dessa espécie remuneratória. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, esperava-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores fossem divulgados pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016. Contudo, isso não aconteceu. (Grifos no original)

5.83. Por certo, na forma discutida pela unidade técnica, a base de cálculo a ser definida posteriormente por meio de processo legislativo regular, o que se espera por esta Corte e de acordo com o texto constitucional, constitui o elemento central na quantificação da despesa, devendo a majoração desse gasto estar protegida por todas as medidas previstas na LRF e na Carta Magna.

5.84. Além disso, nos termos do artigo 15 da LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17 da LRF.

5.85. Em razão disso, esta Corte atuou cuidadosamente em informar ao Ministério da Economia, por meio do item 9.6 do **acórdão** recorrido, que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação pode acarretar a incidência do disposto no artigo 15 da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos pagamentos.

5.86. Logo, o descumprimento desses dispositivos, pode ensejar a suspensão dos benefícios e dos pagamentos. Mostra-se sobremaneira pertinente informação nesse sentido inserida no item 9.6 do **acórdão** recorrido, sobretudo, no que concerne ao delineamento do BEP variável, sendo que o Tribunal agiu corretamente ao possibilitar a continuidade dos pagamentos da parcela fixa do BEP, claramente definida no artigo 11, §2º, da Lei 13.464/2017.

5.87. De outra sorte, esses dispositivos demonstram o papel essencial que as normas constitucionais ou legais de Direito Financeiro têm na eficácia de leis que criem ou majorem despesas e gastos tributários, não se tratando de discussão quanto à constitucionalidade dos diplomas normativos, como busca fazer crer o recorrente.

5.88. Cite-se, nesse sentido, diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, nos quais a Corte considera leis que concederam reajustes de remunerações de servidores públicos sem o atendimento ao disposto nos incisos I e II do o §1º do art. 169 da Constituição (que exigem prévia dotação orçamentária e autorização específica da LDO) constitucionais, mas ineficazes:

I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169) , o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade.

II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II) : além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação

orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes.

(ADI 1585, Relator (a) : Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997, DJ 03-04-1998 PP-00001 EMENT VOL-01905-01 PP-00029) .

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS - ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO) -

1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se está, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta.

2. Interpretação dos incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: é a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexecutável o cumprimento da lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente. Precedentes (Medidas liminares nas ADINs nº s 484/PR (RTJ 137/1.067) e 1.243/MT (DJU de 27.10.95) .

3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar".

(ADI 1.428-5/SC, TP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 10.05.96) .

Direito constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 6.614, de 22.12.1994, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Alegações do Governador, autor da ação, de que a Lei impugnada: 1.) - Ofende o princípio da legalidade (art. 39, "caput", e inciso X do art.

48 da C.F.) , porque cria número incerto de cargos; 2.) - Viola os incisos XII e XIII do art. 37, quanto a paridade e vinculação de vencimentos; 3.) - Desrespeita o art. 169, a falta de previsão orçamentaria.

1. As alegações perderam consistência, em face das informações do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa do Estado.

2. A falta de previsão orçamentaria, conforme precedente do S.T.F. (RTJ 137/1.067) é obstáculo ao cumprimento da Lei no mesmo exercício mas, não, no subsequente.

3. Hipótese, ademais, em que os repasses devem observar a Lei de Diretrizes Orçamentarias, a própria Lei Orçamentaria, que não foi suspensa por esta Corte, na ADI n. 1.287, ajuizada, igualmente, pelo Governador, e seu Decreto n. 4, de 10.01.1995, que se encontra novamente em vigor.

4. Inconveniência do deferimento da medida cautelar de suspensão da Lei, cuja execução está praticamente concluída com a implantação nela prevista, e que vem sendo cumprida com os meios a disposição do Poder Judiciário.

5. Medida cautelar indeferida. Votação unânime.

(ADI 1243 MC, Relator (a) : Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 17/08/1995, DJ 27-10-1995 PP-36331 EMENT VOL-01806-01 PP-00088)

5.89. Dessa forma, mesmo que se tenham precedentes com entendimentos distintos, sem que se tenha notícia de tese com repercussão geral sobre a matéria, a condução desta Corte no âmbito do presente processo e diante dos argumentos colocados nesta instrução demonstram correção no enfrentamento do tema, excluída a possibilidade do exercício de controle de constitucionalidade abstrato, conforme discutido anteriormente.

5.90. Diante disso, a alegação da recorrente de que a remuneração dos auditores desta Corte tenha tido conformação semelhante à conjuntura que se discute nos presentes autos não suprime as irregularidades descritas nos autos e não afasta as exigências legais e constitucionais relacionadas à

renúncia de receitas e às despesas obrigatórias em questão. Ademais, os limites constitucionais a serem seguidos pelos titulares das competências para instituir o BEP variável também se mantêm.

5.91. De outra sorte, não se desconhece nesta instrução as mudanças fáticas decorrentes da crise do coronavírus (Covid-19) vivida pelo país, a qual ensejou diversas medidas legislativas e judiciais, com reflexos na interpretação e até mesmo na eficácia de normas de finanças públicas também discutidas no presente processo. Entretanto, como se demonstrará a partir desse ponto, a deliberação recorrida, na parte que propõe manter no presente trabalho, está condizente com a conjuntura atual, seja sob os aspectos legais ou judiciais.

5.92. Nessa linha, por conta da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), em 18/3/2020, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 6/2020, reconheceu, para os fins do artigo 65 da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, datada do mesmo dia, com efeitos até 31/12/2020. O citado dispositivo da Lei Nacional de Finanças Públicas prevê a suspensão na contagem de determinados prazos da norma e, sobretudo, a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenhos.

5.93. Em outra vertente, o Presidente da República ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar (ADI 6357 MC/DF), com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e ao artigo 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020). O autor buscou adequar a leitura desses dispositivos ao estado excepcional de calamidade decorrente da pandemia de Covid-19.

5.94. Em decisão liminar, proferida naqueles autos em 29/3/2020, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu cautelarmente o pedido do Presidente da República, manifestando-se, nos seguintes termos:

19. Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do

RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, **afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19**. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se. (Grifos acrescidos)

5.95. Note-se que a deliberação é clara quanto à flexibilização na interpretação dos dispositivos da LRF apenas em despesas temporárias e excepcionais relacionadas diretamente ao combate à pandemia do coronavírus Covid-19). O magistrado explica essa posição em trecho da deliberação:

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e mercedores de efetiva e concreta proteção.

5.96. Inclusive, a constitucionalização desse entendimento no artigo 3º da Emenda Constitucional n. 106, publicada em 8/5/2020 e apresentada à frente nesta instrução, levou o Supremo Tribunal Federal, em recentíssimo **acórdão** proferido em 13/5/2020, a referendar a liminar proferida no âmbito da ADPF 6357 MC/DF e extinguir o feito por perda do objeto. Portanto, a deliberação, transcrita abaixo, ratifica a percepção do Relator sobre a necessidade de se diferenciar os gastos relacionados com a Covid-19 das despesas obrigatórias de caráter continuado para as quais se mantém a influência das normas de finanças públicas:

O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a medida cautelar deferida, e o Ministro Edson Fachin, que não extinguiu a ação. Falaram: pelo requerente, o Ministro José Levi Mello do Amaral Junior, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae* Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF, o Dr. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF) .

5.97. Além disso, em 23/3/2020, o Presidente da República ajuizou no STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 662 MC/DF) , contra o Projeto de Lei do Senado 55 de 1996, na parte em que altera o art. 20, §3º, da Lei 8.742, de 1993 (LOAS) , dispositivos relacionados a despesas de caráter continuado vinculadas aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) .

5.98. Na petição inicial, o requerente alegou o descumprimento pelo Congresso Nacional dos seguintes preceitos fundamentais: artigos 1º, *caput*, 2º, 5º, LIV e §2º, 37, 195, §5º, todos da Constituição Federal; e artigos 107 a 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) .

5.99. Sem que se aprofunde na discussão específica do BPC, que também se encontra em análise nesta Secretaria no bojo do TC Processo 011.564/2020-2, cabe informar que, em 3/4/2020, o Ministro Gilmar Mendes proferiu decisão no âmbito da ADPF 662 MC/DF e reconheceu a necessidade de se fazer distinção entre os gastos vinculados ao combate à pandemia da Covid-19 e às despesas obrigatórias de caráter continuado, para as quais as exigências da LRF se mantêm:

A suspensão desses dispositivos não parece afetar a discussão colocada na presente ADI. Isso porque a majoração do Benefício de Prestação Continuada não consubstancia medida emergencial e temporária voltada ao enfrentamento do contexto de calamidade da COVID-19. Ao contrário de outros benefícios emergenciais, a majoração do BPC nos termos propostos tem caráter permanente, ou seja, trata-se de uma expansão definitiva do benefício, que sequer está condicionada ao período de crise.

A necessidade de se fazer um *distinguishing* entre as medidas temporárias de combate à crise do Coronavírus e as medidas de expansão permanente do gasto público foi destacada pelo Professor Marcos Mendes em artigo recentemente publicado. (...)

(...)

Como destacado pelo economista, a expansão do BPC nos termos propostos implicará custo de R\$ 20 bilhões por ano aos cofres públicos. Em um juízo comparativo com outras medidas temporárias e limitadas de contenção da crise, a ampliação permanente do BPC teria o condão de exponencializar a projeção da dívida pública nacional nos próximos anos.

Assim, por todo exposto acima, compreendo que o período emergencial não constitui motivo suficiente para se afastar a exigência constitucional da correspondente fonte de custeio para ampliação de benefício assistencial, sobretudo por se tratar de proposta de majoração permanente da prestação continuada.

5.100. Diante disso, o magistrado proferiu decisão cautelar, suspendendo-se a eficácia artigo 20, §3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, até que sobrevenham as condições previstas na Constituição e na LRF para a execução de despesas dessa natureza:

Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, apenas para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO.

5.101. Ressalte-se que esses posicionamentos estão condizentes com os dispositivos inseridos na recentíssima Emenda Constitucional n. 106, publicada no Diário Oficial da União de 8/5/2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, informalmente conhecida como "orçamento de guerra".

5.102. O artigo 3º do referido documento, transcrito abaixo, é expresso em diferenciar as despesas permanentes dos gastos direcionados ao enfrentamento da crise da Covid-19, afastando-se as normas de finanças públicas apenas nesse último caso:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

5.103. Não há dúvida de que, mesmo com esse cuidado, a indicação de fontes de recursos e medidas de compensação em relação a outras despesas para as quais ainda incidem os dispositivos constitucionais e legais de controle das finanças públicas será fortemente influenciada pelos estratosféricos gastos com a Covid-19 e, portanto, dificultosa, dada a natural escassez de recursos.

5.104. Igualmente verdadeira é a necessidade de se manterem híginas o quanto possível as normas de controle orçamentário e financeiro constantes da Constituição Federal e da LRF, sob pena de agravar a situação fiscal do país a patamares ainda mais insustentáveis. Em razão disso, cabe a esta Corte distinguir adequadamente os gastos destinados à calamidade pública declarada em março e exigir o cumprimento das normas naquelas despesas não inseridas nessa conjuntura, como exige a recentíssima Emenda Constitucional n. 106/2020.

5.105. No presente caso, é de fácil constatação que incrementos remuneratórios destinados a servidores de determinadas carreiras anteriores ao Decreto Legislativo 6/2020 nenhuma relação possuem com a crise da Covid-19, mantendo-se incólume nessa conjuntura a aplicação das regras ordinárias de finanças públicas.

5.106. Por certo, resta aos Poderes impedir o surgimento de novos gastos não previstos, dada a quase certa impossibilidade de se indicarem fontes de recursos para custearem novas despesas; bem como

postergar rubricas cujas medidas de compensação estejam pendentes, como no caso em epígrafe.

5.107. Por fim, o descumprimento sistemático das determinações desta Corte, insculpidas no **acórdão** recorrido, de fato, podem repercutir na apreciação das Contas do Presidente da República, conforme restou consignado no alerta contido no item 9.9 da deliberação em debate, tendo em vista os reflexos na gestão orçamentária e financeira da União.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) O Tribunal de Contas da União não detém competência para realizar controle de constitucionalidade das leis ou dos atos normativos *in abstracto*, atribuição exclusiva do Poder Judiciário, mesmo diante da possibilidade de esta Corte examinar a aderência das normas à Constituição nos casos concretos;
- b) Medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o artigo 113 do ADCT, os artigos 14, 15, 16 e 17 da LRF; e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; e
- c) Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade relacionada à Covid-19 e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

6.1. Assim, tendo em vista que Tribunal, ao proferir determinação ao Ministro da Economia e especialmente à Casa Civil para que se abstenham de emitir decreto regulamentador do BEP variável, tendo como base primordialmente interpretação de dispositivo constitucional relativo às atribuições das autoridades ou ao próprio processo de formação das normas jurídicas, realiza controle de constitucionalidade preventivo não inserido nas competências desta Corte.

6.2. Por certo, deve o Tribunal proferir recomendação aos órgãos sobre o tema, a qual se espera seja atendida, encaminhando-se, também, a questão ao Procurador-Geral da República, um dos legitimados para interpor representação por inconstitucionalidade.

6.3. Por fim, em relação aos demais pontos discutidos na peça recursal, os argumentos apresentados pela recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) não conhecer do recurso interposto pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) , em razão da ausência de legitimidade, nos termos do artigo 48 da Lei 8443/1992 e artigos 144, 286, parágrafo único, e 285 do Regimento Interno/TCU;

b) não conhecer do recurso interposto pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) , em razão da ausência de legitimidade, nos termos do artigo 48 da Lei 8443/1992 e artigos 144, 286, parágrafo único, e 285 do Regimento Interno/TCU;

c) conhecer do recurso interposto pela União, por meio da Advocacia-Geral da União; e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para, em substituição à determinação contida no item 9.3 do **acórdão** recorrido, recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas "c" e "d" do inciso I do art. 3º; e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, bem como no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

d) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e aos demais interessados.

2. Em razão da relevância do tema, com profundo impacto tanto nas finanças públicas quanto na vida de milhares de servidores públicos federais, mediante Despacho de peça 173, solicitei o pronunciamento do MPTCU acerca dos pedidos de reexame interpostos.

3. O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, divergiu da proposta da unidade técnica, conforme parecer lançado à peça 178, a seguir transcrito:

Trata-se de representação autuada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) , com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) , na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) .

Cabe fazer breve histórico acerca do processo. Inicialmente, o Relator *a quo* proferiu despacho (peça 5) em que conheceu da representação, facultando ao Ministério da Economia e à Secretaria da Receita Federal que no prazo de 24 horas se manifestassem a respeito dos indícios de irregularidades apontados na peça inicial. O despacho também autorizou a Semag a realizar inspeção no Ministério da Economia e na Secretaria da Receita Federal, conforme escopo que viesse a definir, para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos do BEP.

Realizadas as oitivas dos órgãos responsáveis e a análise das respostas encaminhadas, a Semag identificou diversas irregularidades na formatação do BEP, resumidas no voto condutor da deliberação

recorrida, nos seguintes termos (peça 105, p. 3) :

- a) Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal;
- b) Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária;
- c) Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade;
- d) Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores;
- e) Potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

O TCU, preocupado com a gravidade dos fatos relatados e com o possível reflexo nas contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, proferiu, por meio do Acórdão 1841/2019-TCU-Plenário (peça 87) , relatado pelo Ministro Bruno Dantas, a seguinte deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e demais normativos; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.

Em face desse acórdão, a Advocacia-Geral da União (AGU) opôs embargos de declaração (peça 98) , apontando omissões e contradições no julgado, os quais foram enfrentados juntamente com o mérito da representação, dando origem ao Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário (peça 102) . Por meio da referida deliberação a Corte expediu as seguintes determinações e recomendações aos órgãos responsáveis, além de conhecer e rejeitar os embargos interpostos:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98) ;

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise

estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia. (grifos nossos)

Posteriormente, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional) também opôs embargos de declaração (peça 117), requerendo o saneamento da deliberação, e o Tribunal, por meio do Acórdão por Relação 2.358/2019 - Plenário (peça 131), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, decidiu por não conhecer do pedido.

Por fim, a União, por intermédio da AGU, interpôs novo recurso, dessa vez na modalidade de pedido de reexame (peça 120), requerendo o conhecimento e provimento do pedido para afastar os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário (peça 102), e adequar os itens 9.7 e 9.8, para que os requisitos ali indicados fossem direcionados ao ato regulamentador do BEP. Da mesma forma, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) interpuseram pedido de reexame em face do julgado (peça 125 e 126, respectivamente), os quais tiveram os exames preliminares de admissibilidade (peças 141-145) ratificados pelo Ministro-Relator, na peça 147, concluindo pelo não conhecimento dos recursos, ante a ausência de legitimidade das referidas entidades. Já quanto ao pedido de reexame interposto pela União, houve o conhecimento do pedido, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário.

Na fase atual, portanto, discute-se o mérito do pedido de reexame interposto pela União (peça 120) contra o Acórdão 1.921/2019 (peça 102). Em sua análise (peça 170), a Serur reconhece que os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos, no sentido de que o Tribunal de Contas da União não detém competência para realizar controle de constitucionalidade das leis ou dos atos normativos *in abstracto*, atribuição exclusiva do Poder Judiciário. A Serur conclui que o Tribunal, ao proferir determinação ao Ministro da Economia e especialmente à Casa Civil para que se abstenham de emitir decreto regulamentador do BEP variável, tendo como base primordialmente interpretação de dispositivo constitucional relativo às atribuições das autoridades ou ao próprio processo de formação das normas jurídicas, realiza controle de constitucionalidade preventivo não inserido nas competências da Corte

jurídicas, realiza controle de constitucionalidade preventivo nas instâncias das competências da Corte.

Por outro lado, a Unidade Técnica entende que não configuraria espécie de controle de constitucionalidade proferir apenas recomendação mantendo a mesma redação contida originariamente no item 9.3 do **acórdão** recorrido. Por fim, em relação aos demais pontos discutidos na peça recursal, a Unidade Técnica defende que os argumentos apresentados pela recorrente não teriam o condão de modificar a deliberação recorrida.

Nesse sentido, a Serur propôs conhecer do recurso interposto pela União e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para, **em substituição à determinação contida no item 9.3 do acórdão recorrido, recomendar** ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas "c" e "d" do inciso I do art. 3º; e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, bem como no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017.

O debate nos autos pode ser delimitado a duas discussões centrais: i) competência do TCU para determinar que o Poder Executivo se abstenha de regulamentar a parte variável do bônus de eficiência pela via infralegal; ii) determinações sobre a adequação do pagamento do BEP às normas orçamentárias, em especial o estabelecimento das medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000.

Determinação para que o Poder Executivo se abstenha de regulamentar o BEP

Quanto à primeira questão, vale lembrar que, nos termos da Lei 13.464/2017, o Bônus de Eficiência e Produtividade constituiria parcela, como regra, variável na remuneração das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, dependente da regulamentação dos parâmetros essenciais relativos ao índice de eficiência institucional e à base de cálculo. Até que fosse

estabelecido esse detalhamento, a norma previu pagamento dos bônus em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e de R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei, em seus artigos 11, §2º; e 21, §2º.

A divergência entre o TCU e a União nesse ponto se dá justamente em reconhecer qual espécie normativa é aplicável a essa regulamentação. A União entende que estão presentes na Lei os requisitos necessários para prover a regulamentação do BEP via decreto autônomo. O TCU, entretanto, entende que, dada a ausência de lei formal definindo parâmetros relevantes na composição do BEP, como por exemplo a sua base de cálculo, essa regulamentação pela via infralegal acabaria por violar o art. 37, inciso X, da CF/88, segundo o qual, *"a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso"*.

Quanto a essa questão, vale a pena destacar as informações trazidas pela Semag em seu relatório de inspeção, no sentido de que, nos termos dos artigos 5º, §5º, e 15, §5º, da Lei 13.464/2017, o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo Índice de Eficiência Institucional, e que esse valor global consiste no montante a ser distribuído entre os beneficiários definidos na Lei 13.464/2017. Nesse sentido, a delimitação da base de cálculo a compor o valor do BEP seria elemento essencial na definição da remuneração dos beneficiários da rubrica e, portanto, deveria estar delineada expressamente em lei específica.

A Semag lembra que, inclusive, a redação original da Medida Provisória 765/2016, que fundamentou inicialmente o Bônus, no §4º do artigo 5º, delineava expressamente a base de cálculo dessa rubrica. Todavia, quando da conversão da medida provisória na Lei 13.464/2017, esses dispositivos foram retirados, o que deixou sem definição a base de cálculo do BEP.

Por outro lado, a União afirma que o TCU busca questionar a opção do legislador por delegar ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada pela Lei 13.464/2017, de modo que a determinação contida no subitem 9.3 do ora recorrido configuraria novamente tentativa de

controle difuso de constitucionalidade por parte dessa Corte.

De todo modo, o debate sobre a natureza da espécie normativa aplicável à regulamentação do BEP foge ao escopo dos autos pelo simples fato de que tal regulamentação nem sequer sobreveio ao ordenamento jurídico. A discussão central cinge-se à constitucionalidade da determinação proferida pelo TCU no subitem 9.3 do **Acórdão** 1.921/2019, no sentido de impedir que o Poder Executivo venha a regulamentar a matéria. Sobre essa questão, vale a pena destacar alguns argumentos pontuados pela Serur (peça 170) , com cuja análise anuímos, embora diverjamos parcialmente da proposta final de encaminhamento:

(...) 5.17. Dessa forma, a instituição de decreto para regulamentação de assunto reservado à lei específica, de fato, ultrapassa a competência do Chefe do Poder Executivo e deve ser objeto de enfrentamento por esta Corte.

5.18. Todavia, ao se debruçar sobre a manifestação da unidade técnica transcrita no relatório do **acórdão recorrido (peça 106 - itens 113 a 136) e os votos condutores do julgado (peças 104 e 105) , não obstante se observe referência a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e normas constitucionais de finanças públicas, é forçoso reconhecer que esse ponto gira em torno primordialmente da inconstitucionalidade na edição de possível decreto autônomo, em afronta ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. Não se desconhece nesta instrução o papel essencial que a base de cálculo do BEP tem sobre exigências da LRF, conforme será discutido abaixo.**

5.19. Mas, igualmente, é posicionamento de todos que o tratamento da base de cálculo do BEP por decreto constitui inconstitucionalidade formal, por se referir a matéria reservada a lei específica, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

5.20 Esta Corte, em atendimento à proposição da unidade técnica, optou por tratar a questão de forma preventiva e proferir, por meio do item 9.3 do **acórdão** recorrido, transcrito uma vez mais, para melhor entendimento, determinação ao Ministério da Economia e à Casa Civil, para que se abstenham de dispor sobre o tema de outra forma senão por lei formal: 9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art.

169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

5.21. Em que pese se refira ao Ministério da Economia e à Casa Civil, por certo, a determinação se direciona, em primeira medida, ao Presidente da República, em acintoso controle de constitucionalidade preventivo pelo TCU. Apesar de salutar a intenção de proteção prévia das contas públicas, nesse caso específico, a forma de controle encontrada pela Corte não encontra guarida na Constituição Federal.

(...) 5.32. Assim, não obstante correto o posicionamento desta Corte em relação à inconstitucionalidade de eventual decreto autônomo acerca da regulamentação da base de cálculo do valor global do BEP, a opção por realizar determinação ao Chefe do Poder Executivo se apresenta como controle de constitucionalidade abstrato preventivo pelo TCU.

5.33. Por certo, cabe forte recomendação sobre a matéria, nos exatos termos colocados pela deliberação recorrida no item 9.3, opção que possibilita a manutenção dos itens 9.7 e 9.8 e respectivos subitens do julgado em debate, além do encaminhamento dessa e de outras questões tratadas nos autos ao Procurador-Geral da República, legitimado à representação por inconstitucionalidade

De fato, assiste razão a Serur no sentido de que a determinação contida no subitem 9.3 do acórdão proferido configura controle de constitucionalidade preventivo, competência essa privativa do Poder Judiciário. Convém salientar, inclusive, sobre decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes, proferida no âmbito do Mandado de Segurança 35.498/DF, impetrado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do trabalho (Sinait) em face das decisões proferidas no âmbito do TC Processo 021.009/2017-1, no qual o ministro suspende deliberações do Tribunal nos casos concretos constantes daquele processo, manifestando-se, nos seguintes termos em relação a esse possível controle exercido pelo TCU:

Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros) , e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder. **Dessa forma, a Constituição Federal não permite ao Conselho Nacional de Justiça, tampouco ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo.** (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido, se ao TCU não é dado proferir determinação no caso em análise sob pena de realizar controle prévio de constitucionalidade e extrapolar o escopo das competências que lhe são constitucionalmente atribuídas, entendemos, com base nos mesmos fundamentos, não lhe caber expedir recomendação com o mesmo teor. Apesar de a medida sugerida pela Serur, a recomendação, não ser compulsória, aspecto em que se diferencia da medida anteriormente adotada, o fato é que o objeto recomendado permanece sendo a possível afronta de eventual decreto editado pelo Poder Executivo à reserva legal insculpida no art. 37, inciso X, da Carta Política.

Ou seja, em última análise o TCU estaria a recomendar, de maneira prévia, que o Poder Executivo não exerça nesse ponto específico sua função Constitucional de regulamentar a lei, ante o entendimento de que isso afrontaria a Constituição. Parece-nos que recomendação com tal teor importaria em idêntica análise prévia da constitucionalidade da matéria, veiculando novo, porém suave, controle concentrado de constitucionalidade.

No mais, convém destacar que a matéria já está judicializada em processo adequado para que a Suprema Corte se manifeste especificamente sobre a possível afronta à reserva legal e ofensa ao art. 37, inciso X da CF/88, que o Poder Executivo incorreria ao publicar eventual decreto a fim de regulamentar o BEP (ADI 6562) .

Desse modo, sem desconsiderar a independência das instâncias, mas estando a matéria *sub judice* em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, foro competente para assentar, de maneira definitiva, a inconstitucionalidade (ou constitucionalidade) da lei, pensamos ser desaconselhável a emissão de qualquer recomendação pelo TCU neste momento, devendo-se aguardar o posicionamento da Suprema Corte acerca do tema.

Adequação do pagamento do BEP às normas orçamentárias

Quanto à segunda questão, convém inicialmente esclarecer que a Medida Provisória 765/2016 e a posterior Lei 13.464/2017 estabeleceram, de acordo com os artigos 14 e 24, que a parcela remuneratória relativa ao BEP não constituiria base de cálculo da respectiva contribuição previdenciária. Em processo anterior, nos autos do TC Processo 021.009/2017-1, o TCU atacou a constitucionalidade desse dispositivo, considerando o fato de que a rubrica geraria reflexos também nos benefícios de inativos e pensionistas.

Já nos presentes autos, o TCU não teria discutido a constitucionalidade dos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017, mas sim sua adequação às normas de finanças públicas, entendendo que, se houve a criação de uma nova despesa obrigatória de caráter continuado, dever-se-ia exigir a comprovação de que esse gasto não afetou as metas de resultados fiscais, devendo os respectivos efeitos financeiros ter sido compensados ou pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa.

Além disso, e principalmente, o Tribunal entendeu que a dispensa da contribuição previdenciária sobre o BEP configuraria hipótese de isenção tributária, importando em renúncia de receita, e que assim deveria obedecer aos requisitos exigidos no art. 14 da LRF, para a continuidade do seu pagamento, quais sejam:

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; b) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; ou c) alternativamente: c.1) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; c.2) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de

tributo ou contribuição.

Em resumo, a Corte de Contas afirmou que as medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o artigo 113 do ADCT, os artigos 14, 15, 16 e 17 da LRF, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se fossem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação. Essa lógica justificou as determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do **Acórdão** ora recorrido.

Já a AGU diverge desse posicionamento, salientando que a tese encampada pela Lei 13.464/2017 seria a de não-incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, de modo que inexistiria renúncia de receita sujeita ao inciso II do art. 14 da LRF e que, portanto, não haveria que se falar em medidas de compensação e muito menos em condições de eficácia da Lei. Defende ainda que o Bônus de Eficiência não é uma verba que se incorpora aos proventos de inatividade e à pensão, pois esse pagamento ocorre em percentuais decrescentes a cada ano e que estacionam no importe de 35% a partir de dez anos de inatividade ou de pensão. Por outro lado, se fosse uma verba incorporada à inatividade, não haveria o decréscimo, mas, ao revés, incidiria a regra da paridade, ainda vigente para casos pretéritos, embora revogada desde a Emenda Constitucional 41/2003.

Por fim, a AGU salienta que a Semag buscou diferenciar o feito dos outros processos tramitados no TCU que já tratam do Bônus, restringindo sua análise à abordagem orçamentária e contábil, bem como aos impactos fiscais associados, o que deixaria de fora questões como, por exemplo, a natureza jurídica da parcela e sua inserção ou não no campo de incidência tributária. Contudo, alega que tal ressalva seria contraditória, pois a definição pela incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP teria o inexorável efeito de significar que o Bônus é hipótese de incidência da contribuição previdenciária, e essa premissa repercutiria diretamente no regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas.

Sobre essas questões, a Serur não vislumbrou qualquer irregularidade, mas sim a atuação esboçada dessa Corte na materialização das normas constitucionais e legais de finanças públicas, que se aplicam às despesas criadas pela Lei 13.464/2017, sem que se constitua controle de constitucionalidade. Além disso, entendeu desnecessário que essa Corte se manifeste sobre a repercussão do posicionamento acerca da natureza jurídica da possível renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do

discussão da natureza jurídica de possível renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do

Bônus a inativos e pensionistas. Aduziu que a exclusão do Bônus da base de cálculo da contribuição previdenciária trata-se de isenção relacionada à própria regra matriz de incidência do tributo e, para o que interessa aos presentes autos, enseja repercussões nas regras delimitadas pela LRF, não havendo necessidade, nesta assentada, de se manifestar sobre eventual regime de pagamentos. Além disso, a própria sistemática estabelecida pela Lei 13.464/2017 desconsideraria o regime de aposentadoria dos beneficiários, de maneira que a discussão sobre os pagamentos do Bônus no regime de paridade dos servidores não teria correlação com a solução das controvérsias levantadas nos presentes autos.

Apesar de serem fortes os argumentos desenvolvidos pela Serur quanto à necessidade de adequação do pagamento da BEP às normas orçamentárias, pedimos vênias para defender que a definição da natureza jurídica da parcela é matéria prejudicial à definição de quais dispositivos legais sobre finanças públicas são aplicáveis ao caso. De fato, o entendimento sobre como essa rubrica repercute no regime de pagamentos traz uma visão crítica para definir se os artigos 14 e 24 da Lei 13.464/2017 tratam de uma isenção tributária ou de uma hipótese de não-incidência, como defende a AGU. Também é relevante a questão levantada sobre que efeitos essa contribuição previdenciária geraria sobre o regime de pagamento de aposentados e pensionistas, caso se entenda que a hipótese da lei é a de isenção fiscal.

Ocorre, entretanto, que nenhum desses temas está em discussão nos presentes autos. A propósito, vale dizer que a própria Serur mencionou a existência de processo (TC Processo 011.648/2018-0) constituído anteriormente à autuação do presente em que se discute justamente a natureza jurídica dessa parcela, tema deveras controverso dada as peculiaridades dos diferentes regimes de pagamentos aplicáveis. Cabe informar, por oportuno, que o citado processo, de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, se encontra sobrestado, até que sobrevenham julgamentos definitivos em mandados de segurança em trâmite no STF, conforme despacho contido à peça 13 daqueles autos.

Assim, temos que a definição da natureza jurídica do BEP é questão prejudicial à discussão sobre a adequação dos respectivos pagamentos às normas orçamentárias, e que tal matéria está pendente de decisão nos autos do TC Processo 011.648/2018-0, sobrestado por força de Mandados de Segurança impetrados na Suprema Corte.

Desse modo, tendo em vista a prevenção do TC Processo 011.648/2018-0 para examinar a definição da natureza jurídica do BEP, pensamos que tal matéria não deva ser enfrentada nestes autos. A fim de que não ocorra o necessário sobrestamento também os presentes autos, aguardando a definição da Suprema Corte, sugerimos que esse assunto seja remetido ao TC Processo 011.648/2018-0, para que, quando do seu julgamento, o tribunal defina também os aspectos relacionados à adequação do pagamento do BEP às normas de finanças públicas.

Do exposto, anuímos parcialmente à proposta da Unidade Técnica, opinando, entretanto, que o item 9.3 do Acórdão recorrido seja excluído; e que se remeta a análise dos aspectos relacionados à adequação dos pagamentos do BEP às normas orçamentárias, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o artigo 113 do ADCT, os artigos 14, 15, 16 e 17 da LRF, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, aos autos do TC Processo 011.648/2018-0.

É o relatório.

Voto:

Em apreciação pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União - AGU (peça 120) , pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Anfip (peça 125) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - Sinait (peça 126) , contra o Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário (peça 102) , mantido pelo Acórdão 2358/2019-TCU-Plenário (peça 131) , que rejeitou embargos de declaração.

A decisão recorrida, no que interessa ao debate travado em sede recursal, apreciou representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) , com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017.

Em essência, o voto condutor da decisão combatida (peça 105) registrou a ocorrência das seguintes desconformidades a ensejar a prolação do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário: i) inexistência de previsão em lei formal da base de cálculo e de índices de eficiência institucionais relativos ao BEP; ii) exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária; iii) criação de despesa obrigatória com a instituição do BEP sem a indicação das medidas compensatórias; iv) vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores; v) potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

No mérito, o Acórdão em questão, entre outros:

determinou ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstivessem de implementar a remuneração variável a título de BEP, até que sobreviesse lei formal fixando a base de cálculo, sobre a qual deverá incidir o índice de eficiência institucional, a que se se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017 (subitem 9.3) ;

determinou ao Ministério da Economia que adotasse as providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pelos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017 (subitem 9.4) ;

determinou ao Ministério da Economia que indicasse as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa do BEP, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017 (subitem 9.5) ;

deu ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil acerca de premissas que o projeto de lei que permitir o pagamento da remuneração variável a título de BEP deveria observar (subitem 9.7) e, em seguida, recomendou a esses mesmos órgãos que o projeto de lei em referência estabelecesse critérios limitadores na fixação do citado pagamento (subitem 9.8) .

Após analisar as razões recursais trazidas pela AGU, a Secretaria de Recursos (Serur) , em pronunciamentos uniformes (peças 170 a 172) , pugna pelo acolhimento parcial das razões de apelo para no mérito sugerir o seu provimento parcial de sorte que a determinação contida no subitem 9.3

para, no mérito, sugerir o seu provimento parcial de sorte que a determinação contida no subitem 9.3

fosse convertida em recomendação.

Considerando a relevância do tema, com profundo impacto tanto nas finanças públicas quanto na vida de milhares de servidores públicos federais, mediante Despacho de peça 173, solicitei o pronunciamento do MPTCU acerca dos pedidos de reexame interpostos.

O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, em parecer lançado à peça 178, anuiu parcialmente à proposta da unidade técnica. Propõe, em relação ao mérito, a exclusão do subitem 9.3 e que se remeta a análise dos aspectos relacionados à adequação dos pagamentos do BEP às normas orçamentárias, especialmente o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14, 15, 16 e 17 da LRF, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, aos autos do TC Processo 011.648/2018-0.

Diga-se que o TC Processo 011.648/2018-0 cuida de processo administrativo de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, autuado em cumprimento ao subitem 9.3 do Acórdão 2721/2017-TCU-Plenário, em que foi determinada a realização de fiscalização pelo TCU para se analisar a natureza jurídica do BEP, bem como a repercussão do seu pagamento a servidores ativos, inativos e pensionistas.

Referido processo encontra-se sobrestado, aguardando decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal - STF acerca de questões similares tratadas nos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500.

Feito esse necessário preâmbulo, passo a decidir.

Registro, nesta oportunidade, que incorporei ao presente voto as pertinentes sugestões que recebi do gabinete do eminente Ministro Benjamin Zymler.

De início, ratifico os termos do Despacho de peça 147, em que deixei de conhecer dos recursos interpostos pela Anfiip e pelo Sinait por ausência de legitimidade e admiti a peça recursal manejada pela União, por intermédio da AGU, oportunidade em que foram suspensos os efeitos dos subitens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário.

Com relação ao mérito, acompanho em parte os pareceres prévios, transcritos no relatório precedente, oportunidade em que acolho os argumentos neles expendidos naquilo que não contrariam as teses por mim defendidas neste voto.

As razões de apelo trazidas pela AGU, reproduzidas de forma minudente no relatório prévio, buscam demonstrar a necessidade de revisão da decisão combatida, na medida em que as determinações que integram os subitens 9.3, 9.4 e 9.5 configuram, a seu ver, controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU sobre a instituição e pagamento do BEP, não sendo possível inviabilizar os efeitos de norma vigente, mesmo sob a pendência de termo previsto na própria lei, sem que tenha havido violação à Lei pelo Presidente da República.

Aduz a recorrente que a pretensão de o TCU em exigir a edição de nova lei formal para dispor sobre a base de cálculo do BEP variável, dada a inviabilidade de regulamentação da questão tratada na Lei 13.464/2017 por ato infralegal, acaba por negar vigência a dispositivos da Lei 13.464/2017, norma válida e vigente no mundo jurídico, em verdadeiro controle de constitucionalidade.

Com relação à matéria veiculada na determinação inserta no subitem 9.3 da decisão combatida, entende a AGU que se trata de situação semelhante àquela tratada pela Lei 10.356/2001, que instituiu o plano de carreira dos servidores do TCU.

Prossegue afirmando que a Lei em menção foi regulamentada pela Resolução TCU 146/2001 e apenas em 2012, após diversas mudanças legislativas, é que essa Lei passou a prever os percentuais de pagamento de determinada gratificação. Conclui que os servidores do TCU perceberam, por 11 anos, gratificação regulamentada por ato infralegal, em razão da opção do legislador de promover a delegação do tema.

Informa que o STF já decidiu pela existência de direito adquirido a reajuste previsto em Lei, quando da apreciação das ADIs 4013/TO, esta com efeito vinculante, 5.809/DF e 6.004/DF, não sendo possível o Poder Executivo desconstituir diploma normativo aprovado pelas Casas Legislativas.

Afirma que a Suprema Corte afasta qualquer possibilidade de imposição de condição de eficácia nos moldes suscitados no voto condutor da deliberação recorrida, além daquela Corte ter firmado entendimento no sentido de não haver hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, não se mostrando razoável o viés de eficácia que buscou inaugurar o TCU, de subordinar a produção de efeitos da Lei 13.464/2017 a disposições gerais da LRF.

Entende que o Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, proferido em sede de consulta, não se aplica ao caso sob exame. Na ocasião, o TCU respondeu ao consulente que "medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação".

De acordo com a recorrente, o objeto da consulta se referiu a aprovação de leis instituidoras de subvenções, benefícios e isenções fiscais, ou seja, leis autorizativas, sem as devidas medidas de compensação orçamentária fixadas na CF/1988 e na LRF.

A AGU busca ainda evidenciar que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária pela Lei 13.464/2017 não se trata de isenção tributária como defende o TCU, mas cuida-se de hipótese de não-incidência a afastar a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Em defesa dessa tese, a recorrente alega que o que se paga a título de BEP para os servidores ativos não repercute para fins previdenciários, pois a própria Lei 13.464/2017 previu o pagamento do BEP para os inativos em valores percentuais decrescentes com o passar do tempo. Caso essa verba fosse incorporada na inatividade, não haveria decréscimo, pois incidiria a regra de paridade.

Reforça a tese de não-incidência da contribuição previdenciária, além do fato de a hipótese de não-incidência tributária poder ser delimitada por expressa previsão legal, a exemplo do art. 25 da Lei 13.464/2017, a decisão do STF, em sede de repercussão geral, que firmou o entendimento de que "não

incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público".

Requer, ainda, que este TCU se manifeste sobre a repercussão do posicionamento acerca da natureza jurídica da renúncia fiscal vinculada ao BEP sobre o regime de pagamento do Bônus a inativos e pensionistas, inclusive, sobre incidência da paridade nesses pagamentos.

Por fim, esclarece a AGU que inexistiu descumprimento de Lei por parte do Poder Executivo, não havendo razão para que o julgado repercuta na análise das contas do Presidente da República, conforme sugere a leitura do subitem 9.9 do **acórdão** recorrido.

Com relação aos pedidos, requer a AGU o afastamento dos subitens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do **acórdão** adversado, bem como a adequação dos subitens 9.7 e 9.8, para que os requisitos ali indicados sejam direcionados ao ato que for regulamentar o BEP.

As razões de apelo merecem acolhimento parcial pelos motivos que passo a expor.

O BEP foi trazido ao mundo jurídico pela Medida Provisória - MP 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017. Desde o seu nascedouro, já era previsto o seu pagamento inicial sob a forma de parcela fixa, cabendo o pagamento nos moldes de parcela variável apenas após a regulamentação da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Índice de Eficiência Institucional - IEI, a incidir sobre determinada base de cálculo (art. 5º, § 4º, da MP 765/2016), para fins de apuração do valor global do BEP. Este seria partilhado aos servidores ativos, inativos e pensionistas.

Como era de se esperar, a própria MP 765/2016, em seu art. 5º, § 4º, identificava as receitas que deveriam compor a base de cálculo sobre a qual incidiria o IEI, a saber, a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras e os recursos advindos da alienação de bens apreendidos. Ademais, o § 6º do mesmo art. 5º, limitava o valor global do BEP à referida base de cálculo. Essa limitação tinha por objetivo claro não permitir a atribuição de valores maiores do que um ao IEI, de sorte a evitar um incremento sem controle do valor global do BEP a ser pago.

CONTROLE DO VALOR GLOBAL DO BEP A SER PAGO.

Ocorre que, na conversão da mencionada MP para a Lei 13.464/2017, ambos os dispositivos normativos (§§ 4º e 6º do art. 5º) foram suprimidos, a evidenciar nítida lacuna na referida Lei 13.464/2017, pois deixou em aberto tanto a composição da base de cálculo do BEP variável (§ 4º do art. 5º da MP 765/2016), quanto à especificação de que a referida base de cálculo constituiria o limite do BEP global (§ 6º do art. 5º da MP 765/2016)

No entender do recorrente, o exercício do poder regulamentar a dotar a Lei 13.464/2017 de plena executoriedade autorizaria a expedição de ato regulamentar pertinente a preencher as lacunas apontadas.

Neste ponto, a decisão combatida foi precisa ao considerar a impossibilidade de ato infralegal, a extrapolar os limites da regulamentação a ser aplicada à Lei 13.464/2017, assumir as vestes típicas de um diploma legal para, ao exclusivo talante da autoridade executiva que o expedir, fixar a remuneração de servidor público, em afronta à regra constitucional disposta no inciso X do art. 37 da CF/1988, e em clara usurpação de competência típica do Congresso Nacional.

De se dizer, contudo, que o legislador ordinário, *in casu* - ao contrário do que estipulou nos § 3º do art. 6º e § 3º do art. 16 da Lei 13.464/2017, ao prever que ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal fixará o IEI -, não delegou expressamente à autoridade do Poder executivo a possibilidade de regulamentar a base de cálculo do BEP variável.

Assim, a Lei 13.464/2017, ao deixar de prever a base de cálculo para a incidência do IEI, sem estabelecer qualquer limite para o valor global do BEP, permitiu que ato infralegal fixasse, à exclusiva mercê da autoridade que o expedirá, parcela remuneratória para os servidores das carreiras da Atividade Tributária e Aduaneira e da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, em clara afronta ao princípio constitucional de reserva de lei.

Por oportuno, transcrevo a ementa da ADI 3.369 MC/DF, de relatoria do Min. Carlos Velloso, apreciada pelo Pleno do STF e publicada em 18/2/2005, que declarou a inconstitucionalidade de ato conjunto das Mesa do Senado e da Câmara que dispunham sobre remuneração de servidor:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida. (grifo não presente no original)

Em outras palavras, não tenho dúvidas de que o ato infralegal a ser expedido na forma da Lei 13.464/2017 estaria a regular matéria de estrita reserva legal por força da CF/1988, a extrapolar sua característica de ato regulamentar.

Por essas razões, a decisão adversada, em estrita aderência à jurisprudência do STF, exarou a determinação inserta em seu subitem 9.3, a condicionar a implementação do BEP variável até que sobreviesse lei formal estabelecendo a composição da base de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017.

Também, não vejo qualquer semelhança da situação em apreciação com aquela tratada na Lei 10.356/2001, regulamentada pela Resolução TCU 146/2001. Ao contrário da Lei 13.464/2017, que não fixa a base de cálculo nem o valor máximo da rubrica a ser paga a título de BEP, o art. 15, incisos I e II, da Lei 10.356/2001, estipula os percentuais máximos (até 50%) bem como as bases de cálculo (maior vencimento básico do cargo) da gratificação de desempenho devida aos servidores do TCU.

Já a Resolução TCU 146/2001, em seu art. 3º, estabeleceu que a gratificação de desempenho devida aos servidores deveria variar conforme a avaliação de desempenho individual, em percentual a incidir sobre a gratificação de desempenho fixada na Lei 10.356/2001.

Há que se considerar, contudo, como apontado pela AGU em sede recursal, que a determinação acima inculpada acabou por promover, de forma incidental, controle abstrato de constitucionalidade, porquanto, em última análise, o TCU negou vigência a dispositivo legal plenamente válido, vez que

regularmente incurso no mundo jurídico, conforme conclusões uníssonas dos pareceres precedentes.

A imposição de termo para condicionar a vigência dos arts. 6º e 16 da Lei 13.464/2017 à edição de nova lei, apesar de adequado materialmente, conforme já amplamente debatido neste voto, consubstancia medida processual fora do alcance desta Corte de Contas.

Com relação ao controle de constitucionalidade concentrado ou em abstrato, trata-se de competência privativa da Corte Suprema a ser exercitada quando da apreciação das ações constitucionais cabíveis, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica - ADIn (art. 102, inciso I, alínea "a", da CF/1988) , Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva - ADIn Interventiva (art. 36, inciso III, da CF/1988) , Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADIn por Omissão (art. 103, § 2º, da CF/1988) , Ação Declaratória de Constitucionalidade - Adecon ou ADC (art. 102, inciso I, alínea "a", da CF/1988) , e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF (art. 102, § 1º, da CF/1988) .

Nesse sentido, o próprio TCU já reconheceu a impossibilidade de exercitar o controle de constitucionalidade na forma abstrata ou concentrada. Mediante Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário - ao apreciar agravo interposto em face de decisão monocrática proferida em sede de representação e que determinava cautelarmente o não pagamento do BEP para inativos e pensionistas, que estaria assegurado pelo Lei 13.464/2017 -, o TCU reconheceu que o controle de constitucionalidade abstrato é competência exclusiva do STF.

Por tal razão, referido *decisum* revogou medida cautelar anteriormente deferida e determinou que os pagamentos do BEP a aposentados e pensionistas fossem analisados nos casos concretos submetidos ao TCU para fins de registro, oportunidade em que este Tribunal exerceria o controle difuso de constitucionalidade, assegurado, até então, pela Súmula STF 347.

Ocorre que, ainda que o caso ora em análise se cuidasse de controle de constitucionalidade em relação a caso concreto, de que não se trata, a Corte Suprema, diante das competências constitucionais do TCU e do entendimento de que o controle de constitucionalidade é típica atividade jurisdicional, tem defendido que a Súmula STF 347 não se sustenta na ordem constitucional inaugurada pela CF/1988.

Esse posicionamento foi sedimentado, recentemente, quando da apreciação de mérito dos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500 pelo STF, todos de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Transcrevo, por oportuno, trecho do voto do digníssimo relator (peça 190) :

É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade - principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas - nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

(...)

Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal. (grifo não presente no original)

Assim, apesar de compreender que a Lei 13.464/2017, ao emudecer na questão que trata da base de cálculo do BEP variável, abriu espaço indevido para futura regulamentação autônoma de matéria típica de lei, em face do disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988 e da jurisprudência do STF, entendo que ao TCU não seria permitido impor o termo condicionante a regular sua aplicação, tal qual restou decidido no subitem 9.3.

Nesse sentido, alinho-me à conclusão da Serur segundo o qual esta Corte de Contas, ao expedir a determinação ali encartada, estaria a impedir a edição de possível decreto, porquanto ele afrontaria cláusula constitucional lavrada no art. 37, inciso X, da CF/1988, em espécie anômala de controle prévio

de constitucionalidade.

Em última análise, a determinação de nítido caráter cautelar de condicionar o pagamento do BEP variável à edição de lei que especifique os componentes da sua base de cálculo teve por consequência prática impedir a atuação do Presidente da República em exercitar o poder regulamentar a ele assegurado pelo art. 84, inciso IV, da CF/1988.

Pelas razões expostas, julgo adequado encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, diante de eventual edição de futuro decreto autônomo a regular a base de cálculo do BEP variável.

Registro que já tramita no STF a ADI 6.562, proposta pela Procuradoria-Geral da República, que busca a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 6º ao 25 da Lei 13.464/2017 na parte que disciplina o pagamento do BEP variável, sob o argumento de afronta ao disposto no art. 39, § 4º, da CF/1988, que proíbe a percepção simultânea de subsídio com outras parcelas remuneratórias.

Em adição, apesar dos alertas que integram este voto, considerando a real possibilidade de expedição de eventual decreto a regular a base de cálculo do BEP variável, dada a possibilidade de questionamento judicial pelas razões aqui expostas, entendo pertinente conferir nova redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário para que seja dado ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a possível regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal, a preencher lacunas observadas nos arts. 6º e 16, ambos da Lei 13.464/2017, está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF.

Deixo de acolher a proposta da unidade instrutiva de propor a conversão da determinação inserta no subitem 9.3 em recomendação, porquanto o tipo de deliberação sugerida, ao tempo em que não se presta a enfrentar a irregularidade decorrente da incompatibilidade entre eventual decreto a regular a base de cálculo do BEP variável prevista na Lei 13.464/2017 e a CF/1988, também não atende ao disposto no art. 11 da Resolução TCU 315/2020.

Observo que o fato de alterar o teor do subitem 9.3, consoante proposta que ora trago a este Plenário, em nada altera os comandos que integram os subitens 9.7 e 9.8 da decisão recorrida, em que são

apresentadas as balizas a serem respeitadas na edição de eventual normativo que vier a ser aprovado com a finalidade de permitir a implementação da remuneração variável paga a título de BEP.

Considerando a natureza do BEP, que tem por objetivo incrementar a produtividade futura, nos termos dos arts. 6º e 16 da Lei 13.464/2017, bem como a forma de cálculo de sua parcela variável, que leva em conta o grau de alcance de metas previamente estabelecidas, conforme se observa do disposto no § 2º do art. 6º e § 2º do art. 16 da mesma Lei, há que se registrar a impossibilidade de se prever, em eventual normativo que vier a ser aprovado, o pagamento retroativo a título de BEP variável.

Com relação aos subitens 9.4, 9.5, 9.6 e 9.13 da decisão combatida, acolho *in totum* a análise empreendida pela unidade instrutiva que pugna pela rejeição das razões recursais a eles atinentes.

As deliberações encartadas em tais subitens buscam a plena adequação das despesas previstas na Lei 13.464/2017 e da renúncia de receita por ela veiculada às regras que visam à responsabilidade na gestão fiscal estipuladas na LRF, tendo por um dos fundamentos a orientação normativa constante do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário.

A referida decisão, ao responder consulta formulada pelo então Ministro da Fazenda, reiterou a necessidade de que, mesmo as medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida observância aos requisitos fiscais e orçamentários previstos na CF/1988 (arts. 167 e 113 do ADCT) e na LRF (arts. 15, 16 e 17) , podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

O espaço de aplicação da decisão supra não pode ser reduzido como quer o recorrente a alcançar apenas leis instituidoras de subvenções, benefícios e isenções fiscais.

Primeiro pois, apesar de a motivação administrativa para consulta ao TCU se fundar em caso concreto em específico, a resposta a ela tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do caso concreto, nos termos do art. 264, § 3º, do RITCU.

Nesse cenário, o caso concreto subjacente surge apenas como elemento informativo à boa compreensão do objeto sobre o qual a consulta se refere, objeto este que deve ser informado de modo preciso, a teor do disposto no art. 264, § 1º, do RITCU. A dúvida, respondida mediante o Acórdão 1907/2019-TCU-

Plenário, foi a seguinte:

Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito de normas, quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?

Veja que a própria pergunta ali veiculada já esclarece que a adequação de medida legislativa às regras fiscais-orçamentárias traçadas na legislação mencionada passa pela solução do conflito de normas, cujo desfecho apontado pelo TCU na resposta à consulta, deu-se pela aplicação da teoria dos fatos jurídicos de Pontes de Miranda.

Na ocasião, o Ministro-Relator Raimundo Carreiro, em voto esclarecedor, cuidou da análise das medidas legislativas de amplo aspecto, porquanto teceu sua argumentação quanto à adequação dessas normas aos planos de existência, validade e eficácia. Para não deixar qualquer dúvida a esse respeito, transcrevo trecho do voto condutor do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário:

A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17) .

Portanto, a decisão combatida, a exemplo do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, não defendeu, mesmo que indiretamente, a existência de hierarquia entre lei e lei complementar, como alega o recorrente, mas sim, *in casu*, a compatibilidade da Lei 13.464/2017 com as demais normas do ordenamento jurídico relacionadas às finanças públicas, em especial aquelas insculpidas na LRF. Não se cuida, ademais e por decorrência lógica, de controle de constitucionalidade como defende o recorrente, até porque, não se está negando vigência a dispositivos da Lei 13.464/2017.

De igual modo, não procede o argumento da AGU segundo o qual a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui hipótese de não-incidência e não de isenção tributária, a afastar a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF.

De forma concisa e para evitar repetição de argumentos já trazidos pela unidade instrutiva, a diferença entre ambos os institutos tributários é clara. Na isenção, causa de exclusão do crédito tributário, nos termos do art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN), forma-se a obrigação tributária, com a ocorrência do fato gerador, mas o contribuinte fica dispensado do pagamento do tributo correspondente, por força de lei. Na não-incidência, o fato gerador deixa de ocorrer, ou seja, o fato material não se enquadra na hipótese de incidência, a afastar o surgimento da obrigação tributária.

É dizer que a norma que cria isenção pode, a critério do legislador e após a formação da obrigação tributária, impedir o nascimento do crédito tributário, seja excluindo parcelas de rendas, como se observa na hipótese ora analisada, pessoas ou bens.

No âmbito do regime próprio de previdência social (RPPS), tratado no art. 40 da CF/1988 e aplicável aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo, é a Lei 10.887/2004 que disciplina, em seu art. 4º, a composição da base de cálculo de incidência da contribuição social.

O § 1º do art. 4º da citada Lei exclui da base de cálculo diversas rubricas, seja em razão da sua natureza indenizatória ou transitória. O art. 25 da Lei 13.464/2017 modificou o dispositivo em comento e incluiu, nessa relação, o BEP devido aos servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho.

É dizer portanto que o BEP, num primeiro momento, enquadrar-se-ia nas hipóteses de constituição da base de cálculo da contribuição previdenciária devida no âmbito do RPPS, nos termos do *caput* do art. 4º da Lei 10.887/2004, porquanto constitui parcela remuneratória. Contudo, o próprio legislador tratou de excluí-lo da base de cálculo, como já mencionado, em verdadeira hipótese de isenção tributária.

Por outro lado, as hipóteses de não-incidência, como defendido pela recorrente e de que não se cuida o caso em apreciação, em regra, vêm definidas na norma pelo uso da expressão "não incidirá" para afastar a incidência de determinado tributo nos negócios jurídicos a que se referem, a exemplo do que se observa dos arts. 149, § 2º, inciso I, 153, § 3º, inciso III, § 4º, inciso II, 155, § 2º, inciso X, todos da CF/1988.

Com relação à natureza jurídica da renúncia fiscal associada ao pagamento do BEP e as repercussões previdenciárias associadas, acolho as propostas da Serur e do MPTCU e deixo, nesta oportunidade, de aprofundar sua análise, em razão de que o presente processo cuida da instituição do citado Bônus sob os aspectos da adequação fiscal, orçamentária e financeira, cujas principais regras balizadoras encontram-se na LRF.

Aliás, a natureza jurídica do BEP e as repercussões decorrentes devem ser analisadas de forma detida no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0, atualmente sobrestado aguardando decisão definitiva do STF acerca de questões similares tratadas nos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500, razão pela qual entendo que cópia da presente decisão deve ser anexada àqueles autos.

Diante do exposto, não tenho dúvidas de que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui hipótese de isenção tributária, a caracterizar renúncia de receita de sorte a ensejar a adoção de medida de compensação, nos termos do disposto no art. 14 da LRF, conforme determinação encartada no subitem 9.4 da decisão combatida.

Ademais, enquanto perdurar o pagamento do BEP fixo, por constituir despesa de natureza obrigatória de caráter continuado, torna-se necessário indicar as medidas compensatórias por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente, a teor do disposto no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, conforme restou determinado pelo subitem 9.5 da decisão adversada.

Por essas razões, uma vez mantidos incólumes os subitens 9.4 e 9.5, também não cabe revisão da medida encartada no subitem 9.6 da mesma decisão para que fosse informado ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na

forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, a ensejar a suspensão dos pagamentos.

Em derradeiro, proponho tornar sem efeito o item 9.9 tendo em vista a apreciação pelo TCU do parecer prévio das contas do Presidente da República relativas a 2019. Ante o exposto, pugno para que, no mérito, seja dado provimento parcial ao pedido de reexame interposto pela AGU, nos termos do que restou assentado neste voto.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de **Acórdão** que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de abril de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO

Relator

Voto do Ministro Revisor:

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho contra o Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário.

Conforme historiado pelo nobre Relator, a decisão recorrida cuidou de representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) acerca da conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017.

Na oportunidade, foram apontadas as seguintes desconformidades: i) inexistência de base de cálculo e de índices de eficiência institucionais previstos em lei formal; ii) exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária; iii) criação de despesa obrigatória sem indicação das medidas

compensatórias; iv) vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores; e v) potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

Diante desse quadro, o Plenário: i) determinou que os órgãos responsáveis se abstivessem de implementar a remuneração variável a título de BEP até que sobreviesse lei formal fixando a base de cálculo sobre a qual deverá incidir o índice de eficiência institucional, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017 (item 9.3) ; ii) determinou ao Ministério da Economia que adotasse providências para estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pelos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017 (item 9.4) ; iii) determinou ao Ministério da Economia que indicasse as medidas compensatórias, mediante aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017 (item 9.5) ; iv) deu ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil acerca de premissas que o projeto de lei que viabilize o pagamento da remuneração variável a título de BEP deveria observar (item 9.7) ; e v) recomendou aos órgãos que o projeto de lei em referência estabelecesse critérios limitadores na fixação do citado pagamento (item 9.8) .

Pautada a apreciação das peças recursais para a sessão de 28/4/2021, pedi vista para melhor exame dos argumentos apresentados.

Retornados os autos ao Plenário nesta sessão, o Ministro Relator Vital do Rêgo, em denso e qualificado voto, entende, em apertada síntese, que o Tribunal teria exercitado espécie anômala de controle prévio de constitucionalidade pois, em última análise, a determinação objeto do item 9.3 do acórdão recorrido impediria o Presidente da República de exercer o poder regulamentar sobre a Lei 13.464/2017 no que diz respeito ao BEP variável.

Sua Excelência sugere, de tal modo, que se conheça do recurso interposto pela AGU para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de modo a modificar o formato do item 9.3 Acórdão 1921/2019-TCU-

Plenário, transmudando seu teor de determinação para simples ciência.

Propõe, ainda, que o Tribunal não conheça dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, em razão da ausência de legitimidade.

Inicialmente, ponho-me de acordo com a proposta de não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, haja vista a ausência de legitimidade das entidades.

No que respeita ao pedido de reexame interposto pela Advocacia-Geral da União, acompanho os fundamentos apresentados pelo Relator do recurso para **afastar os argumentos** relativos a: i) eventual analogia entre o BEP e o disposto na Lei 10.356/2001 sobre a gratificação de desempenho devida aos servidores desta Casa; ii) a necessidade de cumprimento de regras orçamentárias e fiscais e do entendimento consubstanciado no Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário (itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 da decisão combatida) ; iii) pretensa exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária sob justificativa de que constituiria hipótese de não-incidência e não de isenção tributária, o que supostamente afastaria a necessidade de se prever medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF; e iv) demais argumentos associados aos acima referidos.

Estamos em sintonia, também, quanto ao mérito da decisão recorrida, visto que o voto de Sua Excelência reconhece a **impossibilidade** de que ato infralegal assuma as vestes de diploma legal para, ao alvedrio da autoridade executiva que o expedir, fixar a remuneração de servidor público, em afronta à regra constitucional disposta no inciso X do art. 37 da CF/1988, o que acarretaria usurpação de competência típica do Congresso Nacional, em desacordo com a jurisprudência da Suprema Corte (v.g. ADI 3.369 MC/DF) .

Como se observa, nossa divergência não cuida do mérito, mas dos limites das competências desta Corte no caso concreto.

Meu único ponto de dissonância com o Relator reside na premissa de que o acórdão recorrido teria incorrido no exercício de controle anômalo de constitucionalidade e que, por esse motivo, seu item 9.3 deveria ser reformado.

Deixo assente, desde já, que o mérito e a parte dispositiva do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário **não** transbordaram das competências constitucionalmente outorgadas a esta Corte, uma vez que **não carregam conteúdo de controle de constitucionalidade**.

Claramente, não é essa a linha decisória que o Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, do qual fui relator, adotou.

Tratarei, primeiramente, de reforçar a improcedência dos argumentos apresentados pela ora recorrente, a Advocacia-Geral da União, para em seguida ater-me à proposta submetida a Plenário, de modificação do comando do item 9.3 da decisão recorrida.

Como bem frisado pelo Relator deste recurso, não compete a esta Corte de Contas o exercício de tal competência, reservada pelo texto constitucional ao Supremo Tribunal Federal com relação às leis federais (CF/88, art. 102, inciso I, alínea "a" e § 1º, c/c art. 36, inciso III, e art. 103, § 2º) . Não por outro motivo, o TCU já admitiu a impossibilidade de exercitar o controle de constitucionalidade na forma abstrata ou concentrada (Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymler) .

Tampouco há, materialmente, qualquer valoração no acórdão recorrido que negue a constitucionalidade da Lei 13.464/2017, e conseqüentemente sua aplicação, seja em sede de controle abstrato ou, ainda que por hipótese, restrito ao caso concreto.

Nesse campo, a análise do voto do ilustre Relator é bastante precisa ao informar que o entendimento contemporâneo do Pretório Excelso, segundo o qual a Súmula-STF 347, que havia reconhecido a possibilidade desta Corte de Contas apreciar a constitucionalidade de leis e dos atos do Poder Público no caso concreto, não subsiste na ordem constitucional inaugurada pela Carta de 1988 (v.g. MS 35.410,

35.490, 35.494, 35.498 e 35.500) .

Insisto, todavia, que a decisão recorrida não incorreu em controle de constitucionalidade abstrato ou, ainda, em controle difuso ou *incidenter tantum*. Para afiançar essa conclusão, é preciso rememorar o contexto da decisão recorrida.

Na ocasião, a partir de indícios de que havia previsão de ato administrativo possivelmente irregular no sentido da implementação do BEP variável previsto no art. 6º da Lei 13.464/2017, com elevado impacto fiscal e provável não atendimento ao regramento orçamentário e administrativo aplicável, o TCU atuou preventivamente para avaliar a **adequação das novas despesas às normas vigentes**. É o que se extrai do seguinte trecho do voto condutor do *decisum* (destaques acrescentados) :

"10. Preliminarmente, registro que o escopo dos autos cinge-se ao exame técnico da **conformidade dos atos de criação e pagamento** desses bônus **sob o prisma das finanças públicas**, envolvendo as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, considerados os princípios constitucionais de Direito Financeiro.

(...)

12. O presente processo origina-se a partir da constatação de significativa variação na estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018 no âmbito do acompanhamento bimestral da gestão fiscal referente ao 4º bimestre de 2018, o qual **visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF)** .

13. É que, conservadoramente, a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF) computara em suas estimativas o valor mais elevado que as despesas com BEP poderiam alcançar em 2018 (**ou seja, considerou-se, inicialmente, a hipótese de regulamentação dos BEP naquele exercício**) . Como no 4º bimestre do ano fica vedado aumento de despesa de pessoal (LRF, art. 21) , a projeção pôde ser revisada para baixo em montante proporcional à diferença dos custos da regulamentação dos BEP.

14. Assim, tendo em vista a impossibilidade de regulamentação naquele exercício, o valor de R\$ 2,5 bilhões (referente à despesa necessária para custear os BEP após a regulamentação) foi revisado para pouco menos de R\$ 1 bilhão (referente à despesa com o BEP fixo, sem regulamentação) . **Nota-se, com isso, que, no caso de sobrevir a regulamentação BEP variável, a estimativa é de que as despesas com a aludida parcela cresçam cerca de 150%.**

(...)

16. Em essência, as propostas formuladas pela unidade instrutora são de:

16.1. determinar que **não ocorra a implementação do BEP variável até que haja lei formal estabelecendo a composição das respectivas bases de cálculo**; cientificando o Ministério acerca de quais elementos e informações deve conter eventual projeto de lei que verse sobre esse assunto para que sejam atendidas a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e recomendando outras medidas convenientes e oportunas para o maior controle da gestão fiscal;"

Resta evidente que o TCU foi bastante feliz em agir antes da consecução da possível irregularidade objeto dos autos - a regulamentação de bases de cálculo e valores de remuneração de servidores públicos por ato infralegal, vez que o controle externo *a priori* é, reconhecidamente, mais eficaz que o exercido a qualquer outro tempo.

O Tribunal, portanto, preveniu a consecução de possível ilegalidade em ato administrativo que ainda não havia sido editado, mas previa-se que seria em breve, cujo **impacto estimado era de R\$ 2,5 bilhões**, conforme destacado na decisão recorrida (destaque acrescido) :

"58. Outrossim, registro que, estando os autos em meu gabinete, e após a inclusão em pauta, foram encaminhados elementos adicionais pelo Ministério da Economia, pela Receita Federal e por diversos sindicatos interessados. (...) **No que se refere à minuta de decreto apresentada pelo Ministério da Economia no intuito de solucionar a questão (peça 85) , verifico que não é hábil a resolver os principais problemas apontados nos autos. Ou seja, ainda que expedido o referido decreto nesses moldes, permaneceriam diversas questões:** inexistência de medidas de compensação decorrentes da

termos, permaneceram diversas questões: inexistência de medidas de compensação decorrentes da

renúncia de receita; não atendimento dos requisitos para criação de despesa obrigatória de caráter continuado; **alteração de remuneração de servidor por meio de ato infralegal; vinculação da remuneração de servidores; vinculação da despesa com bônus à arrecadação de receitas (o que pode comprimir outras despesas essenciais ao custeio da máquina pública) ; inexistência de um limite absoluto dos valores globais e individuais do bônus; definição de variável que comporá a base de cálculo por ato do comitê gestor.** Dessa forma, esses novos elementos não descaracterizam as irregularidades nem afastam os riscos apontados pela Semag."

Mostra-se claro, portanto, que o Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário foi prolatado no exercício da competência reservada ao TCU pelo art. 59 da LRF (conforme redação vigente à época) , conforme destaquei no Voto condutor da própria decisão.

Ainda assim, analisando-se a decisão recorrida à luz dos argumentos da Advocacia-Geral da União, não é possível extrair qualquer inferência de que o Tribunal negasse, naquele momento, a constitucionalidade da Lei 13.464/2017.

Nem o voto nem o acórdão carregam qualquer juízo de valor no sentido de afirmar a inconstitucionalidade da norma com o intuito de negar sua validade de pronto, como ocorre tipicamente no controle de constitucionalidade. Novamente, permito-me ser repetitivo: não é essa a linha decisória adotada.

De sorte que, ao contrário do ventilado, em hipótese alguma se pretendeu negar eficácia à referida lei. Ao contrário, objetivou-se **orientar que a implementação de seus termos se desse em estrita observância ao ordenamento constitucional e legal.**

Nesse diapasão, é notório e reconhecido por todas as partes envolvidas que a conversão da Medida Provisória 765/2016 na Lei 13.464/2017, durante o trâmite legislativo, resultou na supressão dos §§ 4º e 6º do art. 5º, que identificavam as receitas que deveriam compor a base de cálculo sobre a qual incidiria o índice de eficiência institucional e limitavam o valor global do BEP à referida base de cálculo.

Diante dessa situação é que o Poder Executivo aventou a possibilidade de regular a matéria lacunosa por ato infralegal. **E é precisamente na possibilidade de que ato irregular dessa natureza se consumasse, com extensos impactos orçamentários, que reside a prática combatida por esta Corte.**

Não procede, ademais, a afirmação de que a própria Lei 13.464/2017 teria delegado ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada, por dois motivos.

O primeiro, já mencionado, no sentido de que os dispositivos suprimidos no momento da conversão da medida provisória em lei traziam a base de cálculo e o valor global do BEP. Dessa forma, não há remissão desse assunto ao regulamento, mas sim **verdadeiro silêncio da lei a respeito.**

Como não compete a esta Corte de Contas exercer influência sobre o mérito de atividades legislativas, tenho por razoável supor que o intuito do legislador foi, na verdade, retirar da norma a previsão em tela porque inoportuna ou inconveniente para o momento legislativo, de modo que, posteriormente, a lacuna pudesse ser preenchida por outro instrumento legal hábil.

O segundo motivo é que os trechos da Medida Provisória 765/2016 mantidos na conversão para Lei 13.464/2017 estabelecem tão somente: i) a existência de **correlação** entre o índice de eficiência institucional - medido por indicadores e metas - e o **valor global** do BEP (§ 2º do art. 6º) ; ii) que Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estabeleceria a forma de gestão e metodologia de mensuração de **produtividade global** da SRF por meio do índice de eficiência institucional - **e não que esse ato estabeleceria base de cálculo de pagamentos, ou que o resultado da produtividade institucional fosse automaticamente sinônimo do volume de pagamentos a ser efetivado** (§ 3º) ; e iii) que o valor global do BEP corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional (§ 4º) .

Com efeito, os dispositivos previstos em lei se limitam a estabelecer a correlação entre o desempenho institucional da SRF e o BEP, o que, em verdade, é algo extremamente natural, e até de certa forma óbvio, em se tratando de mecanismo de incentivo à produtividade em qualquer instituição organizada.

A leitura da norma, porém, **não permite inferir que a lei remeteu a fixação de base de cálculo a ato infralegal**, mas apenas de indicadores sobre os quais seria aplicada determinada multiplicação. Aliás, nem poderia a lei fazer tal remissão quanto à base de cálculo, ante as vedações previstas na Constituição Federal e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual vincula a atuação desta Corte de Contas.

Em razão desses fundamentos, vastamente debatidos na decisão recorrida, a simples fixação de indicadores e metas e sua vinculação direta com o BEP não resolve uma série de outras lacunas, sobre as quais incide **reserva legal**, que devem ser preenchidas, tais como: i) quais receitas ou montantes comporiam a base de cálculo do BEP; ii) qual seria a fonte de recursos do BEP, se recursos do Tesouro Nacional ou de fundo específico, como o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) ; iii) qual índice multiplicador estabeleceria a proporção (ou multiplicação) entre a base de cálculo (igualmente indefinida) e o volume global do BEP; iv) como o valor global obtido dessa multiplicação seria distribuído entre as carreiras da SRF (auditores fiscais e analistas tributários) ; v) como o valor global obtido dessa multiplicação seria distribuído entre ativos, inativos e pensionistas (e se isso ocorreria) ; vi) períodos de apuração; vii) como se daria a divisão de acordo com a produtividade individual ou de grupos e unidades, se for o caso; dentre outros.

Resta evidente, portanto, que a supressão dessas informações da Lei 13.464/2017 e a leitura dos poucos dispositivos nela mantidos **não autorizam a conclusão de que o diploma legal autorizou ou remeteu a fixação do regramento remuneratório a ato infralegal, mas unicamente do regramento referente à medição de resultado institucional.**

Como frisei, entre o resultado institucional e o conseqüente reflexo remuneratório por meio do BEP variável, em favor dos servidores da SRF, remanesce largo vão normativo sequer mencionado pela Lei.

Daí resultaram os comandos do acórdão recorrido, no sentido de, em primeiro lugar, **orientar os órgãos competentes a não consumarem a irregularidade que se avizinhava (edição de ato infralegal para fixação de remuneração e forma de cálculo) :**

"9.3. **determinar** ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que **se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo** a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

Importante reforçar, mais uma vez, que a decisão **não impôs termo condicionante** a afastar a aplicação da lei em referência, tampouco concluiu - direta ou indiretamente - que haveria qualquer inconstitucionalidade em seus termos.

Bem se sabe que o controle externo não impõe seu próprio juízo sobre matéria tipicamente administrativa. Toda a sua atuação é pautada pelos parâmetros de legalidade e legitimidade dos atos relacionados à gestão dos recursos públicos.

Nessa linha, as ponderações expressas por esta Corte no *decisum*, consubstanciadas nos fundamentos contidos no item 9.3 da decisão, não são resultado do arbítrio deste colegiado. Com efeito, apenas orientam o gestor quanto à necessidade de **cumprimento de mandamentos legais e constitucionais**, que habitam o mundo jurídico e se impõem sobre a conduta do gestor ainda que não houvesse acórdão do TCU a respeito.

Ciente dessa situação, a decisão recorrida passou a orientar os gestores sobre como resguardar a legalidade e a regularidade das medidas necessárias para **conferir plena eficácia aos institutos previstos na Lei 13.464/2017**, conforme se observa da parte dispositiva a seguir (destaques acrescidos):

"9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, **com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts.**

1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise

estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

(...)

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, **com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000**, que eventual projeto de lei que **vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade** na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

(...) "

Donde se conclui que o fim último desta Corte foi prestigiar a implementação do BEP, desde que atendidas as regras constitucionais e legais no campo do orçamento e das finanças públicas, como forma de dar-lhe efetividade.

Ademais, nenhum dispositivo da Lei 13.464/2017 deixou de ser aplicado por força da decisão recorrida, visto que o BEP variável não se encontra vigente, não havendo que falar em prejuízo às partes interessadas ou negativa de vigência à lei.

Ou seja, este Tribunal tão-somente orientou o cumprimento da **legislação**, em nada acrescentando ou inovando no mundo jurídico.

No que respeita à divergência com o Relator do recurso, tenho que a decisão recorrida não obistou o exercício do poder regulamentar a que assiste o Presidente da República, visto que essa prerrogativa não

pode ser exercida em contrariedade ao ordenamento jurídico, ou ainda avançar sobre matéria de reserva legal.

A regulamentação permanece viável, desde que não incorra em ilegalidade ou inobservância dos termos da Constituição Federal. Em verdade, não se poderia esperar nada além disso de qualquer regulamentação corretamente elaborada.

De todo modo, conforme expus acima, o espaço remetido pela Lei 13.464/2017 à futura regulamentação não comporta a fixação e composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017 - e nem poderia fazê-lo, por ser matéria de reserva legal.

O Tribunal exerceu, portanto, controle preventivo **de legalidade**, visto que a regulamentação inicialmente aventada transbordaria, por si só, dos limites da **lei** a ser regulamentada.

Permanece válida a orientação de que eventual regulamentação da Lei 13.464/2017 voltada à instituição do BEP variável observe a legislação aplicável e o espaço normativo a que a lei confere a possibilidade de regulamentação por ato infralegal - o que apenas reforça a figura do controle de **legalidade**.

Uma vez que a este Tribunal assiste o controle de legalidade dos atos administrativos, especialmente quando há impacto fiscal (*ex vi* da CF/88, art. 70, *caput*, e 71, inc. IX, c/c art. 59 da LRF) , conclui-se, no que respeita à atribuição desta Corte, que o comando do item 9.3 não deve ser modificado em sua forma, de determinação para simples ciência, sob a imprecisa premissa de que teria incorrido em controle anômalo de constitucionalidade.

Por fim, sob o aspecto estritamente instrumental, entendo que o conteúdo do item 9.3 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário não se amolda aos termos do Anexo Único da Resolução-TCU 315/2020, segundo a qual a ciência se aplica a casos de "*irregularidade cuja consumação seja **menos provável** em razão do **estágio inicial** dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, seja suficiente avisar o destinatário*" (destaque acrescido) .

De outra banda, de acordo os exatos dizeres da mesma norma, a determinação se dirige a hipóteses em que se faz necessário interromper uma irregularidade em curso e, ainda, pode ser necessária em situação

preventiva, quando o **risco de ocorrência da irregularidade for iminente**, impondo-se a adoção de medidas concretas e imediatas para **inibi-la**. Impõe ainda uma **obrigação concreta e imediata**, por referir-se a fatos presentes ou já **bastante prováveis**.

Considerando os apontamentos deste Voto sobre a gravidade da situação e o contexto fático retratado no acórdão recorrido, de **absoluta iminência** da prática do ato irregular tempestivamente obstado pelo Tribunal, com impactos fiscais da ordem de **R\$ 2,5 bilhões**, bem como a provável dificuldade em se recuperar valores eventualmente pagos a título de remuneração mesmo que posteriormente considerados irregulares, o melhor encaminhamento é, à luz da Resolução-TCU 315/2020 e da situação fática, manter o item 9.3 sob a forma de **determinação**.

De todo o exposto, estou seguro de que o TCU andou dentro dos limites de suas competências constitucionais ao expedir o Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, motivo pelo qual os pedidos de reexame apresentados pela AGU merecem ser rejeitados.

Como se observou da conjuntura que deu origem à esta representação e dos fundamentos da decisão recorrida, toda a atuação desta Casa foi no sentido de evitar a consecução de irregularidades e orientar quanto ao cumprimento de requisitos necessários à boa e leal implementação dos institutos previstos na Lei 13.464/2017, como forma de preservar a higidez do arcabouço orçamentário e financeiro aplicável, tratado no corpo da decisão.

O encaminhamento que proponho aos meus nobres pares alinha-se também ao entendimento recente do Tribunal contido no Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro) .

Ademais, mesmo que se adote a proposta de reforma do acórdão recorrido, o instituto do BEP variável não seria imediatamente implementável sob o prisma da responsabilidade fiscal porque, conforme tratado nos demais subitens da decisão combatida, ainda há providências exigidas pela LRF que não foram adimplidas pelo Poder Executivo Federal.

Nesse cenário, penso que não há razão para que o TCU altere seu entendimento, seja porque o acórdão recorrido já levou em consideração o necessário respeito ao arcabouço constitucional e legal vigente, sem avançar na competência do Poder Judiciário, seja porque a legalidade de quaisquer atos administrativos que importem em incremento de despesas públicas no âmbito federal está, indiscutivelmente, sob a tutela do controle externo, a quem cabe providências para corrigir ilegalidades.

Feitas essas considerações, em absoluta deferência e respeito às atribuições elevadas do Supremo Tribunal Federal, mas sem descuidar do balanceamento dessas com a competência constitucional desta Corte de Contas com relação à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos que importem em efeito financeiro, orçamentário e patrimonial sobre a União (CF/88, art. 70, *caput*), renovo escusas por dissentir do ilustre Relator, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado, no sentido de conhecer e negar provimento ao recurso apresentado pela Advocacia-Geral da União.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de julho de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS

Revisor

Declaração de Voto:

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia."

O eminente relator, Ministro Vital do Rego, propõe o seguinte acórdão:

"9.1. não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) , em razão da ausência de legitimidade, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 144, 286, parágrafo único, e 285 do RITCU;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Advocacia-Geral da União - AGU, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário:

"9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal, a exemplo da regulamentação da base de cálculo do BEP variável, a preencher lacunas observadas nos arts. 6º e 16, ambos da Lei 13.464/2017,

está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;"

9.4. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;

[9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

- 9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;
 - 9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;
 - 9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;
 - 9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;
 - 9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;
 - 9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;
- 9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:
- 9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;
 - 9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;
- 9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

- 9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC 011.648/2018-0;
- 9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;
- 9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;
- 9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia."]
- ***
- 9.5. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;
- 9.6. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, caso ocorra a regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017;
- 9.7. notificar os recorrentes da presente decisão."

Concordo com o Ministro Vital do Rêgo quanto à nova redação que propõe para o item 9.3 do acórdão recorrido e à inclusão dos itens 9.5 e 9.6.

No tocante aos itens 9.4, 9.5, 9.6 e outros do acórdão recorrido, conforme minuta de acórdão ao final, entendo, pelas razões que exporei na sequência, devem ser tornados insubsistentes:

Essa matéria é extremamente sensível e relevante para o Tribunal, com muitas questões sutis, mas determinantes.

Primeiramente: o guardião-mor da Lei de Responsabilidade Fiscal é o Poder Judiciário. Em última instância, ou mesmo em primeira e última atuação, o Supremo Tribunal Federal.

E por quê?

Porque, ao contrário do que é comum ler e ouvir, a Lei de Responsabilidade Fiscal não se destina fundamentalmente ao gestor de recursos públicos, ao ordenador de despesa, mas ao Legislador: Poder Executivo^[footnoteRef:2], que propõe projetos de leis e edita medidas provisórias, e o Poder Legislativo, que os aprecia, emenda e aprova, segundo as normas constitucionais, legais e regimentais. [2: E, também, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública, nos projetos de lei de sua iniciativa.]

É o Legislador que aprova as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias. É o Legislador que aprova resoluções sobre endividamento e operações de crédito, que aprova leis que aumentam a despesa de pessoal, leis que concedem e ampliam benefícios que representam renúncia de receitas, e que aprova leis que aumentam despesas obrigatórias, como foi o caso do BPC, e leis que aumentam a despesa de pessoal, como é o caso em questão. São os Poderes Executivo e Legislativo os responsáveis-mor pela responsabilidade fiscal².

Quem controla a ação legislativa do Legislador? Nos termos da Constituição, o Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, não os tribunais de contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu rigorosos mecanismos de combate à concessão não planejada e sem transparência de benefícios tributários e aos aumentos de despesas obrigatórias sem avaliação das fontes de custeio. Pretendeu dar fim à cultura legislativa de "aprovam-se as leis e depois procuram-se as fontes de financiamento, ajustando-se o orçamento".

Instituiu condições a serem cumpridas **durante** o processo legislativo. O mesmo fez a lei de diretrizes orçamentárias, em complemento, anos depois. Ambas as leis instituem regras aplicadas ao processo legislativo.

Exigências que devem ser cumpridas sob pena de arguição de inconstitucionalidade ou ilegalidade formal perante o Poder Judiciário, a quem cabe o controle da atividade legislativa do Legislador, da constitucionalidade e legalidade das normas por ele produzidas.

A mais básica dessas condições é a apresentação e discussão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Só tem sentido tal exercício de avaliação se for realizado no processo de formação da lei. Nenhum sentido, se feita depois.

Essa exigência foi alçada à Constituição, no art. 113 do ADCT ("a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"). Recentemente, o STF julgou inconstitucional lei do Estado de Rondônia (ADI 5816) pela inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo, entre outros fundamentos.

"O que o art. 113 do ADCT, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14 da LRF, propõe-se a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis. (...) No caso em análise, como visto, há efetiva

concessão de benefício fiscal com inevitável impacto sobre a arrecadação do ente político. Quando da edição da lei impugnada nesta Ação Direta, em 28/3/2017, já vigia o teor do art. 113 do ADCT, com a redação da EC 95, de 15/12/2016 pelo que não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso já naquela oportunidade, independentemente da fase procedimental em curso na Casa Legislativa, exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo.

O Supremo declarou a lei inconstitucional desde logo. Não cogitou da tese de a lei ser válida, mas somente exequível depois de ser apresentada a estimativa de impacto financeiro. E, assim procedeu, por ser a estimativa um dos elementos essenciais da discussão legislativa, que contrapõe o mérito intrínseco do projeto ao ônus de seu financiamento, tornando mais bem informada a decisão legislativa; deputados e senadores, cômicos das limitações orçamentárias e dos projetos de lei em debate nas Casas Legislativas e seus impactos, podem eleger prioridades e verificar que, infelizmente, nem todos os bons projetos podem ser aprovados, ante os custos e as disponibilidades .

Vê-se esse entendimento no voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, em passagem sobre o art. 113: "não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso na Casa Legislativa, **exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo.**

No caso das despesas obrigatórias, a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu rígidas condições a serem cumpridas, **no processo de formação da lei, e não depois**[footnoteRef:3]. [3: Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas

§ 2º, considera-se aumento permanente de receita o provimento da elevação de alíquotas,

ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado]

São elas: (1) a mencionada estimativa de impacto orçamentário e financeiro; (2) a demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa e, para tanto, o artigo 17 requer: que seja comprovado que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais e que os efeitos financeiros nos próximos anos serão compensados. Compensados como? Por medidas de aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. E o rigor da lei vai além: **exige que as medidas de compensação integrem o instrumento** que a criar ou aumentar[footnoteRef:4]. O que a LRF exige é a implementação de medidas de compensação aprovadas no processo legislativo, em conjunto com a norma que aumenta despesa obrigatória. [4: Art. 17, § 5º. A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.]

Ou seja, a compensação é medida normativa que se exige antes, e não depois de a lei ter sido aprovada[footnoteRef:5]. [5: Importante destacar que a constitucionalidade do art. 17 foi questionada na ADI 2238. A medida cautelar pleiteada foi indeferida. O ministro relator avaliou que condicionar o aumento de despesa de caráter continuado à redução de despesa ou aumento de receita também de caráter permanente "é proposição que, por achar-se em sintonia com a lógica, não pode ser obviamente considerada responsável pelo engessamento de qualquer dos Poderes de Estado e, portanto, ofensiva ao princípio da separação dos poderes".]

Essa mesma lógica está prescrita nos artigos 114, *caput*, e 115 da lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019, por exemplo:

exercício de 2019, por exemplo.

"Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subseqüentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Art. 115. Salvo cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória, fica vedada no exercício de 2019 a aprovação de proposições legislativas de que trata o *caput* do art. 114 desta Lei relativas a despesas obrigatórias sujeitas ao Novo Regime Fiscal."

Uma interpretação no sentido de que leis que não cumpriram, em seu processo de formação, requisitos da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da lei de diretrizes orçamentárias seriam válidas, porém inexequíveis até que os requisitos não cumpridos venham a ser "implementados", viola a lógica de responsabilidade fiscal da LRF e da LDO.

Essa interpretação, embora pareça ir ao encontro da defesa da Lei de Responsabilidade Fiscal, atua em sentido contrário ao do modelo de controle que essa lei instituiu.

A lógica da LRF e da LDO é a de fazer com que despesas obrigatórias e fontes de custeio sejam decididos **simultaneamente, no processo legislativo**, e não separadamente, como era antes.

A esse respeito, os depoimentos de Martus Tavares e José Roberto Afonso, em audiência na comissão especial que apreciou o Projeto de Lei de Responsabilidade na Câmara dos Deputados em 1999[footnoteRef:6]: [6: Vide OLIVEIRA, Weder. Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas. Editora Fórum, 2017, p. 940.]

Toda despesa de longo prazo só pode ser criada se houver mecanismo de compensação, quer pela retirada do orçamento de uma despesa também de longo prazo, já existente e programada, quer pela inclusão de uma receita também de longo prazo, ou seja, um financiamento adequado. Não posso criar uma despesa que seja permanente se não houver um financiamento permanente adequado, compatível

uma despesa que seja permanente se não houver um financiamento permanente adequado, compatível.

O princípio é atuar na origem. Quando essa despesa for criada, o Estado tem a obrigação de atender. (...) Quando essa despesa chega ao orçamento, ela é dada. Não há o que discutir, tem que pagar. **Então, tem de agir na origem**, na criação da despesa ou benefício ou na elevação do benefício.

A interpretação que vem sendo criada altera essa lógica, **afasta a ideia de simultaneidade**, e contribui para o retorno, mitigado, ao passado, quando aumentos de despesa e de benefícios eram aprovados, deixando-se o seu financiamento para depois.

Essa interpretação fere frontalmente o artigo 17, o art. 14, a literalidade do art. 113 da Constituição, dos artigos 114 e 115 da LDO/2019, todos dispositivos **dirigidos ao processo de formação da lei**.

Desses artigos conclui-se: leis que criam ou aumentam despesa sem que tenham sido observados os requisitos dos artigos 113 do ADCT dos artigos 17 e 24^[footnoteRef:7] da LRF, e dos artigos 114 e 115 da LDO (2019) , em seu processo de formação **são inválidas^[footnoteRef:8] (e, assim, objeto imediato de ações judiciais)** , e não válidas mas inexequíveis, hermenêutica equivocada, na minha visão, e que posterga a adoção das medidas realmente necessárias: o ajuizamento de ações perante o STF, que são os legítimos instrumentos para *enforcement* das regras constitucionais e legais que regulam o devido processo legislativo. [7: Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5o do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17. § 1o É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de: I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. § 2o O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.] [8: Sobre a inconstitucionalidade de leis que não observaram o art. 195, § 6º, da Constituição, vide ADI 3205, ADI 838 e ADI 1002.]

Cabe ao Poder Judiciário decidir sobre a validade (por inconstitucionalidade ou ilegalidade) das leis, exercendo o controle sobre a atividade legislativa, suspendendo seus efeitos cautelarmente, quando for

o caso. Enquanto uma lei não for declarada inválida pelo Poder Judiciário, há de ser cumprida (ressalvado exame de aplicação da lei a casos concretos, em que se reconhece a atuação dos tribunais de contas no controle da legalidade e da constitucionalidade) . Essa é a regra constitucional.

Há problemas nos fundamentos subjacentes a essa discussão difíceis de serem percebidos à primeira vista.

Não é logicamente possível atender, posteriormente, aquilo que era condição imposta por lei complementar a ser cumprida no processo legislativo de formação da lei ordinária, antes de sua aprovação. Não se pode entender que o Tribunal está autorizado a suspender, de modo geral e em abstrato, pagamentos derivados de lei vigente e não declarada inválida pelo Poder Judiciário, sob o fundamento de que não de ser implementadas posteriormente medidas compensatórias previstas na LRF para que possa ser exequível, medidas essas exigíveis, previamente, durante o processo legislativo.

Ou seja, estaria sendo entendido que o Tribunal de Contas da União aceita que leis cujo processo de produção legislativa não observaram o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal são válidas, mas inexecutáveis até que os requisitos previstos na LRF como etapas intrínsecas para serem observados **no processo legislativo** sejam cumpridas **depois da lei aprovada**, podendo esta Corte de Contas determinar a não aplicação da lei por ser "inexecutável". É disso que se está tratando aqui, tal como se tratou no caso do BPC (benefício de prestação continuada) , o que, na prática, corresponderia a uma forma de controle de constitucionalidade, por impedir a produção dos efeitos de lei em vigor aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

Nesse ponto é necessário esclarecer que na consulta respondida por meio do acórdão 1907/2019- Plenário, a pergunta não foi se leis que desatendiam as normas aqui já discutidas eram válidas, inválidas, executáveis ou inexecutáveis. O que se desejava saber era que procedimentos deveriam adotar os gestores quando identificassem tais falhas na formação de leis que aumentam despesa obrigatória ou representem renúncia de receitas:

"Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do

ADCT, arts. 15, 16[footnoteRef:9] e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito *de normas*,

quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?" [9: O consultante não esclareceu o que entende ser a "devida adequação orçamentária e financeira".]

Naquela oportunidade, tanto a unidade instrutiva quanto o Ministério Público de Contas propuseram encaminhamentos objetivos para o que foi perguntado.

A Semag sugeriu[footnoteRef:10]: [10: Em continuidade ao seguinte início; " b) responder ao consultante, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que: b.1) a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor) , impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, como preconiza a Constituição Federal, em benefício de toda a sociedade e das gerações futuras".]

"b.2) em cada caso, **quando houver a aprovação de medida legislativa aprovada em desacordo com os referidos requisitos, o Ministério da Economia**, que congrega os órgãos centrais dos sistemas de administração financeira e de planejamento e orçamento federal, nos termos da Lei 10.180/2001, c/c o Decreto 9.679/2019, **deverá:**

b.2.1) **informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público Federal**, para que, com fulcro nas atribuições fundadas na Constituição Federal e nas Leis Complementares 73 e 75, avaliem o interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de tais medidas legislativas nas instâncias competentes".

O Ministério Público de Contas, em parecer do procurador Sérgio Caribé seguiu a mesma linha[footnoteRef:11]: [11: Em continuidade ao seguinte início: "a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os

dispositivos da LDO em vigor) , impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico".
Percebe-se que tanto a resposta da Semag quanto a do MPC tinham sentido em seu conjunto. A parte inicial, isoladamente, não fazia sentido prático e não respondia objetivamente à pergunta formulada.]

II - em cada caso, quando houver a aprovação de norma legal que crie obrigações para a União em desacordo com os requisitos estabelecidos no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou com outro dispositivo da Constituição Federal que trate do tema, **o Poder Executivo poderá, por meio dos legitimados para tanto, arguir a inconstitucionalidade da norma legal perante o Supremo Tribunal Federal**, requerendo, se necessário, a adoção de medida cautelar para suspensão dos efeitos do ato impugnado;

Merece transcrição a precisa manifestação do procurador:

33. Nesse ponto, manifesto entendimento no sentido de que, havendo inobservância às leis que dispõem sobre a obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário durante o trâmite do projeto de lei, ou seja, na fase *interna corporis*, a avaliação da legalidade cabe ao Poder Legislativo, por meio das comissões que tenham atribuição para tanto.

34. Por outro lado [falando sobre a inexistência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro], a **partir do momento em que a lei entra no ordenamento jurídico, sem que tenha sido observado procedimento previsto na Constituição Federal, ela nasce eivada de vício que atrai a apreciação pelo Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal (STF) , guardião da Carta Magna.**

35. No caso da consulta ora em exame, trata-se de situações enquadradas **na hipótese descrita no item anterior, quando já se exauriu o processo legislativo** e o normativo que incrementou despesas ou acarretou diminuição na arrecadação, sem que a correspondente estimativa de impacto orçamentário, já se encontra vigente.

36. A União estaria, portanto, diante da obrigação de dar cumprimento a dispositivo legal que ofende a Constituição Federal, **inexistindo outra opção que não seja buscar os meios legítimos para retirá-lo do ordenamento jurídico**. Assim, a medida adequada quando identificada a inconstitucionalidade é

de encaminhamento jurídico. Assim, a medida adequada quando identificada a inconstitucionalidade é

ação cabível para que o STF decida sobre a validade ou não da norma atacada[footnoteRef:12]. [12: Complementa o procurador: "37. Observo que, em relação à ação direta de inconstitucionalidade, a questão da segurança jurídica quanto aos efeitos já produzidos por normas em choque com a Carta Magna pode ser solucionada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da aplicação da Lei 9.868/1999, que, em seu art. 27, assim dispõe: "Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado". 38. Dessa forma, situações extraordinárias submetidas à apreciação do Supremo Tribunal Federal poderão ter suas consequências moduladas, mediante quórum qualificado, conforme avaliação dos efeitos produzidos enquanto a norma esteve em vigor."]

A resposta dada no acórdão 1907/2009-TCU-Plenário, contudo, naquele momento, não foi precisa: "responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167[footnoteRef:13] da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15[footnoteRef:14], 16[footnoteRef:15] e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação". [13: Quanto ao artigo 167 da Constituição, os autos fazem referência aos incisos I e III: "são vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".] [14: Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.] [15: Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por

crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (Este artigo tem disposições que se aplicam ao processo legislativo quanto a atos administrativos) .]

Esta Corte não esclareceu quais procedimentos caberia ao gestor adotar no caso de leis que, segundo o entendimento do Executivo, não cumprem os referidos requisitos constitucionais e legais. A resposta dada requereria difícil interpretação do gestor sobre o que o Tribunal respondeu quanto aos procedimentos que deveria adotar, e deixaria muitas outras questões em aberto: De que adequação orçamentária e financeira se está falando: a do processo legislativo ou a adequação do momento de ordenação da despesa (coisas muitas distintas) ? Poderia o gestor negar-se a dar cumprimento à lei com base nessa resposta? Poderia o gestor condicionar o "dar cumprimento à lei" a eventos futuros, fora de seu controle, indefinidamente? Poderia deixar de reconhecer direitos assegurados por lei sob fundamento de entendê-la inconstitucional, muito embora assim ainda não declarada judicialmente, sem incidir em sanções jurídicas? Deveria acionar a AGU?

A resposta à consulta não definiu quais das partes dos mencionados artigos de lei e da Constituição poderiam/deveriam ser "implementados" posteriormente à conclusão do processo legislativo (com a sanção ou promulgação) . Por exemplo, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que trata os artigos 16 e 17 da LRF, o artigo 113 do ADCT e disposições da LDO não poderia ser realizada depois de aprovada a lei. O artigo 17 como um todo, também não. O que então deveria ser implementado como condição de exequibilidade?

Oportuno repisar a questão: de que modo requisitos exigidos pela Constituição e pela LRF como condição de aprovação da lei (que foram instituídos sob a lógica do processo legislativo) poderiam ser transmutados em condições de aplicação, a serem atendidas posteriormente ao final do processo legislativo quando não mais se justificavam, dadas as finalidades que deram origem a essas exigências na concepção da LRF?

Oportuno também esclarecer que a necessidade de dotação na lei orçamentária para realização de despesa é um requisito universal da despesa pública (inclusive para as despesas já criadas) e inerente aos sistemas orçamentários mundiais. A consequência da aprovação de despesa obrigatória é que se torna mandatório para os Poderes Executivo e Legislativo a inclusão das necessárias dotações no orçamento, sob pena de serem a isso compelidos pelo Poder Judiciário, dado o caráter obrigatório da despesa, a ser paga a quantos preencham os requisitos de habilitação. A falta de dotação orçamentária, por si só, não suspende o direito e a respectiva obrigação estatal instituída em lei. O direito remanesce íntegro e a conta haverá de ser paga posteriormente, voluntariamente ou por imposição judicial. Essas poderiam ser as graves consequências de se considerar válida a lei aprovada em desacordo com a LRF e a Constituição. O que não foi, absolutamente, o que pretendeu o legislador.

Portanto, tratando-se de despesa obrigatória, veiculada por lei válida, não seria possível condicionar o exercício do direito à existência de dotação, embora o pagamento, sim. Ao contrário, impõe-se ao governo viabilizar as dotações que assegurem o direito instituído em lei.

Está claro também no acórdão 1907/2009-TCU-Plenário que a resposta não sustenta o entendimento de que direitos instituídos por leis somente podem ser reconhecidos pelo gestor depois de cumpridos os requisitos já referidos. A resposta não autoriza a administração a proceder dessa maneira.

Em resumo, a consulta só produzirá efeitos práticos mediante interpretação cujos pressupostos e consequências contrariam frontalmente a *mens legis*. A insegurança jurídica e a incerteza sobre o que fazer não foram afastadas, como intencionado pelo consultante à época.

Caberá ao Supremo Tribunal Federal, devida e tempestivamente provocado pelo Presidente da República ou pelos demais legitimados para propor ações constitucionais, controlar a ação do legislador, e avaliar se a lei fere a Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal^[footnoteRef:16] e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, modulando ou não os efeitos de sua decisão. [16: Nessa avaliação, o Supremo Tribunal Federal poderá examinar o uso da margem de expansão das despesas obrigatórias como fonte de compensação, o que mitiga o rigor da lei, sem retirar-lhe a lógica. Vide Curso de Responsabilidade Fiscal, páginas 972-1014, sobre a teoria da margem de expansão.]

É, assim, nesses casos, que se guarda a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao Tribunal está reservado insubstituível papel no acompanhamento e na avaliação das finanças públicas; na responsabilização de administradores, em face da LRF. Em nada fica diminuído, ao contrário, ao manter-se em plena consonância com sua missão constitucional, preserva a necessária higidez de suas relações institucionais, que lhe permitiu conquistar alta legitimidade perante os Poderes da República.

Portanto, não compete a esta Corte de Contas fixar prazo para que o Poder Executivo providencie medidas compensatórias sob pena de haver suspensão dos benefícios e pagamentos previstos em lei.

A obtenção dessa suspensão deve ser buscada mediante as devidas ações judiciais perante o Supremo Tribunal Federal^[footnoteRef:17]. [17: A esse respeito, importante destacar o seguinte excerto da decisão do Ministro Gilmar Mendes na ADPF 662: "Aqui, entendo que ainda precisaremos nos debruçar mais sobre a matéria e desenvolver uma base doutrinária e jurisprudencial mais efetiva, de compatibilização das normas constitucionais relativas às finanças públicas e seu equilíbrio orçamentário e fiscal. A inobservância ao disposto no art. 195, §5º, da CF seria suficiente para determinar a declaração de nulidade da norma ou seria apenas uma causa suspensiva de sua eficácia? A mesma dúvida tenho em relação ao artigo 113 do ADCT, especialmente em razão da exceção trazida pelo art. 114 do ADCT para a tramitação de Medidas Provisórias. Talvez tais normas não sejam inválidas, mas tenham, apenas, seu plano de eficácia Parece-me, pelo menos neste juízo preliminar, que o art. 17, §5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal poderia nos dar uma resposta alternativa. Diz o art. 17: (...) Assim, a mim parece

que as legislações que aumentarem despesas, deixando de observar as previsões constitucionais de indicação de fonte de custeio total, ou não forem acompanhadas do estudo de impacto orçamentário e fiscal, poderão ter sua eficácia suspensa até que o legislador supra a omissão, de modo a viabilizar sua execução. Assim, em um juízo de cognição sumária, no caso dos autos, verificado o descumprimento do disposto no art. 195, §5º, da CF, dos arts. 17 e 24 da LRF e do art. 114 da LRF, entendo que a eficácia da norma impugnada deva ser suspensa enquanto não houver a indicação da fonte de custeio." O ministro expõe dúvidas sobre como abordar o tema: declarar a nulidade da norma ou a suspensão de sua eficácia. Em juízo de cognição sumária, optou pela prudência, e determinou a suspensão da eficácia, até que sobreviesse a indicação da fonte de custeio. Caberá saber que fontes de custeio serão consideradas válidas e se deverão ser produzidas por lei, mediante o devido processo legislativo.]

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado:

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário:

"9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal, a exemplo da regulamentação da base de cálculo do BEP variável, a preencher lacunas observadas nos arts. 6º e 16, ambos da Lei 13.464/2017, está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;"

9.4. tornar insubsistentes os itens 9.4, 9.5, 9.6, 9.9 e 9.13 do acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;

9.5. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;

9.6. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, quanto às inconstitucionalidades e descumprimentos de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal discutidas nestes autos, bem como, caso ocorra, no tocante à regulamentação por ato infralegal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de julho de 2021.

Weder de Oliveira

Relator

Voto Complementar:

O presente processo foi pautado para julgamento na Sessão Plenária de 28/4/2021, quando o eminente e estimado Ministro Bruno Dantas solicitou vista dos autos.

Em minudente e explicativo voto, Sua Excelência trouxe luz sobre questão de importância ímpar para o desfecho deste processo, qual seja, se o TCU, ao exarar a determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, exercitou ou não controle de constitucionalidade.

A resposta a tal dúvida é o ponto fulcral da controvérsia ora em debate.

Eis o teor da determinação objeto da cizânia interpretativa:

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017; (grifos não presentes no original)

A questão fática posta à decisão deste Colegiado e que gerou a determinação supra foi detectada pela Semag e constituiu um dos motivos para a autuação da presente representação. Trata-se da incompletude da Lei 13.464/2017, que, no processo de conversão da MP 765/2016, deixou de indicar os recursos que deveriam compor a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) variável devido às carreiras da Receita Federal.

Tal lacuna legislativa, ao ver das autoridades do Poder Executivo, das entidades sindicais e de representantes da Advocacia-Geral da União que se manifestaram nos autos, poderia ser colmatada por ato infralegal a regulamentar a mencionada lei para fins de sua aplicação. Diga-se que tal ato regulamentar, até o presente momento, não foi aprovado, porquanto o BEP variável ainda não está sendo pago aos respectivos servidores públicos.

O Relator *a quo*, em suas razões de decidir, entendeu que, dada a natureza remuneratória do BEP variável, não poderia um ato infralegal fixar sua base de cálculo, em razão de correr o risco de afrontar o disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988, o que ensejou a determinação ora debatida, de que o pagamento do BEP variável deveria ficar condicionado à aprovação de lei formal que estabelecesse a composição de sua base de cálculo.

Já antevendo a possibilidade de futuro debate acerca da natureza da análise realizada por esta Corte acerca dos normativos que tratam do pagamento do BEP, inclusive na forma variável, em face da lacuna apontada, Sua Excelência, já na primeira manifestação nestes autos, mediante Despacho de peça 5, assim se manifestou:

20. [Na presente decisão] Tampouco se examina o conteúdo legislativo das normas em confronto com a Constituição Federal, isto é, esta decisão não realiza qualquer avaliação da constitucionalidade de espécies legislativas, seja em concreto ou em abstrato.

21. Também não se trata de exame de incorporação de parcelas remuneratórias à esfera jurídico-patrimonial de servidores em casos concretos, como ocorrido no TC Processo 021.009/2017-1, mas, como se verá adiante, de exame da conformidade dos atos administrativos praticados pelo Ministério da Economia a título de execução do disposto na Lei 13.464/2017.

(...)

23. Nessa esteira, o terceiro aspecto é que, como também se demonstrará avante, este processo busca examinar a regularidade dos atos administrativos de execução de institutos previstos em lei, não o ato normativo em si

24. Bem assim, resta cristalina a competência deste Tribunal de Contas da União com relação ao controle de conformidade de atos administrativos sob as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF/88, arts. 70, caput, 71, incs. II, IV, VIII e IX, e conforme disciplinado na Lei 8.443/1992) . (grifos não presentes no original)

Essa mesma linha argumentativa é defendida no voto revisor apresentado.

Ao reconhecer a impossibilidade de o TCU exercer o controle de constitucionalidade em abstrato, aduz Sua Excelência que a parte dispositiva do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário não carrega qualquer traço desse tipo de controle.

Assevera que o TCU, no exercício de suas competências constitucionais, exercitou o controle externo *a priori* para, ao não permitir a implementação do BEP variável até que haja lei formal estabelecendo a composição de sua base de cálculo, evitar a consecução de possível ilegalidade de ato administrativo que ainda não havia sido editado, com impacto estimado em R\$ 2,5 bilhões.

Esclarece que a decisão combatida não pretendeu negar eficácia à Lei 13.464/2017, mas sim orientar que sua implementação se desse em estrita observância ao ordenamento constitucional e legal vigente.

Afirma que, ao contrário do que foi apontado no voto original deste Relator apresentado na Sessão Plenária de 28/4/2021, a Lei 13.464/2017 não delegou a fixação da base de cálculo a ato infralegal.

Informa que a decisão recorrida procurou combater a possibilidade de que o Poder Executivo regulasse indevidamente matéria lacunosa da mencionada lei, relativamente à não fixação da base de cálculo do BEP variável, por intermédio de ato infralegal.

Aduz que as disposições do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, em especial as que integram os subitens 9.3, 9.7 e 9.8, apenas orientam o gestor quanto à necessidade de cumprimento de mandamentos legais e constitucionais de forma a conferir plena eficácia aos institutos previstos na Lei 13.464/2017.

Ao cabo, conclui que "nenhum dispositivo da Lei 13.464/2017 deixou de ser aplicado por força da decisão recorrida, visto que o BEP variável não se encontrava vigente, não havendo que falar em prejuízo às partes interessadas ou negativa de vigência à lei".

II

Registro, de início, que quando da prolação do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário, votei acompanhando o eminente relator, notadamente por concordar integralmente com os fundamentos apontados em seu voto àquela ocasião.

Contudo, os novos argumentos trazidos em sede recursal pela União, notadamente quanto à tese de ocorrência de controle de constitucionalidade em face da determinação que integra o subitem 9.3, que contou com a anuência da Serur e do MPTCU quanto a este aspecto, fizeram-me, nesta ocasião, rever o meu entendimento especificamente quanto à forma como a referida determinação foi exarada, pelas razões expostas no voto apresentado e ora complementadas.

O ministro Revisor nos brinda com argumentos ponderados e equilibrados acerca da divergência ora em debate.

Em suma, afasta a hipótese de ocorrência de controle de constitucionalidade em abstrato, sob o argumento de que o caso em análise se trata de exercício de controle externo preventivo a evitar a ocorrência de irregularidade por intermédio de ato administrativo que viesse a regular lacuna existente na Lei 13.464/2017, quanto à fixação da base de cálculo do BEP variável.

Apesar de bem compreender os fundamentos ora trazidos em sede revisional, entendo que não há como desvincular a análise da lacuna observada na Lei 13.464/2017 - relativamente à não definição da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável, por constituir parcela de natureza remuneratória -, do mandamento constitucional disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988 e que regra o assunto.

O voto condutor (peça 105) da decisão combatida (peça 102) , ou mesmo o esclarecedor Despacho de peça 5, especificamente quanto à inexistência de lei que fixe a referida base de cálculo, menciona que a matéria em comento é de índole constitucional, por força do disposto no art. 37, inciso X, da CF/1988:

23. Aventa-se a solução da regulamentação interna como forma de preencher essa lacuna. Ocorre que a remuneração de servidores públicos somente pode ser estabelecida mediante lei específica, conforme mandamento constitucional (CF, art. 37, inciso X) .

24. Conclui a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) :

"130. No caso dos BEP, **as bases de cálculo serão as reais definidoras da remuneração dos servidores**. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP [pela via infralegal], o Poder Executivo estaria, de fato, alterando a remuneração dos agentes públicos, o que não lhe compete. Dessa maneira, **qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.**" (destaques acrescidos)

25. No que diz respeito a essa irregularidade, a proposta é a de determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de BEP até que sobrevenha lei formal estabelecendo a composição das bases de cálculo. Destaco que essa análise e essa proposta não atingem o chamado BEP fixo, que vem sendo pago aos servidores atualmente, em valor fixado pela lei que o instituiu.

26. Compartilho do mesmo entendimento da unidade instrutora, uma vez que o vazio legislativo resultante da alteração da MP 765/2016 não pode ser preenchido por ato infralegal. Do contrário, a Administração estaria livre para, na prática, definir a remuneração de seus agentes, o que se pretendia evitar com a aprovação do mandamento constitucional insculpido no art. 37, inciso X, da Carta Maior.

27. Tal situação, se consumada, implicará em grave violação à Constituição Federal e em usurpação das competências do Poder Legislativo, único com competência para definir a remuneração de servidores públicos. (arífc não presentes no original)

publicos. (grupos não presentes no original)

Registro, desde logo, que não há qualquer dissonância de minha parte com o posicionamento do eminente Revisor quanto à necessidade de existência de lei específica que determine os componentes que devem integrar a base de cálculo do BEP variável, por constituir parcela remuneratória, conforme já amplamente defendi no voto apresentado a este Colegiado, visto que a Lei 13.464/2017 foi silente neste ponto.

Neste ponto, contudo, duas questões merecem aprofundamento.

A primeira é que a Lei 13.464/2017, com relação à lacuna atinente à não delimitação da base de cálculo do BEP variável, foi efetivamente cotejada por este TCU, em seu aspecto material, à CF/1988.

Dito de outra forma, foi identificado que a lei em questão deixou de tratar de assunto de estrita reserva legal, nos termos do que a CF/1988, art. 37, inciso X, estipula.

Em decorrência dessa análise, esta Corte de Contas chegou à conclusão lógica, correta e adequada de que seria necessária nova lei específica para dispor sobre a composição da base de cálculo do BEP variável. Como consequência, e daí advém a atual dissonância ora em debate, expediu determinação para condicionar à vigência da Lei 13.464/2017, quanto ao pagamento do BEP variável, à aprovação dessa nova lei específica.

Neste ponto, com as vênias de estilo, divirjo da afirmação do nobre Revisor de que nenhum dispositivo da Lei 13.464/2017 deixou de ser aplicado por força da decisão recorrida, porquanto o BEP variável não se encontrava vigente.

Apesar de legalmente não prevista sua composição, a existência da base de cálculo em si foi fixada no art. 6º, § 4º, e 16, § 4º, ambos da Lei 13.464/2017, ao especificar que o BEP global devido aos servidores da Receita Federal seria calculado pela multiplicação do IEI pela citada base de cálculo. Nesse sentido, visto sob o prisma da unidade do sistema jurídico, não se pode desconsiderar a hipótese de que eventual regulamentação, mesmo exercitada à margem da constituição, poderia conferir consequência prática ao mencionado dispositivo.

Nesse sentido, a decisão recorrida deixa assente que o TCU, com tal determinação, buscou evitar que o Poder Executivo regulamentasse indevidamente a matéria para fins de pagamento do BEP variável.

Ainda com relação à determinação em discussão, em concordância com o nobre Revisor, compreendo que a intenção inicial de sua prolação foi a de bem orientar o gestor público quanto à legalidade do pagamento do BEP variável. Contudo, da forma como foi exarada, trouxe consequências outras além daquela desejada.

Não por outra razão é que propus em meu voto original a alteração do subitem 9.3 no sentido de dar ciência ao Poder Executivo de que a regulamentação do pagamento do BEP variável por ato infralegal afronta a CF/1988 e a uníssona jurisprudência do STF, com o acréscimo de que a PGR seja devidamente cientificada a respeito para a adoção das providências que entender cabíveis, caso tal hipótese de concretize.

Assim, de fato, em última análise e no campo prático, como já asseverado, o que se observa em face da determinação do TCU em debate, é que a possibilidade de aplicação da Lei 13.464/2017 quanto ao pagamento do BEP variável, visto sob o ângulo da unidade do sistema jurídico, foi afastada por imposição de condição, diga-se, mais uma vez, adequada do ponto de vista material, mas com potencial de interferir indevidamente e de forma prévia no exercício do poder regulamentar, por suposta inconstitucionalidade, questão que passo a tratar.

Esta é precisamente a segunda constatação que gostaria de compartilhar com os nobres pares: o fato de que a multicitada determinação, de forma transversa, acabou por interferir no exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República a ele assegurado pelo art. 84, inciso IV, da CF/1988.

As razões de decidir que integram o Voto Revisor dão conta de que a decisão recorrida objetivou combater a edição de ato infralegal para suprir a lacuna da Lei 13.464/2017 quanto à definição da base de cálculo do BEP variável, conforme se observa a seguir:

29. Diante dessa situação é que o Poder Executivo aventou a possibilidade de regular a matéria lacunosa por ato infralegal. **E é precisamente na possibilidade de que ato irregular dessa natureza se consumasse, com extensos impactos orçamentários, que reside a prática combatida por esta Corte.** (destaque presente no original)

Quanto a este ponto, alinho-me à conclusão da Serur segundo a qual esta Corte de Contas, ao expedir a determinação em debate, estaria a fazer uma espécie anômala de controle prévio de constitucionalidade a impedir a edição de possível decreto autônomo, na medida em que, uma vez exarado, desafiaria cláusula constitucional lavrada no art. 37, inciso X, da CF/1988.

Digo anômalo, pois o controle prévio de constitucionalidade que se observa no caso concreto, apesar de não se confundir com o controle de constitucionalidade preventivo previsto expressamente na CF/1988, objetiva impedir a expedição de ato regulamentar para tratar de matéria de reserva de lei por força constitucional.

O controle de constitucionalidade preventivo, com base constitucional, é de caráter político, realizado pelo Parlamento, durante o processo legislativo, e pelo Presidente da República, quando da sanção ou rejeição de determinado projeto de lei, não restando tal controle ao alcance do Poder Judiciário, sob pena de afetar a separação de poderes garantida pela CF/1988.

Contudo, o STF tem entendido que a própria Corte Suprema, e somente ela, de forma restrita e excepcional, tem legitimidade para proceder ao controle preventivo de constitucionalidade, nas hipóteses em que projetos de normativos em curso de formação tendam a violar as cláusulas pétreas dispostas no art. 60, § 4º, da CF/1988.

Mais ainda, a Suprema Corte restringiu a hipótese de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade pelo STF ao controle formal, típico do processo legislativo, apontado de forma incidental por membro do Parlamento em sede de mandado de segurança. Por pertinente, transcrevo ementa de paradigmático acórdão do STF nesse sentido, proferido quando do julgamento do MS 32.033, apreciado em 20/6/2013:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação) . O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04) . Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (destaque não presente no original) (MS 32033, Relator (a) : Min. GILMAR MENDES, Relator (a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTI VCI -00227-01 PP-00220)

Apesar de compreender que o caso concreto de controle prévio não se confunde com aquele previsto na CF/1988, trouxe a lume a decisão do STF acima transcrita apenas para demonstrar o quanto aquele órgão jurisdicional é cauteloso quando se está em apreciação o exercício da competência legislativa típica do Congresso Nacional assegurada constitucionalmente.

De igual modo, julgo que esta Corte de Contas deve se cercar da mesma cautela no caso em apreciação, de modo a não interferir no exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República, a ele garantido constitucionalmente, sob o argumento de que eventual ato infralegal por ele a ser exarado poderia adentrar indevidamente matéria de reserva de lei por força constitucional, sob pena de afronta à separação dos poderes.

Dito de outra forma, caso a autoridade executiva, mesmo assessorada pela área jurídica competente, entenda adequado exercitar o seu poder regulamentar, ainda que de forma indevida e em afronta à Constituição na visão desta Corte de Contas, como bem desvelado no caso em apreciação, caberá aos legitimados constitucionalmente interpor a pertinente ação junto ao STF, para que aquela Corte decida a respeito de sua adequação ou não aos ditames constitucionais.

O voto revisor também traz luz sobre a lacuna da Lei 13.464/2017, relativamente à fixação da base de cálculo do BEP variável, que, por imprecisão no voto originalmente disponibilizado na Sessão Plenária de 28/4/2021, tratei como tema delegado pela citada lei a ato infralegal.

Na ocasião, ao me referir ao ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, previsto no art. 6, § 3º, da Lei 13.464/2017, não fui preciso ao delimitar o seu alcance apenas às regras para o cálculo do Índice de Eficiência Institucional (IEI), cuja distinção faço nesta oportunidade de julgamento e que, reafirmo, em nada modifica o meu entendimento de que a medida processual inscrita no subitem 9.3 da decisão combatida extrapola das atribuições constitucionais conferidas a esta Corte de Contas, nos termos das jurisprudências do STF e do próprio TCU já declinadas.

Em derradeiro, concordo com o argumento trazido pelo nobre Revisor de que a decisão combatida teve também por finalidade orientar a expedição dos atos normativos a regular a correta aplicação dos

institutos previstos na Lei 13.464/2017, em especial, quando se observam as disposições trazidas pelos subitens 9.7 e 9.8 do referido *decisum*.

Neste ponto, acolho a sugestão do Revisor, reforçada pelo Gabinete do eminente Ministro Benjamin Zymler, de que tais subitens sejam mantidos na forma como exarados no acórdão combatido.

De todo o exposto, entendo que o subitem 9.3 do Acórdão 1921/2019-TCU-Plenário deve ser modificado, nos termos do que defendi no voto original submetido a este Colegiado e ora reforçado neste voto complementar, mantendo-se inalterados os demais itens da decisão recorrida.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

VITAL DO RÊGO

Relator

Fragmentos do Inteiro Teor:

- ...(peça 126) , contra o Acórdão 1.921/2019 (peça 102) , mantido pelo Acórdão por Relação 2.358/2019 (peça 131) , ambos do Plenário e sob a relatoria do...
- ...monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia....

[Fale conosco](#)[Ajuda](#)[Login](#)

Pesquisar em...

Acórdãos



O que deseja pesquisar?

Acórdão 1907/2019



1 de 9

**Número do Acórdão:**

ACÓRDÃO 1907/2019 - PLENÁRIO

Relator:

RAIMUNDO CARREIRO

Processo:

039.853/2018-7

Tipo de processo:

CONSULTA (CONS)

Data da sessão:

14/08/2019

Número da ata:

30/2019 - Plenário

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Casa Civil da Presidência da República.

Entidade:

Ministério da Economia; Ministério da Fazenda (extinta).

Representante do Ministério Público:

Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.

Unidade Técnica:

Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).

Representante Legal:

- 8.1. Francisco Eduardo de Holanda Bessa e outros, representando Ministério da Economia.
- 8.2. Allan Lúcio Sathler e outros, representando Ministério da Fazenda (extinta).
- 8.3. Adriano Augusto de Souza e outros, representando Casa Civil da Presidência da República.

Assunto:

Consulta sobre a possibilidade de execução de despesa pública aprovada sem a adequação orçamentária e financeira.

Sumário:

CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, inatamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF e art. 112 da LDO.

eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. - Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, na qual o consulente apresenta dúvida acerca das medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) ;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em:

9.1. responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

9.2. encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.3. arquivar os presentes autos.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Relatório:

Transcrevo, na íntegra, o parecer lavrado no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental desta Corte – Semag -, com o qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 8-10) :

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, acerca de procedimentos a serem adotados no caso de medidas legislativas aprovadas sem observância do disposto no art. 112 da Lei 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018) , nos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 167 da Constituição Federal, ou seja, que geram obrigações para a União sem a devida adequação aos requisitos previstos em normas orçamentárias e financeiras. O questionamento foi encaminhado por intermédio do Aviso 184/2018/GMF-MF, de 5/11/2018 (peça 1) . Acompanha a consulta o Parecer n. 430/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) .

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

A consulta é uma tipologia processual, prevista na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) , para que o Tribunal decida sobre questão formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência da Corte, nos termos do Regimento Interno. Conforme o art. 1º, § 2º, da mencionada lei, a resposta à consulta tem caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. O Regimento Interno do TCU dispõe sobre a consulta em seus artigos 264 e 265.

A consulta em apreço atende aos requisitos regimentais, por haver sido proposta por Ministro de Estado, versar sobre dúvida na aplicação de leis que importam em encargos para a União, além de ser instruída com parecer da função de assistência jurídica, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Guardia

com parecer do órgão de assistência jurídica – a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Guaraú,

ademais, pertinência temática com as atribuições do TCU, ao tratar de assunto financeiro e orçamentário, em linha com o art. 70, caput, da Constituição Federal.

Pelo exposto, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada por autoridade legitimada, acerca da aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, caput, inciso VI e § 1º, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

O consulente refere-se, inicialmente, ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispositivo incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, para o denominado Novo Regime Fiscal, verbis:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Em seguida, é mencionado, como exemplo de normativo aprovado em contrariedade ao dispositivo, o Projeto de Lei 9.206/2017, convertido na Lei 13.606/2018, que instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) e autorizou renegociações de dívidas rurais. O projeto de lei teve veto parcial apostado pelo Presidente da República, contudo o Congresso Nacional rejeitou o veto, convertendo em lei proposição que criou despesa obrigatória para a União sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Abordando as possíveis consequências jurídicas do descumprimento do art. 113 do ADCT, a consulta colaciona recente julgado do Supremo Tribunal Federal – ADI 5816/RO – que suspendeu cautelarmente os efeitos de lei estadual geradora de renúncia de receita, por inconstitucionalidade, com fulcro em violação ao referido artigo, ausente a estimativa de impacto.

Prossegue o autor, passando a analisar os artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que dispõem:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de

aespesa ou assunção de obrigação que não atenuam o disposto nos artigos 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
(...)*

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (...)

A norma define como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as medidas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, ou de despesa obrigatória de caráter continuado, que não observem os requisitos nela expressos.

A consulta do Sr. Ministro da Fazenda ressalta que as medidas legislativas que geram obrigações para a União sem que haja a correspondente disponibilidade orçamentária e financeira desrespeitam os artigos da LRF acima citados, ao redundarem em despesas para os cofres públicos que, por ocasião da sua apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional, não foram devidamente estimadas e demonstradas.

Outra lei mencionada na consulta é a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 (LDO/2018), que possui exigências para proposições que acarretem aumento de despesas ou diminuição das receitas da União, nos seguintes termos:

Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do caput do art. 21 da Constituição.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição;

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

c) descumprimento do limite imposto pelo art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou utilização da compensação a que se referem os §§ 7º e 8º do mesmo artigo; ou

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional

(...)

§ 16. As proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (grifos do consulente)

Por fim, o consulente rememora o teor do art. 167, II, da Constituição Federal, que impõe limite às despesas e obrigações diretas assumidas pela administração pública, verbis:

Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Informa ainda que, por ocasião da rejeição do veto parcial à Lei 13.606/2018, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pugnaram pela suspensão da eficácia dos dispositivos cujos vetos foram rejeitados pelo Congresso Nacional, em vista da ausência de adequação orçamentária e financeira. Referida manifestação da AGU foi veiculada pelo Parecer PGFN/CAF/Nº 567/2017.

Por seu turno, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) manifestou, no Parecer SEI 430/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, o entendimento de que, diante de medida provisória aprovada em desacordo com a legislação financeira e orçamentária vigente, a nova norma tem sua execução inviabilizada, até que se cumpram as exigências constitucionais e legais. Segundo a PGFN,

medidas legislativas que impliquem em aumento de despesa pública, independentemente da natureza da despesa, não podem ser executadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, por representar violação aos arts. 167 da CF/88, 15, 16 e 17 da LRF e 112 da LDO, além do art. 113 do ADCT quando se tratar de despesa obrigatória.

Assim, o consulente solicita do TCU o seguinte esclarecimento:

Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito de normas, quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?

Análise

A questão suscitada pelo consulente atine ao cumprimento de normas de Direito Financeiro no exercício da função legiferante. Especificamente, trata da instituição de obrigações para a União, sejam despesas ou renúncias de receitas, em desconformidade com os requisitos legais e constitucionais sobre orçamento e finanças públicas.

Inicialmente, registre-se que, quanto a despesas orçamentárias, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 contém dispositivo com o seguinte teor:

Art. 145. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

De acordo com o princípio da universalidade, presente no art. 2º da Lei 4.320/1964, a lei orçamentária anual (LOA) deve conter todas as previsões de receitas e autorização de despesas do exercício financeiro. Assim, se uma lei é aprovada instituindo uma despesa e essa despesa não está prevista (de forma comprovada e suficiente) na LOA ou em créditos adicionais, pode-se afirmar que tal despesa não está autorizada e os agentes públicos estão impedidos de adotar procedimentos que viabilizem a realização acima da disponibilidade orçamentária. O artigo 145 da LDO/2018 harmoniza-se, ademais, com o preceituado pelo art. 167, II, da Constituição Federal.

Em síntese, a autorização para realizar um programa de governo ou mesmo a criação de uma despesa por meio do processo legislativo ordinário não é suficiente para que o gasto público ocorra; somente após a autorização própria, por meio do processo legislativo orçamentário, é que se criará a dotação específica no orçamento público, requisito necessário para a realização de qualquer despesa em nome do Poder Público. A esse respeito, destaca-se também o art. 37 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), que equipara a operação de crédito, vedada, a "assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços".

*Para além disso, a consulta trata de irregularidades que ultrapassam a própria insuficiência de disponibilidade orçamentária. Normas que disciplinam a assunção de obrigações e a concessão de benefícios tributários preveem, por exemplo, que proposições legislativas contenham **estimativas dos efeitos financeiros, medidas de compensação e indicação da origem de recursos para novas despesas de caráter continuado.***

É cediço que o Direito Financeiro emerge com a profissionalização da função estatal e o amadurecimento do regime democrático, a fim de impor limites e estabelecer parâmetros para a gestão de bens, dinheiros e valores públicos pelo Estado. Noutras palavras, trata-se da imposição de certas condicionantes à Administração Pública, para que o exercício das atividades de arrecadação, orçamentação e despesa de recursos da coletividade se dê em linha com os desígnios de legitimidade, economicidade e eficiência.

O manejo de recursos públicos, arrecadados da sociedade em nome do atendimento ao bem comum, deve ocorrer com vistas ao melhor uso desses recursos. O respeito a princípios reconhecidos da boa gestão

orçamentária e financeira é signo de democracias avançadas. Não é por outro motivo que a Constituição Federal de 1988 trouxe diversos marcos para o planejamento, a arrecadação e a despesa governamentais.

Entre as diversas normas constitucionais nesse campo, encontra-se a do referido art. 167, II, da CF/1988, mencionada pelo consulente, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

No mesmo diapasão, também os arts. 15 a 17 da LRF disciplinam a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas. Por meio dos dispositivos, a lei exige que se realize estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida no médio prazo e a adequação das novas obrigações com as leis orçamentárias. Ainda, no caso de criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, a lei impõe requisito adicional: que sejam adotadas medidas de compensação, por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Igualmente, o art. 14 da LRF institui a necessidade de que a concessão ou a ampliação de benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, atenda ao disposto na LDO e cumpra uma das duas condições estabelecidas nos incisos I e II: ter sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou estar acompanhada de medidas de compensação, nesse caso, restrita ao aumento de receita.

De forma mais específica, a LDO/2018, na esteira das LDOs anteriores e assim como a LDO/2019, estabelece que quaisquer proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa devem ser acompanhadas da respectiva estimativa de impacto e de medidas de compensação, para que se coadunem com o equilíbrio orçamentário (art. 112).

Adicionalmente, o Novo Regime Fiscal, inscrito no ADCT, além de limitar a expansão das despesas, apõe condicionantes para o gasto público. Foi citado na consulta o art. 113, que requer a existência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro a acompanhar toda proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita. Diante disso, leis que acarretem encargo financeiro dessa natureza, se desprovidas da devida estimativa de impacto, afrontam a Constituição.

Parte das leis aprovadas pelo Congresso Nacional que criam programas e aperfeiçoam políticas públicas carrega consigo o aumento das obrigações financeiras da União. Conquanto as leis sejam aprovadas seguindo-se o correto processo legislativo, impõe-se perquirir quais são as consequências da inobservância de normas de direito financeiro que estabelecem exigências para a mesma mobilização de recursos públicos que essas leis pretendem levar a efeito.

Se uma lei descumpra os requisitos imprescindíveis para que seja autorizada a mobilizar recursos financeiros do Estado, está apta a produzir efeitos imediatos? A questão é central e crítica, pois de sua resposta depende a higidez de todo o arcabouço institucional que rege as finanças estatais, cuja matriz original nasce na própria Constituição e se desdobra em leis complementares com regras gerais e leis orçamentárias que orientam e autorizam os gastos públicos – vale lembrar, um conjunto normativo amplo e aprovado no Parlamento com quóruns específicos e ritos próprios, que não se confundem com aqueles destinados à aprovação de leis ordinárias comuns.

Para deslindar a questão, é preciso compreender que os requisitos aplicáveis para a instituição de despesa ou renúncia de receitas não são somente os constantes da lei específica que institui tal obrigação. Deve-se obediência, primeiramente, às condições para implementação de nova despesa ou renúncia de receita, presentes nas normas de Direito Financeiro elencadas pelo consultante (Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Constituição Federal), as quais, ou integram o texto constitucional, ou foram elaboradas em atendimento a dispositivo específico da Carta Cidadã (art. 163, §1º, para a LRF, e art. 165, II, da Constituição, para a LDO).

Como bem arguido pela PGFN em parecer (peça 1, pp. 12-20), medidas legislativas que impliquem ônus às finanças públicas não podem ser executadas se não tiverem a devida adequação orçamentária e financeira. Nessas condições, a lei constitui uma proposição referente a hipóteses, não se podendo falar em geração de consequências jurídicas que impliquem renúncia de receita ou geração de despesa para a União. Como os fatos previstos, com lastro na Constituição Federal, como condições de aplicação da lei que institui despesas ou renúncias de receitas, não vieram a ocorrer, tal norma instituidora deve ser aplicada mediante interpretação conjunta do ordenamento jurídico, considerando, portanto, a existência prévia de normas gerais igualmente vigentes e plenamente eficazes

normas gerais igualmente vigentes e plenamente eficazes.

No julgamento do RE 403205/RS, rel. min Ellen Gracie, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, mesmo ao aplicar benefício fiscal previsto em lei, o gestor público deve perseguir a satisfação da finalidade legal, tomando-se o ordenamento jurídico em conjunto, pois o pleno cumprimento das normas jurídicas constitui o núcleo do ato administrativo. Nesse contexto, a Administração pode negar a concessão de benefício, se não atendidos outros requisitos previstos em lei distinta, incidentes no caso concreto.

Além disso, ao conceder medida cautelar na ADI 5816/RO, o ministro Alexandre de Moraes assim se manifestou acerca dos riscos de concessão de renúncia de receita sem o atendimento de requisito previsto no art. 113 do ADCT, também suscitado na presente consulta:

No caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade de que ora se cuida, sustenta-se desatendimento ao comando constitucional do **artigo 113 do ADCT**, que exige, presente norma geradora de renúncia de receita, estimativa dos reflexos orçamentário e financeiro. **O fundamento constitucional é claro, devendo ser prestigiado com máxima força.** Isso porque **a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar de especial posição no quadro dos valores constitucionais.**

No momento processual que se verifica, resultante de juízo mínimo de delibação e cognição sumária, mostram-se confirmados os requisitos necessários para a concessão da medida liminar, incluído, **considerados os riscos orçamentários**, o do periculum in mora.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, suspendendo-se, ad referendum do Plenário desta CORTE, a eficácia da Lei do Estado de Rondônia 4.012/2017. (grifamos)

As medidas legislativas que criam obrigações para a União sem atendimento dos mencionados requisitos devem ter sua ilegalidade e inconstitucionalidade arguidas no Poder Judiciário. No entanto, até que sobrevenha decisão judicial, a execução de tais leis pelo gestor público traria prejuízos de difícil reparação para as finanças públicas, além de vulnerar o Direito Financeiro tal como erigido pela Constituição Federal. Sublinhe-se, ademais, que autorizar a concessão de benefícios tributários ou a realização de despesas sem respeitar os requisitos legais caracterizaria ato de improbidade administrativa do gestor público, como

estatui a Lei 8.429/1992, em seu art. 10, verbis:

Art. 10. (Omissis)

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento. (grifo nosso)

No caso destes autos, a inobservância dos requisitos preceituados na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e na própria Constituição Federal, malferiria o interesse jurídico tutelado por essas normas, qual seja, o da manutenção de finanças públicas equilibradas. Quando uma lei específica cria obrigação para os cofres públicos sem o atendimento dos mencionados requisitos, impõe-se interpretação sistemática do ordenamento, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, como preconiza a Constituição, em benefício de toda a coletividade e, inclusive, das gerações futuras.

Portanto, o Poder Executivo não pode, ao empregar recursos públicos, ignorar os requisitos previstos em normas de Direito Orçamentário e Financeiro, de extração constitucional. Considera-se, assim, que as medidas legislativas, mesmo que híidas quanto aos atributos jurídicos de existência e validade, só podem ser implementadas quando forem satisfeitos os requisitos legais e constitucionais para a aplicação de recursos públicos em políticas e programas governamentais. A contrario sensu, ter-se-iam fulminadas as regras que conformam o arcabouço jurídico das finanças públicas a cada nova proposição legislativa que as afrontasse.

Do mesmo modo, o gestor público, que seria responsável por implementar uma despesa ou renúncia instituída em desacordo com a legislação orçamentária em vigor, fica impedido de fazê-lo. Entretanto, não se pode exigir que um gestor isoladamente negue execução a uma lei que cumpriu todo o rito para sua aprovação, mas que não atendeu aos requisitos de Direito Financeiro. Nesse caso, o Poder Público deve, por um lado, manifestar-se formalmente a fim de apontar a contradição e instar os órgãos competentes a

por um lado, manifestar-se formalmente a fim de apontar a contradição e instar os órgãos competentes a

questionar a constitucionalidade ou mesmo a legalidade do ato, interpretando sistematicamente o ordenamento jurídico, para concluir que determinada lei em vigor não é apta a mobilizar recursos públicos por desatendimento a preceitos jusfinanceiros. Por outro lado, devem ser adotadas medidas para tratar da obrigação inexecutável, de modo a resguardar o equilíbrio das finanças públicas, a programação orçamentária-financeira e, também, as metas fiscais vigentes.

No Poder Executivo Federal, o Ministério da Economia congrega os órgãos centrais dos sistemas de administração financeira e de planejamento e orçamento federal, além de ser competente, nos termos do art. 31 da MP 870/2019, para tratar da arrecadação e política tributárias (inc. II) , bem como da administração financeira pública (inc. III) .

Assim, incumbe ao Ministério da Economia cientificar a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, para que essas instituições, no exercício de suas atribuições, fundadas na Constituição Federal e nas Leis Complementares 73 e 75, avaliem o interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de tais medidas legislativas perante o Poder Judiciário.

Igualmente, deve o Ministério da Economia instar a Junta de Execução Orçamentária (JEO) , definida pelo Decreto 9.169/2017 como instância interministerial de assessoramento na condução da política fiscal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público, para que tome as medidas cabíveis. A JEO detém, entre suas atribuições, o assessoramento ao Presidente da República quanto aos atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal e outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário. Nesse sentido, as providências necessárias para adequar à realidade fiscal o ato legislativo aprovado sem observar as normas financeiras devem passar pelo seu aval.

A referida Junta de Execução Orçamentária pode, assim, deliberar a impossibilidade de realizar despesas ou gastos tributários enquanto não forem satisfeitos os requisitos legais e constitucionais para a aplicação de recursos públicos, por inexecutabilidade da medida legislativa, e, ainda mais, indicar as medidas necessárias para que os objetivos pretendidos pelas normas instituidoras de despesas ou renúncias de receitas venham

a se realizar.

Trata-se de poder-dever da Administração Pública, que não está autorizada a praticar atos em desacordo com os requisitos previstos na Constituição e nas leis que estabelecem normas de direito financeiro. Em particular, ainda que uma política pública seja instituída pela legislação, não pode o gestor, ao aplicar tal política, incorrer em efeitos financeiros negativos para o Poder Público sem a devida obediência aos critérios, procedimentos e parâmetros, estabelecidos como dispõe a Constituição de 1988, como condicionantes para a realização de despesas e gastos tributários.

Tratando de despesa pública, instituída por lei, e realizada sem crédito orçamentário específico, o professor Heleno Taveira Torres tece as seguintes considerações, relevantes para o deslinde da matéria sub análise:

“No Estado Democrático de Direito, as despesas públicas reclamam esta duplicidade de leis: aquelas que criam as despesas, e ficam condicionadas à autorização sucessiva apenas para que se possam manifestar concretamente os fatos jurídicos dos gastos públicos, e as leis que autorizam as despesas (orçamentárias), que as tomam (as leis materiais prévias) como condicionantes. Não quer dizer que se trata de “condição” jurídica no sentido clássico, de dependência material de efeitos jurídicos, ou mesmo quanto a algum dos seus elementos relativos à validade, vigência ou eficácia. Essa relação constitucional entre leis de despesas e leis de orçamento faz ver que as leis que criam despesas têm sua vigência e eficácia autônomas em face das leis de orçamento. Elas não se tornam menos “eficazes” se a lei orçamentária de determinado ano não promova a autorização orçamentária do respectivo gasto. A dependência é meramente funcional, para execução dos gastos, desde que a “autorização” seja conferida, nos estritos termos e limites, quanto a prazo, aspecto quantitativo ou condições materiais.

É justamente em virtude dessa relação constitucional entre as leis de orçamento, renovadas anualmente, e as leis materiais instituidoras das despesas públicas que se coloca a fundamental indagação quanto à sua função constitucional e eficácia, a considerá-la como lei em sentido “formal” ou lei em sentido “material”. Contudo, em conformidade com a Constituição Financeira, segundo ficou demonstrado, essa distinção queda-se superada, para dar lugar ao dever de aferição analítica das normas jurídicas que a lei orçamentária veicula ou aos requisitos legais estipulados para os respectivos créditos orçamentários.”
(TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira. Ed. Revista dos Tribunais 2014 pp. 296-297 arifn nocco)

dos tribunais, 2017, pp. 550-551, grifei nosso.

O TCU tem se debruçado recorrentemente sobre o tema da criação de despesas e de renúncias tributárias sem o atendimento às normas de Direito Financeiro, entre as quais a LRF. Inclusive, o tema terá atenção especial ao longo deste exercício de 2019, conforme se extrai do voto que acompanha o Acórdão 202/2019-TCU-Plenário, de lavra do ministro Bruno Dantas, que também relatará a Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao exercício corrente:

*“20. Destarte, percebe-se que o cumprimento da Regra de Ouro, o **controle da expansão dos gastos tributários** e o cumprimento dos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016 serão objeto de especial atenção do Tribunal no que se refere à execução orçamentária do exercício de 2019.” (grifei) .*

No exercício anterior, por meio do Acórdão 1360/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Vital do Rêgo, o TCU decidiu emitir alerta, nos termos do §1º, inciso V, do art. 59 da LRF, por constatar ato que compromete os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. In casu, o alerta do TCU ao Poder Executivo deu-se pela ausência de atendimento aos requisitos previstos no art. 14, inciso II, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 112 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da implementação do Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN) e do Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) .

Além disso, representação desta Secretaria de Macroavaliação Governamental é presentemente objeto do TC Processo 000.605/2019-0, rel. Min. Bruno Dantas, que trata de possíveis não conformidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019, diante dos requisitos estabelecidos na Lei Complementar 101/2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (LDO/2019) e, ainda, do disposto no art. 113 do ADCT. Tal processo encontra-se em andamento.

Em face do que se expôs até aqui, seria particularmente oportuna a regulamentação, pelo Poder Executivo, de procedimento a ser adotado em face de atos normativos que instituem/aumentem renúncias de receitas sem observar as condições previstas nas normas orçamentárias e financeiras, a exemplo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação, plasmadas no art. 14 da LRF. Há que se reforçar a necessidade de regulamentação mais robusta dos procedimentos prévios à concessão de

benefícios tributários. Isso poderia conferir a necessária segurança e previsibilidade da conduta dos agentes públicos, salvaguardar a integridade da Lei de Responsabilidade Fiscal e mesmo justificar a não aplicação imediata de tais leis instituidoras de encargos financeiros.

Assim, no final de 2018, por meio do Acórdão 2756/2018-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio Monteiro, o TCU considerou não atendida deliberação anterior (item 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário), que determinava sistematização dos procedimentos atinentes à avaliação das propostas de criação/ampliação de renúncias de receitas, com a definição dos órgãos competentes, as respectivas responsabilidades e o fluxo de atuação desses órgãos. Nos termos do voto condutor, o atual cenário de pouca discussão e acompanhamento requer “o estabelecimento de um rito procedimental de concessão e gestão das renúncias”.

Diante de todo o exposto, entende-se que, em face de medida legislativa aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira, em inobservância ao que determina a legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 14 a 17 da LRF, e art. 112 da LDO/2018), e que permaneça nessas condições, a Junta de Execução Orçamentária é competente para deliberar sobre a inexecutabilidade imediata de tal medida legislativa, podendo informar aos órgãos competentes a existência da referida medida e indicar os requisitos constitucionais e legais de cujo atendimento prévio depende a destinação de recursos públicos.

CONCLUSÃO

Trata-se de consulta, emanada do Ministro de Estado da Fazenda, sobre matéria de competência do Tribunal. A consulta deve ser conhecida, conforme art. 264, VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU (itens 2-4).

A consulta tem por objeto esclarecer os procedimentos a serem adotados, pelo gestor público, diante de medidas legislativas aprovadas que geram obrigações para a União sem que haja a correspondente disponibilidade orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente em matéria de Direito Financeiro – citados pelo consulente o art. 167 da CF/88, o art. 113 do ADCT, os arts. 14

a 17 da LRF e o art. 112 da LDO/2018 (itens 5-12) . Menciona-se o exemplo do Projeto de Lei 9.206/2017, convertido na Lei 13.606/2018, que impôs despesa obrigatória para a União sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro (item 6) .

Considera-se que impor obrigação à União em desconformidade com os critérios mencionados seria grave violação do bem jurídico maior tutelado pelas normas de finanças públicas, de extração constitucional, em prol da coletividade.

As medidas legislativas que criam obrigações para a União sem o atendimento desses requisitos devem ter sua ilegalidade e inconstitucionalidade arguidas no Poder Judiciário. No entanto, até que sobrevenha decisão judicial, a execução de tais leis pelo gestor público traria prejuízos de difícil reparação para as finanças públicas, além de vulnerar o Direito Financeiro tal como erigido pela Constituição Federal. Sublinhe-se, ademais, que autorizar a concessão de benefícios tributários ou a realização de despesas sem respeitar os requisitos legais caracterizaria ato de improbidade administrativa do gestor público. Impõe-se interpretação sistemática do ordenamento, a fim de considerar inexecutável a medida legislativa aprovada em desacordo com esses requisitos, inviabilizando o desembolso de gastos públicos ou efetivo usufruto de benefícios tributários (itens 28 a 37) .

Nesse contexto, verificada a existência de medida legislativa nessas condições, há que se cientificar a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, para que essas instituições avaliem o interesse de tomar medidas judiciais, devido à ocorrência de ilegalidade e inconstitucionalidade (item 40) .

Ademais, diante de caso concreto, pode a Junta de Execução Orçamentária, que é a instância interministerial de assessoramento na condução da política fiscal do governo federal, informar aos órgãos competentes a existência de medida legislativa inexecutável, por aprovada em desacordo com o ordenamento jurídico em matéria de finanças e orçamento públicos, e deliberar, como providência menos gravosa para a coletividade e para os bens jurídicos em questão, que a implementação da medida é inviável pela falta de atendimento prévio dos requisitos constitucionais e legais para a aplicação de recursos públicos (itens 41-42) .

Além disso, é recomendável a sistematização, por decreto do Poder Executivo, dos procedimentos atinentes à implementação das leis que criem ou ampliem renúncias de receitas, quanto ao atendimento dos requisitos legais e constitucionais, a exemplo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e das medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF, com o fito de definir os órgãos competentes, as respectivas responsabilidades e o fluxo de atuação desses órgãos (item 48) .

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

Entre os benefícios do exame desta consulta, menciona-se o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade órgão ou entidade da administração pública, nos termos das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012. Almeja-se resguardar a manutenção do equilíbrio entre despesas e receitas públicas, bem assim mitigar riscos que possam comprometer a sustentabilidade fiscal e zelar pelo cumprimento dos normativos constitucionais e legais pertinentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

b.1) a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor) , impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, como preconiza a Constituição Federal, em benefício de toda a sociedade e das gerações futuras;

b.2) em cada caso, quando houver a aprovação de medida legislativa aprovada em desacordo com os referidos requisitos, o Ministério da Economia, que congrega os órgãos centrais dos sistemas de administração financeira e de planejamento e orçamento federal, nos termos da Lei 10.180/2001, c/c o Decreto 9.679/2019, deverá:

b.2.1) informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público Federal, para que, com fulcro nas atribuições fundadas na Constituição Federal e nas Leis Complementares 73 e 75, avaliem o interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de tais medidas legislativas nas instâncias competentes;

b.2.2) cientificar a Junta de Execução Orçamentária, instância interministerial de assessoramento na condução da política fiscal do Governo federal, a fim de que adote as medidas cabíveis, nos termos do Decreto 9.169/2017;

b.3) após a ciência mencionada no item b.2.2, a Junta de Execução Orçamentária, considerando suas atribuições atinentes à programação financeira, ao cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal e a outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário, definidas no Decreto 9.169/2017, é competente para informar aos órgãos competentes:

b.3.1) a existência de medida legislativa inexecutável, por haver sido aprovada em desacordo com a legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos, em especial o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor;

b.3.2) que a implementação da medida legislativa depende do atendimento prévio dos requisitos constitucionais e legais para a instituição de obrigações para a União, sejam despesas públicas ou renúncias de receitas, indicando, inclusive, eventuais providências a serem adotadas na condução da política fiscal, na adoção de medidas de compensação e na programação orçamentária e financeira, para resguardar o equilíbrio orçamentário-financeiro e as metas fiscais referidas no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/2000) e dar cumprimento à medida legislativa originalmente inexecutável;

b.4) é recomendável a sistematização, pelo Poder Executivo, dos procedimentos prévios à instituição de lei que trate da concessão ou ampliação de benefício tributário, com a definição dos órgãos competentes, as respectivas responsabilidades e o fluxo de atuação desses órgãos, conforme já manifestado por esta Corte nos Acórdãos 747/2010 e 2.756/2018, ambos do Plenário;

c) encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ao Ministério Público Federal;

d) arquivar o presente processo.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, exarou parecer com o seguinte teor (peça 16) :

Trata-se de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, acerca de procedimentos a serem adotados no caso de medidas legislativas aprovadas sem a observância do disposto no art. 112 da Lei 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018) , nos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 167 da Constituição Federal, ou seja, que geram obrigações para a União sem a devida adequação aos requisitos previstos em normas orçamentárias e financeiras.

Conforme previsto na Lei 8.443/1992, o processo de consulta serve para que o Tribunal decida sobre questão formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência da Corte de Contas, nos termos do seu Regimento Interno. Em consonância com o art. 1º, § 2º, da mencionada lei, a resposta à consulta tem caráter normativo, constituindo prejuízo da tese, mas não do fato ou caso concreto.

No caso em tela, a consulta merece ser conhecida, visto que preenche os requisitos acima elencados, vez proposta por Ministro de Estado, versando sobre dúvida na aplicação de leis que importam em encargos para a União, além de ser instruída com parecer do órgão de assistência jurídica – a Procuradoria-Geral da

Fazenda Nacional. Além disso, é pertinente às atribuições do TCU, por tratar de assunto financeiro e orçamentário, em linha com o disposto no art. 70, caput, da Constituição Federal.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) elaborou a instrução na peça 8, em que concluiu pela necessidade de satisfação dos requisitos previstos na legislação em matéria de finanças e orçamentos públicos para instituição de obrigações em face da União. A unidade técnica propõe responder ao consulente que, em caso de medida legislativa aprovada em desacordo com o ordenamento jurídico vigente, deve o Ministério da Economia informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público Federal para que, no âmbito de suas competências constitucionais e legais, avaliem o interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade dos normativos nas instâncias competentes.

Adicionalmente, sugere a Semag a cientificação à Junta de Execução Orçamentária (JEO), a fim de que adote as medidas cabíveis, nos termos do Decreto 9.169/2017, entre elas informar aos órgãos competentes sobre a existência de medida legislativa inexecutável, por haver sido aprovada em desacordo com a legislação vigente, bem como que a implementação da lei depende do atendimento prévio dos requisitos constitucionais e legais para a instituição de obrigações em face da União.

A unidade técnica também entende necessária a sistematização, pelo Poder Executivo, dos procedimentos prévios à instituição de lei que trate da concessão ou ampliação de benefício tributário, com a definição dos órgãos competentes, as respectivas responsabilidades e o fluxo de atuação desses órgãos.

Conforme se extrai do teor da consulta, o cerne da dúvida suscitada pelo Ministério da Fazenda refere-se ao procedimento a ser adotado em caso de promulgação de lei que gere obrigações para a União, sem a estimativa da correspondente disponibilidade orçamentária e financeira.

De início, reconheço a importância do instrumento de renúncia de receita para fins de promoção do desenvolvimento econômico e social, bem assim como forma de alcance de determinado interesse público ou do bem comum. Por outro lado, não há dúvida de que, em prol da sustentabilidade fiscal, o arcabouço jurídico acerca da despesa pública impõe a observância a certos requisitos para fins de aumento de gastos,

a fim de evitar lesão ao patrimônio público em decorrência de incompatibilidade no fluxo de caixa. Salutar, portanto, que iniciativas dessa natureza mereçam avaliação aprofundada quanto ao alcance dos efeitos desejados e ao impacto delas advindo.

Em consonância com os diversos normativos indicados pela Semag e pelo consulente, é obrigatória a estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando da geração de despesa ou assunção de obrigação, tendo o tema, por sua relevância, sido alçado ao texto constitucional, conforme teor do art. 113 do ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O dispositivo da Carta Magna acima transcrito foi incluído no texto da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional 95/2016, que tratou do novo regime fiscal e fixou teto para os gastos públicos, corroborando a necessidade de compatibilização do processo legislativo com o processo orçamentário. Ainda no que se refere ao tema orçamento público no texto constitucional, importa consignar que o art. 167, inciso II veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, o que reforça a necessidade de previsão do impacto causado por renúncia de receitas previamente à aprovação das respectivas leis criadoras.

No contexto infraconstitucional, vale reproduzir, em razão da aplicação específica ao exercício em que a lei mencionada na consulta foi promulgada, o conteúdo do art. 112 e seu § 3º da LDO 2018 (Lei 13.473/2017)

:

*Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, **deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

()

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo. (grifou-se)

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), corolário do equilíbrio das contas públicas, assim dispôs sobre o tema:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias** e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na **estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifou-se)

Como se vê, é inquestionável a obrigatoriedade de o Poder Legislativo averiguar o preenchimento de tais requisitos quando da análise de projetos de lei que ocasionem impacto orçamentário negativo, seja ele sob a forma de diminuição de receita, seja por aumento de despesa.

O TCU já se debruçou sobre o assunto em diversas oportunidades, merecendo destaque o trecho abaixo transcrito, extraído do relatório que acompanhou o parecer sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2017, relatadas pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo, apreciadas por meio do Acórdão 1322/2018-TCU-Plenário:

Destaca-se a importância do estabelecido no referido art. 14 da LRF, mormente sua relevância para o controle e a gestão fiscal, principalmente em relação ao cumprimento das metas de resultados fiscais

definidas nas leis de diretrizes orçamentárias, considerando que, caso as regras daquelas leis não sejam observadas, seja em propostas originárias do Poder Executivo, seja em propostas parlamentares, o referido dispositivo perderá sua eficácia, podendo comprometer o equilíbrio fiscal.

A lacuna decorrente da inobservância da LRF e da LDO referente ao exercício de 2017 motivaram a emissão de alerta no processo de prestação de contas do Presidente da República, com o seguinte teor:

Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) , bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (LDO/2017) , em face da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017.

Em 2018, esta Corte de Contas realizou auditoria na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) , oportunidade em que o atendimento aos requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias concedidas no exercício de 2017 foi objeto de análise, evidenciando-se o descumprimento aos dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria. Por meio do Acórdão 2937/2018-TCU-Plenário, este Tribunal decidiu, entre outras coisas:

9.2. alertar:

9.2.1. o Poder Executivo que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, apresenta trajetória potencialmente incompatível com a sustentabilidade fiscal de longo prazo, acarretando riscos significativos de impactar as condições econômicas do país e comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a

prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos; e

9.2.2. *o Poder Legislativo que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas **desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos**, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos;*

9.3. *remeter cópia deste acórdão:*

9.3.1. *ao Ministério Público Federal, para que avalie, no âmbito de suas competências e consoante seu próprio juízo, a eventual atuação sobre alterações ou inovações legislativas que venham a ser efetivadas **desacompanhadas de estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos**; (grifou-se)*

Como se vê, a atuação do TCU produziu orientações ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, com vistas a evitar que situações como as que motivaram a presente consulta aconteçam, bem como para incentivar a utilização de mecanismos que resguardem o equilíbrio das contas públicas. A despeito disso, permanece a desobediência à legislação que dispõe sobre a matéria durante o trâmite de projetos de lei que impactam o orçamento da União, afigurando-se pertinente a preocupação do consulente com as medidas a serem adotadas quando o normativo já se encontra vigente.

Em termos práticos, cumpre esclarecer, desde já, ser inviável negar cumprimento a lei aprovada pelo Congresso Nacional, ainda que padeça de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista a necessidade de respeito à ordem jurídica firmada no Estado Democrático de Direito. Dessa forma, a resposta à consulta perpassa a necessidade de distinguir o momento em que ocorre o descumprimento de dispositivos previstos em leis ordinárias ou complementares, como é o caso da LDO e da LRF, respectivamente, daquele em que se materializa a ofensa ao disposto na Constituição Federal.

Nesse ponto, manifesto entendimento no sentido de que, havendo inobservância às leis que dispõe sobre a obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário durante o trâmite do projeto de lei, ou seja, na fase interna corporis, a avaliação da legalidade cabe ao Poder Legislativo, por meio das comissões que tenham

atribuição para tanto.

Por outro lado, a partir do momento em que a lei entra no ordenamento jurídico, sem que tenha sido observado procedimento previsto na Constituição Federal, ela nasce eivada de vício que atrai a apreciação pelo Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Carta Magna.

No caso da consulta ora em exame, trata-se de situações enquadradas na hipótese descrita no item anterior, quando já se exauriu o processo legislativo e o normativo que incrementou despesas ou acarretou diminuição na arrecadação, sem que a correspondente estimativa de impacto orçamentário, já se encontra vigente.

A União estaria, portanto, diante da obrigação de dar cumprimento a dispositivo legal que ofende a Constituição Federal, inexistindo outra opção que não seja buscar os meios legítimos para retirá-lo do ordenamento jurídico. Assim, a medida adequada quando identificada a inconstitucionalidade é intentar a ação cabível para que o STF decida sobre a validade ou não da norma atacada.

Observo que, em relação à ação direta de inconstitucionalidade, a questão da segurança jurídica quanto aos efeitos já produzidos por normas em choque com a Carta Magna pode ser solucionada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da aplicação da Lei 9.868/1999, que, em seu art. 27, assim dispõe:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Dessa forma, situações extraordinárias submetidas à apreciação do Supremo Tribunal Federal poderão ter suas consequências moduladas, mediante quórum qualificado, conforme avaliação dos efeitos produzidos enquanto a norma esteve em vigor.

Feitas essas considerações, manifesto-me, em essência, de acordo com a proposta contida na letra b.2.1 do encaminhamento formulado pela Semag, sem prejuízo de sugerir alguns ajustes no texto a ser dirigido ao consulente. Quanto aos demais itens, passo a tecer comentários sobre sua pertinência.

Em relação à proposição atinente à atuação da Junta de Execução Orçamentária para resolução de problemas como os relatados na consulta, cumpre esclarecer que tal instância foi criada por meio do Decreto 9.169/2017, como órgão colegiado de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo Federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

Conquanto reconheça a conexão, ainda que indireta, das atividades da Junta com o tema motivador da consulta, não vislumbrei, no texto do Decreto 9.169/2017, a possibilidade de sua atuação em prol da solução que melhor se ajuste ao caso, visto que já se estaria diante da obrigação de dar cumprimento ao normativo para o qual não houve estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Nesse sentido, entendo dispensável a adoção das medidas contidas nas letras b.2.2 e b.3 da proposta de encaminhamento.

O mesmo ocorre com a letra b.4, em que a Semag propõe responder ao consulente que é recomendável a sistematização, pelo Poder Executivo, dos procedimentos prévios à instituição de lei que trate da concessão ou ampliação de benefício tributário. A meu ver, este Tribunal já expediu recomendações e determinações que tornam desnecessária a adoção da medida, conforme decisões abaixo transcritas.

Acórdão 747/2010-TCU-Plenário

9.1. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, defina uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que:

(...)

9.2.3 em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão:

9.2.3. em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

(...)

9.2.3.2. *promova a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle;*

Acórdão 793/2016-TCU-Plenário

9.2. *recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a **necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF;*

9.5. *determinar à Semag que, a partir do exercício de 2016, quando da elaboração do Relatório das Contas Anuais do Governo, verifique a **adequação dos instrumentos utilizados para a instituição [de] renúncias de receitas tributárias**, em atenção ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

Acórdão 809/2014-TCU-Plenário

9.4. *determinar ao Ministério da Fazenda que, **quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação**, observe o teor do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. de modo a fazer constar da exposição de motivos:*

9.4.1. *estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes;*

9.4.2. *demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (grifou-se)*

Como se vê, os trabalhos de fiscalização empreendidos por este Tribunal já resultaram em determinações e recomendações com vistas a aperfeiçoar procedimentos relativos à renúncia de receitas e a evitar situações como a que motivou a presente consulta. Entendo, portanto, com as devidas vênias, ser desnecessária a emissão de novos comandos sobre o assunto, como os constantes das letras b.2.2, b.3 e b.4 do encaminhamento na peça 8.

Ademais, encontra-se vigente a Portaria 453/2013, da Receita Federal do Brasil, que regulamenta o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita, nos termos do art. 14 da LRF, bem como da alteração dos dispositivos que modifiquem a legislação tributária federal. Considerando que tal normativo estabelece rito para as estimativas de impacto orçamentário decorrente da renúncia de receitas e para indicação de medidas de compensação passíveis de serem adotadas, afigura-se dispensável emitir nova orientação ao Poder Executivo acerca do tema.

No caso do Poder Legislativo, onde o problema objeto da consulta se origina, a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário já sinalizou ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados a necessidade de se averiguar o cumprimento do art. 14 da LRF durante a análise de proposições que concedam ou ampliem renúncia de receitas.

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, sugerindo que a resposta a ser dirigida ao Ministério da Economia passe a ter a seguinte redação:

I – a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor) , impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico;

II – em cada caso, quando houver a aprovação de norma legal que crie obrigações para a União em desacordo com os requisitos estabelecidos no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou com outro dispositivo da Constituição Federal que trate do tema, o Poder Executivo poderá, por meio dos legitimados para tanto, arguir a inconstitucionalidade da norma legal perante o Supremo Tribunal Federal, requerendo, se necessário, a adoção de medida cautelar para suspensão dos efeitos do ato impugnado;

III – encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ao Ministério Público Federal;

IV – arquivar o presente processo.

É o relatório.

Voto:

Trata-se de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, na qual o consulente apresenta a seguinte dúvida que espera ver respondida por esta Corte:

Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito de normas, quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?

A título de exemplo, o consulente cita o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 165, de 2017, convertido na Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) e autorizou renegociações de dívidas rurais, além de outras medidas em tramitação com possível impacto fiscal expressivo e negativo às contas públicas, conforme tem sido veiculado na imprensa.

Esclarece o consulente que:

No caso do supracitado PLC nº 165/2017, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda se manifestou pela necessidade de veto aos dispositivos ali tratados, visto que as propostas não foram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro, o que representaria inconstitucionalidade em virtude da afronta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, de 15 de dezembro de 2016.

O consulente informa ainda que:

Contudo, os vetos presidenciais apostos à Lei nº 13.606, de 2018, foram rejeitados em sessão conjunta do Congresso Nacional ocorrida em 03 de abril de 2018. Os cálculos de impacto orçamentário e financeiro, posteriormente elaborados com base nas informações fornecidas pelas instituições financeiras públicas federais, indicaram que o custo potencial da derrubada desses vetos poderia alcançar o montante de R\$ 17,14 bilhões até o final do exercício de 2018, período para adesão aos benefícios autorizados.

Por essas razões, o Consulente justifica a presente consulta com a seguinte afirmação:

Portanto, nesse contexto de aprovação de medidas sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, surgiram dúvidas no âmbito deste Ministério quanto aos procedimentos a serem adotados para garantir a segurança jurídica dos atos administrativos praticados, uma vez que, diante do atual cenário fiscal, não se vislumbra a possibilidade de obtenção da adequação orçamentária e/ou financeira necessária para fazer frente às despesas decorrentes de medidas recentemente autorizadas, existindo, ainda, o potencial de responsabilização dos gestores envolvidos.

Referida consulta veio acompanhada de manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) por meio no Parecer SEI 430/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, no qual sustentou o entendimento de que:

(...) medidas legislativas que impliquem em aumento de despesa pública, independentemente da natureza da despesa, não podem ser executadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, por representar violação aos arts. 167 da CF/88, 15, 16 e 17 da LRF e 112 da LDO, além do art. 113 do ADCT quando se tratar de despesa obrigatória.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, a seu turno, após analisar a matéria, formulou a seguinte proposta de encaminhamento, em pareceres uniformes (peças 8-10) :

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

b.1) a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor) , impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, como preconiza a Constituição Federal, em benefício de toda a sociedade e das gerações futuras;

b.2) em cada caso, quando houver a aprovação de medida legislativa aprovada em desacordo com os referidos requisitos, o Ministério da Economia, que congrega os órgãos centrais dos sistemas de administração financeira e de planejamento e orçamento federal, nos termos da Lei 10.180/2001, c/c o Decreto 9.679/2019, deverá:

b.2.1) informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público Federal, para que, com fulcro nas atribuições fundadas na Constituição Federal e nas Leis Complementares 73 e 75, avaliem o interesse de arguir a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de tais medidas legislativas nas instâncias competentes;

b.2.2) cientificar a Junta de Execução Orçamentária, instância interministerial de assessoramento na condução da política fiscal do Governo federal, a fim de que adote as medidas cabíveis, nos termos do Decreto 9.169/2017;

b.3) após a ciência mencionada no item b.2.2, a Junta de Execução Orçamentária, considerando suas atribuições atinentes à programação financeira, ao cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal e a outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário, definidas no Decreto 9.169/2017, é competente para informar aos órgãos competentes:

b.3.1) a existência de medida legislativa inexecutável, por haver sido aprovada em desacordo com a legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos, em especial o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor;

b.3.2) que a implementação da medida legislativa depende do atendimento prévio dos requisitos constitucionais e legais para a instituição de obrigações para a União, sejam despesas públicas ou renúncias de receitas, indicando, inclusive, eventuais providências a serem adotadas na condução da política fiscal, na adoção de medidas de compensação e na programação orçamentária e financeira, para resguardar o equilíbrio orçamentário-financeiro e as metas fiscais referidas no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/2000) e dar cumprimento à medida legislativa originalmente inexecutável;

b.4) é recomendável a sistematização, pelo Poder Executivo, dos procedimentos prévios à instituição de lei que trate da concessão ou ampliação de benefício tributário, com a definição dos órgãos competentes, as respectivas responsabilidades e o fluxo de atuação desses órgãos, conforme já manifestado por esta Corte nos Acórdãos 747/2010 e 2.756/2018, ambos do Plenário;

c) encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ao Ministério Público Federal;

d) arquivar o presente processo.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, exarou parecer no qual sustenta o seguinte encaminhamento, com algumas poucas divergências em relação ao parecer da Semag (peça 16) :

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, sugerindo que a resposta a ser dirigida ao Ministério da Economia passe a ter a seguinte redação:

I – a legislação que institua obrigações (geração de despesa e criação ou expansão de renúncias de receitas) para a União apenas pode ser implementada se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente em matéria de finanças e orçamento públicos (incluídos o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 14 a 17 da LRF e os dispositivos da LDO em vigor) , impondo-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico;

II – em cada caso, quando houver a aprovação de norma legal que crie obrigações para a União em desacordo com os requisitos estabelecidos no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou com outro dispositivo da Constituição Federal que trate do tema, o Poder Executivo poderá, por meio dos legitimados para tanto, arguir a inconstitucionalidade da norma legal perante o Supremo Tribunal Federal, requerendo, se necessário, a adoção de medida cautelar para suspensão dos efeitos do ato impugnado;

III – encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ao Ministério Público Federal;

IV – arquivar o presente processo.

No que concerne à admissibilidade da presente consulta, diz a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) o seguinte sobre o tema:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Veja-se, portanto, que a norma acima transcrita prevê o cabimento da consulta relativamente a “dúvida suscitada na **aplicação** de dispositivos legais e regulamentares”. Por essa razão e em estrito cumprimento ao citado normativo, a indagação do consulente “*quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?*” deve ser entendida como se referindo aos procedimentos a serem adotados pelo gestor público, **relativamente à aplicação da lei nova** que for aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito de normas, a exemplo da Lei nº 13.606, de 2018.

Ou seja, a presente consulta deve, a meu ver, ser conhecida apenas e tão somente quanto a este aspecto, porquanto somente este atende à hipótese prevista na LOTCU relativamente à “*dúvida suscitada*”

na aplicação de dispositivos legais e regulamentares”.

Feito esse esclarecimento, conheço da presente consulta, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 combinado com o art. 264 do Regimento Interno do TCU, porquanto atende aos seus pressupostos de admissibilidade.

No mérito, faço as seguintes considerações.

A controvérsia diz respeito à aplicação a ser dada a leis aprovadas pelo Poder Legislativo sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito de normas, a exemplo da Lei nº 13.606, de 2018.

Para melhor compreensão da matéria, transcrevo, abaixo, os citados dispositivos normativos:

CF, art. 167, inciso II:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

ADCT, art. 113:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

LRF, arts. 15, 16 e 17:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

LDO/2018:

Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no *caput*.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do *caput* do art. 21 da Constituição.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição.

da Constituição,

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição;

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

c) descumprimento do limite imposto pelo art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou utilização da compensação a que se referem os §§ 7º e 8º do mesmo artigo; ou

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

(...)

§ 16. As proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O que, sem maiores esforços, se depreende dos comandos normativos acima transcritos é a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a hígidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis.

E a razão para tanto decorre do fato de que, conforme bem chamou a atenção o economista norte-americano Milton Friedman, prêmio Nobel de economia de 1976, “não existe almoço grátis” (in: FRIEDMAN, Milton. *There's no such thing as a free lunch*. Open Court Publishing Company, 1975) .

Ora, no caso das renúncias de receitas o Poder Público deixa de receber determinados valores sobre os quais teria direito. Se, por um lado, tal medida pode ser justificada por razões de políticas públicas específicas, não há como negar, por outro lado, que referida renúncia implica, em um primeiro momento, uma limitação da capacidade financeira do Estado de atender a outras demandas da sociedade decorrentes da necessidade de satisfação de outros direitos.

Daí a necessidade de serem observados os comandos constitucionais e legais antes referidos, pois não se pode desconsiderar, na mesma toada de Holmes e Sunstein, que os direitos têm custos, ou seja, a sua realização requer do Estado que suporte os respectivos ônus financeiros, que podem decorrer da realização de despesa pública mas também da concessão de renúncia de receitas (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company. 1999, p. 14) .

Portanto, convém não esquecer do alerta de Bobbio no sentido de que não basta proclamar direitos, pois é preciso também protegê-los. Nas palavras do jusfilósofo italiano “*O problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos*” (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1992, p. 37) . Sem dúvida que, para tanto, é preciso que o Estado preserve a higidez das finanças públicas, sob pena de os direitos proclamados não passarem de promessas de inviável cumprimento pelo Poder Público.

No entanto, a matéria tratada nesta consulta não é nova nesta Corte de Contas, porquanto também está sendo tratada nos autos do TC-Processo 012.691/2018-6, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Aludido processo cuida de representação, formulada pelo Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Júlio Marcelo de Oliveira, a respeito de possíveis irregularidades relacionadas a indícios de concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei Complementar 162/2018 e da Lei 13.606/2018,

em desacordo com os comandos contidos no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) , no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 112 da Lei 13.473/2017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018.

Não há, até o momento, decisão de mérito no referido processo, tendo em vista que está em fase de análise das oitivas determinadas pelo relator, mas na sessão plenária de 13.06.2018, esta Corte prolatou o Acórdão 1360/2018-TCU-Plenário, no qual deliberou o seguinte:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. referendar o alerta ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no art. 14, inciso II, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 112 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da implementação do Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN) e do Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) , nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2002;

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante, aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República.

Importante registrar que, no presente processo, o que se discute, embora guarde certa identidade com a matéria tratada do citado processo da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, é mais abrangente, consoante se depreende do próprio teor da referida consulta, assim apresentada a esta Corte:

Nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , configurando claro conflito de normas, quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?

E, sobre essa questão posta pelo consulente, entendo que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

Refiro-me, na espécie, à teoria de Pontes de Miranda relativamente aos fatos jurídicos, denominada “Escada Pontea”, no sentido de que os fatos jurídicos perpassam, respectivamente, pelo plano da existência, plano da validade e plano da eficácia.

A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17) .

Consoante bem observa o jurista argentino Carlos Santiago Nino, não é rara a existência de normas jurídicas que, embora vigentes, são parcialmente ou totalmente ineficazes, por ausência de implementação da sua condição de aplicação (NINO, Carlos Santiago. *Introdução à análise do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 343) .

Diante do que afirmei acima, seria possível cogitarmos acerca da própria validade de normas tais como essas que ora são objeto da presente consulta, que são aprovadas sem o atendimento a outras normas de ordem constitucional e legal. Deixo, porém, de avançar, no presente caso, acerca dessa questão e o faço por duas razões: primeira, porque não me parece necessário, para que esta Corte possa oferecer uma resposta ao consulente; segunda, o Supremo Tribunal Federal, em situação que me parece assemelhada à que ora se analisa, tem entendido que não se trata de inconstitucionalidade, mas sim de

ineficácia da norma.

Com efeito, o STF, ao apreciar leis que concederam reajustes de remunerações de servidores públicos, mas sem o atendimento ao disposto nos incisos I e II do o §1º do art. 169 da Constituição (que exigem prévia dotação orçamentária e autorização específica da LDO) , tem entendido que essas leis são constitucionais, mas ineficazes, conforme se depreende dos seguintes precedentes (com grifos meus) :

I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169) , o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade.

II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II) : além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, **inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro** respectivo: precedentes.

(ADI 1585, Relator (a) : Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997, DJ 03-04-1998 PP-00001 EMENT VOL-01905-01 PP-00029) .

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS - ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO) –

1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se está, pois, diante de

matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta.

2. Interpretação dos incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: é a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo. **A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexecutável o cumprimento da lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente.** Precedentes (Medidas liminares nas ADINs nº s 484/PR (RTJ 137/1.067) e 1.243/MT (DJU de 27.10.95) .

3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar”.

(ADI 1.428-5/SC, TP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 10.05.96) .

Direito constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 6.614, de 22.12.1994, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Alegações do Governador, autor da ação, de que a Lei impugnada: 1.) - Ofende o princípio da legalidade (art. 39, "caput", e inciso X do art. 48 da C.F.) , porque cria número incerto de cargos; 2.) - Viola os incisos XII e XIII do art. 37, quanto a paridade e vinculação de vencimentos; 3.) - Desrespeita o art. 169, a falta de previsão orçamentária.

1. As alegações perderam consistência, em face das informações do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa do Estado.

2. A falta de previsão orçamentária, conforme precedente do S.T.F. (RTJ 137/1.067) é obstáculo ao cumprimento da Lei no mesmo exercício mas, não, no subsequente.

3. Hipótese, ademais, em que os repasses devem observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a própria Lei Orçamentária, que não foi suspensa por esta Corte, na ADI n. 1.287, ajuizada, igualmente, pelo Governador, e seu Decreto n. 4, de 10.01.1995, que se encontra novamente em vigor.

4. Inconveniência do deferimento da medida cautelar de suspensão da Lei, cuja execução está praticamente concluída com a implantação nela prevista, e que vem sendo cumprida com os meios a disposição do Poder Judiciário.

5. Medida cautelar indeferida. Votação unânime.

(ADI 1243 MC, Relator (a) : Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 17/08/1995, DJ 27-10-1995 PP-36331 EMENT VOL-01806-01 PP-00088)

Não obstante os precedentes acima referidos, o Ministro Alexandre de Moraes, ao apreciar pedido de medida cautelar na ADI 5816/RO, parece ter sinalizado que discorda desse entendimento do STF, pois, nos termos de sua decisão monocrática, que deferiu o pedido de medida cautelar, indicou que, ao menos no juízo precário que fez, próprio das cautelares, talvez seja possível se entender pela invalidade de norma que conceda renúncia de receita sem o atendimento do art. 113 do ADCT. Eis as palavras do ministro:

No caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade de que ora se cuida, sustenta-se desatendimento ao comando constitucional do artigo 113 do ADCT, que exige, presente norma geradora de renúncia de receita, estimativa dos reflexos orçamentário e financeiro. O fundamento constitucional é claro, devendo ser prestigiado com máxima força. Isso porque a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar de especial posição no quadro dos valores constitucionais.

(...)

No momento processual que se verifica, resultante de juízo mínimo de delibação e cognição sumária, mostram-se confirmados os requisitos necessários para a concessão da medida liminar, incluído, considerados os riscos orçamentários, o do *periculum in mora*.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, suspendendo-se, *ad referendum* do Plenário desta CORTE, a eficácia da Lei do Estado de Rondônia 4.012/2017.

Referida ação judicial está pendente de julgamento de mérito, mas o parecer da Procuradoria-Geral da República foi pela improcedência da ação, por entender que, naquele caso concreto, não se trata de renúncia de receita decorrente de isenção fiscal, mas sim de hipótese constitucional de imunidade tributária, para a qual não se aplica o citado art. 113 do ADCT.

Não obstante essa aparente divergência do Ministro Alexandre de Moraes em relação à jurisprudência do STF, manifestada em sede de medida cautelar, cujos pronunciamentos são, por natureza, marcados pela precariedade dos entendimentos ali manifestados, entendo que, no presente caso, trata-se, conforme afirmei anteriormente, de caso de ineficácia da norma e não de invalidade, na linha das decisões colegiadas do STF acima mencionadas.

De qualquer modo, ainda que se entenda pela invalidade de normas que concedam renúncia fiscal sem a observância da adequação orçamentária e financeira exigida pelos artigos antes citados, isso em nada prejudica a conclusão que ora apresento no sentido de que se trata de ineficácia da norma. Isso porque, considerados os três planos da norma, ou seja, o da existência, o da validade e o da eficácia, juízos sobre validade de normas somente são possíveis em relação a normas existentes, mas juízos sobre eficácia de normas são possíveis tanto em relação a normas válidas quanto inválidas.

Faço essa afirmação sem desconhecer que é contrária ao entendimento de Hans Kelsen, para quem haveria certa conexão entre validade e eficácia da norma, a tal ponto de referido autor afirmar que se uma norma nunca foi aplicada então também nunca foi eficaz e, por essa razão, nunca foi válida, porque a validade da norma, segundo o jurista, dependeria de um mínimo de eficácia (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 11-12) .

Como se sabe, trata-se de afirmação profundamente criticada pela doutrina, tanto a estrangeira quanto a nacional. No Brasil, Tércio Sampaio Ferraz está entre aqueles que divergem radicalmente dessa posição, assim como o fizeram Pontes de Miranda, Marcos Bernardes de Mello e Carlos Santiago Nino, antes por mim mencionados. Para Ferraz não se pode confundir, como o fez Kelsen, o respeito e a observância da norma, de um lado, com a capacidade da norma de provocar consequências jurídicas e fáticas. Somente esta última característica concerne à eficácia da norma, isto é, a eficácia da norma, para o autor, relaciona-se com a sua capacidade de produzir consequências jurídicas e fáticas, sem qualquer relação, portanto, com a sua observância ou não por seus destinatários, muito menos com a sua validade (FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 198) .

No presente caso, a Lei nº 13.606/2018, citada pelo consulente a título de exemplo, é eloquente quanto

ao tema, em virtude da redação de seu art. 38, nos seguintes termos:

Art. 38. O Poder Executivo federal, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do **caput** do art. 5º e no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) , estimará o montante da renúncia fiscal e dos custos decorrentes do disposto no inciso II do **caput** do art. 2º, no inciso II do **caput** do art. 3º, e nos arts. 14, 15, 18, 19, de 20 a 24, de 26 a 28, de 30 a 33 e 36 desta Lei, os incluirá no demonstrativo que acompanhar o projeto de lei orçamentária anual, nos termos do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, e fará constar das propostas orçamentárias subsequentes os valores relativos à referida renúncia.

Parágrafo único. Os benefícios constantes do inciso II do **caput** do art. 2º, do inciso II do **caput** do art. 3º e dos arts. 14, 15, 18, 19, de 20 a 24, de 26 a 28, de 30 a 33 e 36 desta Lei somente serão concedidos se atendido o disposto no **caput** deste artigo, inclusive com a demonstração pelo Poder Executivo federal de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual, na forma estabelecida no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) , e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

Como se vê, o parágrafo único do art. 38 da referida Lei nº 13.606/2018, acima transcrito, condicionou a eficácia da norma ao prévio atendimento, pelo Poder Executivo, das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) , o que demonstra, claramente, que referida norma é válida, mas que sua eficácia está condicionada a evento futuro e, por ora, incerto.

É bem verdade, no entanto, que, ainda se a aludida Lei nº 13.606/2018 nada tivesse dito acerca da necessidade de atendimento prévio das exigências da LRF, careceria de eficácia até quando viesse a ocorrer o citado atendimento dos requisitos da LRF. Isso porque após a entrada de uma determinada norma no mundo jurídico compete ao seu aplicador dar-lhe cumprimento de acordo com o conteúdo não apenas da norma nova, mas sim de todo o ordenamento jurídico.

Quero com isso dizer que, diante de uma nova norma, cabe ao seu aplicador verificar se há no ordenamento jurídico outras normas sobre o assunto e, em caso positivo, buscar uma aplicação de harmonize as normas envolvidas, ainda que a nova norma não traga comando expresso nesse sentido.

Conforme expus acima, não é o caso da Lei nº 13.606/2018, cujo parágrafo único do art. 38 expressamente fez esse alerta quanto à necessidade de observância da LRF para a sua aplicação.

É também por essas razões que, atualmente, surge no Brasil um ainda modesto, mas importante, movimento no sentido de se implantar aqui o que se convencionou denominar “avaliação de impacto legislativo”, que é a análise prévia de proposições legislativas, tanto as oferecidas pelo Poder Executivo quanto aquelas oriundas dos próprios membros do Poder Legislativo.

Segundo Meneguim e Silva, essas avaliações contemplam análises quanto a diversos aspectos acerca da futura norma, inclusive quanto à sua própria necessidade, quanto ao planejamento das ações a serem desenvolvidas em virtude da futura lei e, entre outros aspectos, quanto às demais normas que podem impactar a aplicação da lei (MENEGUIN, Fernando B; SILVA, Rafael Silveira e (Orgs.) . *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 18) .

Não obstante se trate de prática já consolidada em vários países, tais como Canadá e Reino Unido, consoante observa Kässmayer, no Brasil ainda é, lamentavelmente, uma prática muito pouco utilizada (KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. **In**: MENEGUIN, Fernando B; SILVA, Rafael Silveira e (Orgs.) . *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 24-45) .

Para finalizar, rememoro diálogo que tive com o então Ministro da Fazenda Eduardo Refinetti Guardia, autor desta consulta, e por ele retratado em matéria publicada pelo jornal “Estadão” de 18.07.2018, na qual o citado Ministro, em face da então recente aprovação de lei que concedia benefícios aos produtores rurais, mas sem indicar a necessária fonte de custeio dessa despesa, me fez a seguinte pergunta:

- Se eu cumprir a lei aprovada pelo Congresso dando o benefício (aos produtores rurais) , há o entendimento de que estarei descumprindo a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O senhor

pode me ajudar a decidir qual lei devo descumprir?

A essa indagação, respondi:

- Recomendo fortemente não descumprir nem a Constituição nem a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de minha resposta, disse o ministro:

- O que o Congresso não pode fazer é descumprir a LRF e me obrigar a realizar despesa para a qual não temos orçamento.

Dito isso, concluo, assim como a Semag e o Ministério Público junto ao TCU, que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

Pelas razões expostas pelo MPTCU, deixo de incluir na resposta à consulta a proposta da Semag no sentido de cientificar a Junta de Execução Orçamentária.

Deixo de acolher também a proposta da Semag e do MPTCU de acionamento da Advocacia-Geral da União ou do Ministério Público Federal, quanto à suposta inconstitucionalidade de normas como as que ora se examinam, por entender que a matéria não é pacífica, em face dos precedentes do STF acima citados, e também por não ser medida necessária para que esta Corte forneça uma resposta consistente à presente consulta, especialmente ao se considerar que o Poder Executivo pode, se quiser, adotar as providências que entender convenientes, quanto a essa questão, ainda que este Tribunal não lhe provoque nesse sentido.

Em face do exposto, acolhe, parcialmente, as propostas da Semag e do MPTCU e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2019.

RAIMI INDO CARREIRO

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fragmentos do Inteiro Teor:

- ...das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2019. RAIMUNDO CARREIRO Relator ACÓRDÃO Nº 1907/2019 - TCU - Plenário...



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Executiva
Secretaria de Gestão Corporativa
Diretoria de Gestão de Pessoas
Coordenação-Geral de Legislação de Pessoal
Coordenação de Uniformização de Normas, Direitos e Deveres de Pessoal
Divisão de Normas, Direitos e Deveres de Pessoal

Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME

Assunto: **Minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Versam os autos sobre proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

ANÁLISE

2. Inicialmente, registra-se que os autos foram encaminhados à Secretaria-Executiva desta Pasta pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - SRFB por meio do Ofício SEI nº 220009/2021/ME (18076593), do qual consta o seguinte:

1. Tendo em vista o acatamento da tese desta Secretaria-Especial quanto à inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade, encaminho minuta de decreto regulamentador para exame e prosseguimento (documento SEI 18075905).
2. A referida minuta foi atualizada para o presente exercício, bem como tratou-se de corrigir a fórmula de determinação da base de cálculo do Bônus, de modo a atender preocupação externada pela Secretaria de Orçamento Federal na Nota Conjunta SEI nº 1/2019/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME.
3. Acompanha a minuta de decreto os cálculos detalhados do impacto orçamentário da medida (documento SEI 18075932), conforme previsão de arrecadação do FUNDAF realizada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB.
4. Certos do pronto reinício dos trâmites para regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade, nos colocamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

3. Após encaminhamentos internos, o processo foi enviado a esta Diretoria, nos termos do Despacho SEI nº 18191631:

Tendo em vista a organização sistêmica dos assuntos relacionados à gestão de pessoas no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, envio os autos a essa Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva deste Ministério da Economia – DGP/SGC/SE/ME para que, na condição de órgão setorial, realize os procedimentos necessários antes do envio da demanda a este Órgão Central.

Informo, ainda, que a proposta deverá ser instruídas de acordo com o que preceitua o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência

organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

4. Nesse sentido, confira-se o que consta dos arts. 2º e 5º do Decreto citado no excerto acima:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual.

[...]

§ 2º O fortalecimento da capacidade institucional será alcançado por meio:

- I - da criação e da transformação de cargos e funções ou de sua extinção, quando vagos;
- II - da criação, da reorganização e da extinção de órgãos e entidades;
- III - da realização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos;
- IV - da aprovação e da revisão de estruturas regimentais e de estatutos;
- V - do remanejamento ou da redistribuição de cargos e funções públicas; e
- VI - da autorização para contratação de pessoal com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

[...]

Art. 5º As propostas sobre as matérias de que trata o § 2º do art. 2º submetidas ao Ministério da Economia serão acompanhadas de:

- I - ofício do Ministro de Estado ao qual o órgão ou a entidade seja subordinado ou que seja responsável por sua supervisão;
- II - minuta de exposição de motivos, quando necessário;
- III - minuta de projeto de lei ou de decreto e seus anexos, quando necessário, observado o disposto no Decreto nº 9.191, de 2017;
- IV - nota técnica da área competente; e
- V - parecer jurídico.

5. Assim, em que pese a solicitação constante do Despacho SEI nº 18191631, entende esta Coordenação-Geral que a matéria sobre a qual versa a minuta de Decreto em análise neste feito não se encontra entre aquelas listadas no § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.

6. Não obstante, tendo em vista as competências desta unidade, faz-se necessário analisar se a minuta encaminhada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (18080461) encontra-se em conformidade com as disposições do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, o qual extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Dessa forma, confira-se o que dispõem os artigos abaixo elencados:

Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

I - decreto; [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

II - ato normativo inferior a decreto; e [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

III - ato de outro colegiado. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#). [\(Vide ADIN 6121\)](#).

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado:

I - conselhos;

II - comitês;

III - comissões;

IV - grupos;
 V - juntas;
 VI - equipes;
 VII - mesas;
 VIII - fóruns;
 IX - salas; e

X - qualquer outra denominação dada ao colegiado.

Parágrafo único. Não se incluem no conceito de colegiado de que trata o **caput** :

I - as diretorias colegiadas de autarquias e fundações;

II - as comissões de sindicância e de processo disciplinar; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

III - as comissões de licitação; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

IV - as comissões de que trata o [art. 10 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#); [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

V - a Comissão de Ética Pública vinculada ao Presidente da República e às comissões de ética de que trata o [Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994](#); e [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

VI - as comissões de avaliação ou de acompanhamento criadas para analisar contratos de gestão com: [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

a) organizações sociais ou agências executivas qualificadas pelo Poder Executivo federal; [\(Incluída pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

b) serviços sociais autônomos; e [\(Incluída pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

c) comissões de que trata o [art. 3º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004](#). [\(Incluída pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

Art. 3º Os colegiados que abranjam mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula serão criados por decreto.

[...]

Propostas relativas a colegiados

Art. 6º As propostas de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados deverão: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

I - observar o disposto nos [art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#), ainda que o ato não seja de competência do Presidente da República;

II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência;

III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência;

IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;

V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e

VI - não prever a criação de subcolegiados por ato do colegiado principal, exceto se: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

a) limitado o número máximo de seus membros;

b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente.

§ 1º A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas de que trata o **caput**. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

§ 2º Aplica-se aos subcolegiados o disposto neste artigo e nos [art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#). [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#).

7. Por pertinente, eis o que estabelecem os arts. 36 a 38 do Decreto nº 9.191, de 2017:

Art. 36. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado indicará:

I - as competências do colegiado;

II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos;

III - o quórum de reunião e de votação;

IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

§ 1º É vedada a divulgação de discussões em curso sem a prévia anuência do titular do órgão ao qual o colegiado esteja vinculado.

§ 2º É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nos colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República.

§ 3º A participação na elaboração de propostas de atos normativos terminará com a apresentação dos trabalhos à autoridade responsável, os quais serão recebidos como sugestões e poderão ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela autoridade ou pelos seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores.

§ 4º A participação dos membros dos colegiados referidos neste artigo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 37. É vedada a criação de colegiados por meio de portaria interministerial.

Art. 38. A proposta de criação ou ampliação de colegiados interministeriais será acompanhada, além dos documentos previstos no art. 30, de:

I - esclarecimento sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;

II - estimativa dos custos com:

a) deslocamentos dos membros do colegiado; e

b) custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.

8. Da análise das disposições acima elencadas, verifica-se que a proposta encaminhada pela SRFB é silente quanto aos requisitos listados nos incisos III e IV do art. 36 acima transcrito. Por essa razão, antes de restituir os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, faz-se necessário devolver o feito à SRFB para que proceda aos ajustes necessários na minuta SEI nº 18080461.

9. Registra-se, por fim, que os demais aspectos tratados na proposta de Decreto em análise, tais como base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, não se relacionam às competências desta Coordenação-Geral.

CONCLUSÃO

10. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à Diretoria de Gestão de Pessoas e, em caso de concordância, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - SRFB para conhecimento desta manifestação e adoção das providências pertinentes.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

DANIELA VITERBO OLIVEIRA

Coordenadora de Uniformização de Normas, Direitos e Deveres de Pessoal

Aprovo.

Encaminhe-se à **Diretoria de Gestão de Pessoas**, consoante proposto.

Documento assinado eletronicamente

LAILA EVANGELISTA DE LIMA REIS

Coordenadora-Geral de Legislação de Pessoal



Documento assinado eletronicamente por **Laila Evangelista de Lima Reis, Coordenador(a)-Geral**, em 06/09/2021, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Viterbo Oliveira, Coordenador(a)**, em 06/09/2021, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18388060** e o código CRC **FDfEEBB3**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Executiva
Secretaria de Gestão Corporativa
Diretoria de Gestão de Pessoas

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

1. Trata-se de proposta de decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, que dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. Cumpre destacar que, a proposta encaminhada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil é silente quanto aos requisitos listados nos incisos III e IV do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017, a saber:

Art. 36. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado indicará:

I - as competências do colegiado;

II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos;

III - o quórum de reunião e de votação;

IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

§ 1º É vedada a divulgação de discussões em curso sem a prévia anuência do titular do órgão ao qual o colegiado esteja vinculado.

§ 2º É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nos colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República.

§ 3º A participação na elaboração de propostas de atos normativos terminará com a apresentação dos trabalhos à autoridade responsável, os quais serão recebidos como sugestões e poderão ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela autoridade e pelos seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores.

§ 4º A participação dos membros dos colegiados referidos neste artigo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 37. É vedada a criação de colegiados por meio de portaria interministerial.

Art. 38. A proposta de criação ou ampliação de colegiados interministeriais será acompanhada, além dos documentos previstos no art. 30, de:

I - esclarecimento sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;

II - estimativa dos custos com:

- a) deslocamentos dos membros do colegiado; e
- b) custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.

3. Registra-se, ainda, que os demais aspectos tratados na proposta de decreto em análise, tais como base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, não se relacionam às competências desta Diretoria.

4. Assim, considerando a análise realizada pela Coordenação-Geral de Legislação de Pessoal desta Diretoria, nos termos da Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME (18388060), restitua-se os autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - COGEP/SERFB para conhecimento desta manifestação e para que proceda aos ajustes necessários na minuta de decreto (18080461), com posterior envio à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal para adoção das providências pertinentes.

LUCÍOLA MAURÍCIO DE ARRUDA

Diretora de Gestão de Pessoas



Documento assinado eletronicamente por **Lucíola Maurício de Arruda, Diretor(a) de Gestão de Pessoas**, em 06/09/2021, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18507963** e o código CRC **B70DB642**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria de Orçamento Federal
Gabinete

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À SEAFI
c/c CGDPS

Encaminho, para análise e manifestação, quanto à proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a [Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017](#), com a **urgência que o caso requer**.

Brasília, 25 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

ROSA MARIA E BARROS

Assistente



Documento assinado eletronicamente por **Rosa Maria e Barros, Bibliotecário(a)**, em 25/08/2021, às 13:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18228109** e o código CRC **863ADD68**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18228109



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
Secretaria do Tesouro Nacional
Assessoria Econômica, de Comunicação e de Assuntos Legislativos

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À Coordenação-Geral de Estudos Fiscais

De ordem do Chefe da Assessoria, e em atenção ao Despacho SETO-ASSEOR (18221407), encaminho o presente processo para análise e providências cabíveis.

Brasília, 27 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

ISABEL TERRA

Chefe do Núcleo de Assessoramento Econômico



Documento assinado eletronicamente por **Isabel Terra Siebra de Sousa, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 27/08/2021, às 14:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18288993** e o código CRC **1BE40E35**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18288993



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Executiva
Secretaria de Gestão Corporativa
Diretoria de Gestão de Pessoas

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À CGLEJ/DGP.

Tendo em vista o Despacho 18191631, encaminho os autos para avaliação e proposição por parte dessa unidade.

Brasília, 25 de agosto de 2021.

ROBSON DE SOUZA ANDRADE
Coordenador de Apoio e Assessoramento Técnico
COAST/DGP



Documento assinado eletronicamente por **Robson de Souza Andrade, Coordenador(a)**, em 25/08/2021, às 09:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18216517** e o código CRC **695089B1**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18216517



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
Assessoria de Orçamento

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À SOF/SETO/ME

À STN/SETO/ME

De ordem, encaminhem-se os autos, para análise e manifestação, quanto à proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a [Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017](#), com a **urgência que o caso requer**.

Brasília-DF, 25 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

GLAUBER PIMENTEL DE QUEIROZ

Assessor



Documento assinado eletronicamente por **Glauber Pimentel de Queiroz, Assessor(a)**, em 25/08/2021, às 11:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18221407** e o código CRC **B66CCA86**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18221407



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Departamento de Remuneração e Benefícios

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À SEDGG-SGP,

Em atenção ao Despacho SEDGG - SGP (SEI nº 18119473), restituo o presente processo em razão de a sua temática "minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira" não fazer parte das competências deste Departamento.

Por oportuno, e em observância a árvore de competência, ressalto que o assunto em tela se assemelha com a área de competência do DESEN.

Brasília, 20 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

JOICY MIRELLY DE SOUZA MATOS

Agente administrativo

Assessoria/DEREB



Documento assinado eletronicamente por **Joicy Mirelly de Souza Matos, Agente Administrativo**, em 20/08/2021, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18123478** e o código CRC **0E37C3BF**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18123478



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Assunto: Minuta de Decreto que instituiu o Comitê Gestor e Regulamenta o Bônus de Eficiência e Produtividade da RFB

À Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa – DGP/SGC/SE/ME.

1. Tendo em vista a organização sistêmica dos assuntos relacionados à gestão de pessoas no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, envio os autos a essa Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva deste Ministério da Economia – DGP/SGC/SE/ME para que, na condição de órgão setorial, realize os procedimentos necessários antes do envio da demanda a este Órgão Central.
2. Informo, ainda, que a proposta deverá ser instruídas de acordo com o que preceitua o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Brasília, 24 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ

Diretora



Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz, Diretor(a)**, em 24/08/2021, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18191631** e o código CRC **7A1A8F6E**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Executiva
Diretoria de Tributação e Infraestrutura

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

De ordem, encaminhe-se à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para análise e manifestação, a minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 (18075905).

Brasília, 19 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

RODRIGO ROGÉRIO RIBEIRO

Assessor



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Rogério Ribeiro, Assessor(a)**, em 19/08/2021, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18102601** e o código CRC **54069CF3**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18102601



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50.

ASSUNTO: Minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

À SGP,

De ordem, encaminho o presente processo, que trata do assunto em referência, para conhecimento e providências pertinentes.

Atenciosamente,

Brasília/DF, 19 de agosto de 2021.

ELIENE MENDES DE OLIVEIRA

Assistente Técnico Administrativo



Documento assinado eletronicamente por **Eliene Mendes de Oliveira, Assistente Técnico-Administrativo**, em 19/08/2021, às 18:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18111094** e o código CRC **48F21891**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18111094



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

DESPACHO

Processo: 18220.101342/2021-50

Assunto: Decreto que instituiu o Comitê Gestor e Regulamenta o Bônus de Eficiência e Produtividade da RFB

Prazo: 17/09/2021 (Informe nº 05/2021 e Mensagem do Secretário nº 02/2020)

Ao DESEN E DEREB,

Encaminhamos o processo para análise e providências.

Documento assinado eletronicamente

COORDENAÇÃO-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO E ATENDIMENTO

OBSERVAÇÕES:

As manifestações que subsidiem atos a serem submetidos ao Sr. Ministro deverão ter anuência do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP.

No caso em que for necessário ouvir posicionamento de outra área da SGP-ME, sugere-se a elaboração de documento conjunto.

Caso o assunto não seja da competência da unidade técnica, o departamento deverá restituir o processo em até 24 horas à unidade SEDGG-SGP por meio de despacho.



Documento assinado eletronicamente por **George Marques Varela, Agente Administrativo**, em 20/08/2021, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18119473** e o código CRC **F92602B7**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18119473



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

OFÍCIO SEI Nº 220009/2021/ME

Brasília, 18 de agosto de 2021.

Ao Senhor
MARCELO PACHECO DOS GUARANYS
Secretário-Executivo
Ministério da Economia
Esplanada dos Ministérios, Bloco "P", 2º Andar, Gabinete - Zona Cívico-Administrativa
70040-906 - Brasília/DF
Gabinete.se.df@fazenda.gov.br

Assunto: Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 18220.101342/2021-50.

Senhor Secretário-Executivo,

1. Tendo em vista o acatamento da tese desta Secretaria-Especial quanto à inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade, encaminho minuta de decreto regulamentador para exame e prosseguimento (documento SEI 18075905).
2. A referida minuta foi atualizada para o presente exercício, bem como tratou-se de corrigir a fórmula de determinação da base de cálculo do Bônus, de modo a atender preocupação externada pela Secretaria de Orçamento Federal na Nota Conjunta SEI nº 1/2019/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME.
3. Acompanha a minuta de decreto os cálculos detalhados do impacto orçamentário da medida (documento SEI 18075932), conforme previsão de arrecadação do FUNDAF realizada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB.
4. Certos do pronto reinício dos trâmites para regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade, nos colocamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente
JOSÉ BARROSO TOSTES NETO
Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Jose Barroso Tostes Neto, Secretário(a) Especial**, em 18/08/2021, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18076593** e o código CRC **F4CFD4C0**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativo
CEP 70048-900 - Brasília/DF
(61) 3412-2710 - e-mail gabrfb.df@rfb.gov.br - www.gov.br/receitafederal/pt-br

Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18076593



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Executiva
Diretoria de Tributação e Infraestrutura

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Encaminhe-se à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, para análise e manifestação, a minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 (18075905).

Brasília, 19 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

RODRIGO ROGÉRIO RIBEIRO

Assessor



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Rogério Ribeiro, Assessor(a)**, em 19/08/2021, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18094589** e o código CRC **E0F7F58D**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18094589



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Assessoria Especial de Controle Interno
Coordenação de Acompanhamento e Controle 3

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À CAC1,

O presente processo trata da regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade. Diante do tema, encaminho para análise e avaliação.

Brasília, 19 de agosto de 2021.

Documento assinado eletronicamente

CORÁLIO MACEDO RAMOS
ANALISTA TÉCNICO-ADMINISTRATIVO
AECI-CAC3



Documento assinado eletronicamente por **Corálio Macedo Ramos, Analista Técnico-Administrativo**, em 19/08/2021, às 12:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18095382** e o código CRC **E6D2C6FD**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18095382

DECRETO Nº _____, DE _____ DE _____ DE 2019

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro

de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º Compete ao coordenador do Comitê Gestor decidir em caso de empate nas deliberações do Comitê.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto no art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º O pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, nos termos deste Decreto, deverá atender ao disposto na lei orçamentária anual.

Art. 9º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2021; 198º da Independência e 132º da República.

ANEXO ÚNICO

$$BC_{A+1} = VTEA_A$$

Sendo que:

BC_{A+1} = Base de Cálculo do ano seguinte ao ano de apuração;

$VTEA_A$ = Valor total efetivamente arrecadado nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de 30 de junho do ano de apuração, das receitas consideradas para a base de cálculo de que trata o art. 5º;

DECRETO Nº _____, DE _____ DE _____ DE 2019

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro

de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAP, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º O pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, nos termos deste Decreto, deverá atender ao disposto na lei orçamentária anual.

Art. 9º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de _____ de 2021; 198º da Independência e 132º da República.

ANEXO ÚNICO

$$BC_{A+1} = VTEA_A$$

Sendo que:

BC_{A+1} = Base de Cálculo do ano seguinte ao ano de apuração;

$VTEA_A$ = Valor total efetivamente arrecadado nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de 30 de junho do ano de apuração, das receitas consideradas para a base de cálculo de que trata o art. 5º;

DECRETO Nº _____, DE _____ DE _____ DE 2019

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro

de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

~~§ 7º Compete ao coordenador do Comitê Gestor decidir em caso de empate nas deliberações do Comitê.~~

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º O pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, nos termos deste Decreto, deverá atender ao disposto na lei orçamentária anual.

Art. 9º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de _____ de 2021; 198º da Independência e 132º da República.

ANEXO ÚNICO

$$BC_{A+1} = VTEA_A$$

Sendo que:

BC_{A+1} = Base de Cálculo do ano seguinte ao ano de apuração;

$VTEA_A$ = Valor total efetivamente arrecadado nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de 30 de junho do ano de apuração, das receitas consideradas para a base de cálculo de que trata o art. 5º;

DECRETO Nº , DE DE DE 2021

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro



de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;



II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto no art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º O pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, nos termos deste Decreto, deverá atender ao disposto na lei orçamentária anual.

Art. 9º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2021; 198º da Independência e 132º da República.

ANEXO ÚNICO

$$BC_{A+1} = VTEA_A$$

Sendo que:

BC_{A+1} = Base de Cálculo do ano seguinte ao ano de apuração;

$VTEA_A$ = Valor total efetivamente arrecadado nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de 30 de junho do ano de apuração, das receitas consideradas para a base de cálculo de que trata o art. 5º;





DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Em atenção a Nota Técnica 41586 (18388060), apensamos ao presente processo Minuta de Decreto regulamentador do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal. Seguem os arquivos editáveis com o texto limpo (18515176), com controle de alterações (18515197) e rubricada pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil (18515213).

Restitua-se à DGP/SGC/ME para continuidade dos procedimentos.

Brasília, 06 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente
JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES
Subsecretário de Gestão Corporativa - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Brito da Justa Neves, Subsecretário(a) Substituto(a)**, em 06/09/2021, às 18:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18515220** e o código CRC **D8A0F231**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Em atenção ao Despacho SGC-DGP (18507963), informo que pensamos ao presente processo Minuta de Decreto regulamentador do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal com as alterações solicitadas. Seguem os arquivos editáveis com o texto limpo (18515176), com controle de alterações (18515197) e rubricada pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil (18515213).

Encaminhe-se à SGP conforme solicitado pelo Despacho SGC-DGP.

Brasília, 08 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES

Subsecretário de Gestão Corporativa - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Brito da Justa Neves, Subsecretário(a) Substituto(a)**, em 08/09/2021, às 10:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18526884** e o código CRC **2FD76DDA**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

1. Versam os autos sobre proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. Conforme Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME (18388060), esta Coordenação-Geral se manifestou da seguinte forma acerca da aludida proposta:

3. Após encaminhamentos internos, o processo foi enviado a esta Diretoria, nos termos do Despacho SEI nº 18191631:

Tendo em vista a organização sistêmica dos assuntos relacionados à gestão de pessoas no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, envio os autos a essa Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva deste Ministério da Economia - DGP/SGC/SE/ME para que, na condição de órgão setorial, realize os procedimentos necessários antes do envio da demanda a este Órgão Central.

Informo, ainda, que a proposta deverá ser instruídas de acordo com o que preceitua o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

[...]

5. Assim, em que pese a solicitação constante do Despacho SEI nº 18191631, entende esta Coordenação-Geral que a matéria sobre a qual versa a minuta de Decreto em análise neste feito não se encontra entre aquelas listadas no § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.

6. Não obstante, tendo em vista as competências desta unidade, faz-se necessário analisar se a minuta encaminhada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (18080461) encontra-se em conformidade com as disposições do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, o qual extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Dessa forma, confira-se o que dispõem os artigos abaixo elencados:

[...]

7. Por pertinente, eis o que estabelecem os arts. 36 a 38 do Decreto nº 9.191, de 2017:

Art. 36. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado indicará:

I - as competências do colegiado;

II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos;

III - o quórum de reunião e de votação;

IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

[...]

8. Da análise das disposições acima elencadas, verifica-se que a proposta encaminhada pela SFRFB é silente quanto aos requisitos listados nos incisos III e IV do art. 36 acima transcrito. Por essa razão, antes de restituir os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, faz-se necessário devolver o feito à SFRFB para que proceda aos ajustes necessários na minuta SEI nº 18080461.

3. Nesse sentido, registra-se que as recomendações desta Coordenação-Geral foram devidamente atendidas pela SFRFB, conforme se verifica por meio dos §§ 7º e 8º do art. 2º da minuta SEI nº 18515213.

4. Registra-se, por fim, que os demais aspectos tratados na proposta de Decreto em análise, tais como base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e

Aduaneira, não se relacionam às competências desta unidade.

5. Feitas as considerações pertinentes e não vislumbrando óbice para prosseguimento do feito, encaminho os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para ciência e, em caso de concordância, restituição do processo à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal.

Documento assinado eletronicamente
LAILA EVANGELISTA DE LIMA REIS
Coordenadora-Geral de Legislação de Pessoal



Documento assinado eletronicamente por **Laila Evangelista de Lima Reis, Coordenador(a)-Geral**, em 08/09/2021, às 14:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18536834** e o código CRC **4276F1D2**.

Referência: Processo nº 18220.101342/2021-50.

SEI nº 18536834



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

1. Trata-se de proposta de decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
2. Após ajustes sugeridos, aquela unidade restituiu os autos para nova análise da Coordenação-Geral de Legislação de Pessoal desta Diretoria, a qual observou que as recomendações foram devidamente atendidas, conforme verificado nos §§ 7º e 8º do art. 2º da minuta SEI nº 18515213, salientando-se que os demais aspectos tratados na proposta de decreto em análise, tais como base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, não se relacionam às competências desta unidade.
3. Assim, considerando o exame realizado, nos termos do Despacho DGP-DIDEP (18536834), restituam-se os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para prosseguimento.

LUCÍOLA MAURÍCIO DE ARRUDA
Diretora de Gestão de Pessoas



Documento assinado eletronicamente por **Lucíola Maurício de Arruda, Diretor(a) de Gestão de Pessoas**, em 08/09/2021, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18538252** e o código CRC **EFC8500F**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Assunto: Minuta de Decreto que instituiu o Comitê Gestor e Regulamenta o Bônus de Eficiência e Produtividade da RFB

À Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa - DGP/SGC/SE/ME.

1. Em consideração ao Despacho SEI nº 18538252, de 8 de setembro de 2021, cabe destacar que, embora não conste explicitamente o assunto na relação do § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, compete ao Órgão Setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, cujo órgão ou entidade a carreira esteja vinculada, instruir devidamente o processo contendo demandas de atos normativos, conforme os arts. 5º e 7º do Decreto nº 9.739, de 2019, antes de submetê-lo à consideração do Órgão Central do SIPEC.
2. Assim, tendo em vista que a proposta trata de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, a ser pago aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, lotados nos quadros de pessoal do Ministério da Economia, com o objetivo de incrementar a produtividade nas suas áreas de atuação, restitui-se o processo a essa Diretoria para a devida instrução.

Brasília, 10 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ

Diretora



Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz, Diretor(a)**, em 10/09/2021, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18591086** e o código CRC **FB794F01**.



TERMO DE ENCERRAMENTO DE PROCESSO

Em 10 de setembro de 2021, procedi ao encerramento do processo nº 18220.101342/2021-50, pelo motivo:

- () Deferimento do pleito
- () Indeferimento do pleito
- () Expressa desistência ou renúncia do interessado
- () Decisão motivada da autoridade competente
- () Objeto da decisão impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente
- (X) Outro. Especificar: Assunto diverso às competências desta Coordenação-Geral. De acordo com o Despacho SGC-DGP (SEI nº 18538252), os autos deste processo deveriam ser devolvidos para quem remeteu SGP-CGCAR.

Informações
complementares:

Documento assinado eletronicamente
MARIANNE FEIJÓ DE LIMA FREIRE



Documento assinado eletronicamente por **Marianne Feijó de Lima Freire, Especialista**, em 10/09/2021, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18611002** e o código CRC **DE40A20E**.

- Este Termo deve ser assinado eletronicamente pelo servidor responsável, que deverá concluir o processo na unidade.
- A inserção de novo documento configura reabertura do processo e torna necessário lavrar novo Termo de Encerramento de Processo, após a conclusão dos trâmites.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

1. Versam os autos sobre proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
2. Após o atendimento das recomendações feitas por esta Coordenação-Geral na Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME (18388060), os autos foram encaminhados à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal para prosseguimento, nos termos do Despacho SEI nº 18536834.
3. Aquela unidade, contudo, restituiu o processo a esta Diretoria com as seguintes considerações (18591086):
 1. Em consideração ao Despacho SEI nº 18538252, de 8 de setembro de 2021, cabe destacar que, embora não conste explicitamente o assunto na relação do § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, compete ao Órgão Setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, cujo órgão ou entidade a carreira esteja vinculada, instruir devidamente o processo contendo demandas de atos normativos, conforme os arts. 5º e 7º do Decreto nº 9.739, de 2019, antes de submetê-lo à consideração do Órgão Central do SIPEC.
 2. Assim, tendo em vista que a proposta trata de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, a ser pago aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, lotados nos quadros de pessoal do Ministério da Economia, com o objetivo de incrementar a produtividade nas suas áreas de atuação, restitui-se o processo a essa Diretoria para a devida instrução.
4. Sendo assim, faz-se necessária a devolução do feito à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que anexe aos autos Nota Técnica acerca do mérito da proposta de Decreto e minuta de exposição de motivos, tendo em vista o disposto no art. 5º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, bem como para manifestação quanto ao disposto no art. 7º do referido normativo.
5. Ante o exposto, encaminho os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para ciência e, em caso de concordância, restituição do processo à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Documento assinado eletronicamente

LAILA EVANGELISTA DE LIMA REIS

Coordenadora-Geral de Legislação de Pessoal



Documento assinado eletronicamente por **Laila Evangelista de Lima Reis, Coordenador(a)-Geral**, em 13/09/2021, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18625742** e o código CRC **26637F8A**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

1. Trata-se de proposta de decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. Após o atendimento das recomendações feitas por esta Diretoria, conforme Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME (18388060), os autos foram encaminhados para análise da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, que teceu as seguintes considerações nos Despacho SGP-CGCAR (18591086).

1. Em consideração ao Despacho SEI nº 18538252, de 8 de setembro de 2021, cabe destacar que, embora não conste explicitamente o assunto na relação do § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, compete ao Órgão Setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, cujo órgão ou entidade a carreira esteja vinculada, instruir devidamente o processo contendo demandas de atos normativos, conforme os arts. 5º e 7º do Decreto nº 9.739, de 2019, antes de submetê-lo à consideração do Órgão Central do SIPEC.

2. Assim, tendo em vista que a proposta trata de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, a ser pago aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, lotados nos quadros de pessoal do Ministério da Economia, com o objetivo de incrementar a produtividade nas suas áreas de atuação, restitui-se o processo a essa Diretoria para a devida instrução.

3. Assim, considerando o exame realizado, nos termos do Despacho DGP-DIDEP (18625742), restitua-se os autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - COGEP/RFB para que anexe aos autos Nota Técnica acerca do mérito da proposta de Decreto e minuta de exposição de motivos, tendo em vista o disposto no art. 5º do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, bem como para manifestação quanto ao disposto no art. 7º do referido normativo.

LUCÍOLA MAURÍCIO DE ARRUDA

Diretora de Gestão de Pessoas



Documento assinado eletronicamente por **Lucíola Maurício de Arruda, Diretor(a) de Gestão de Pessoas**, em 14/09/2021, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18652942** e o código CRC **C255D0F8**.



NOTA TÉCNICA

Assunto: Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira. Regulamentação. Aumento da despesa. Possibilidade da edição de decreto anteriormente à aprovação da LOA 2022.

Solicita o **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – SINDIFISCO NACIONAL**, análise sobre a possibilidade de edição de Decreto regulamentando o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de modo a assegurar o integral cumprimento da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

Trata-se de vantagem instituída, originalmente, pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

Por essa via legislativa, nos termos dos seu art. 6º a 15, foi instituído o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira 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.

O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do programa corresponderá, nos termos do § 4º do art. 6º da lei sancionada, “à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional”.

Esse valor global, assim, é o **montante a ser distribuído entre beneficiários ativos, inativos e pensionistas**, nos termos fixados na própria norma em seus demais dispositivos, demandando, contudo, regulamentação, de forma a que a sua fixação possa orientar a própria definição da despesa decorrente do pagamento do Bônus aos seus beneficiários.

DA NECESSIDADE DO DECRETO

O art. 11, § 2º da Lei nº 13.464/2017 assegurou, a partir de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil definindo a metodologia para a mensuração da produtividade global da SRFB, e fixando o índice de eficiência institucional, o valor mensal, concedido a título de **antecipação de cumprimento de metas e sujeito a ajustes no período subsequente**.

Esse valor é mera **regra de transição**, e não pode ser legalmente considerado um “teto” (ou piso) para o pagamento do Bônus. Com efeito, a sua vigência transitória já deveria ter sido encerrada, visto que a Lei prevê que o ato do Comitê Gestor (que depende, como decorre do texto legal, da edição do decreto regulamentador) deveria ter sido editado até o dia **1º.03.2017**, ou seja, há mais de **54 meses**.

Nos termos do art. 8º da Lei nº 13.464/2017, os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira **serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano**. Dessa locução se extrai a possibilidade de que o valor global, resultante da sujeição da base de cálculo ao “índice de eficiência institucional”, poderá variar ao longo do ano.

DA VIABILIDADE DA EDIÇÃO DE DECRETO PARA REGULAMENTAR O BÔNUS ANTES DA APROVAÇÃO DO PLOA 2022

Assim, revela-se compatível com a ordem jurídica a edição de Decreto Presidencial, com base no art. 84, IV da Constituição e no disposto nos art. 16 e seguintes da Lei nº 13.464, de 2017, para regulamentar o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

Quanto à validade desse decreto, em vista de potencial elevação da despesa, há que destacar o previsto no art. 167, I e II da CF:

“Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

.....”

No que toca ao primeiro inciso, evidencia-se a sua não aplicação, visto que **não se trata da instituição ou início de programa não incluído na LOA**. Ao contrário, o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira **decorre, expressamente**, de Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil

instituído por Lei desde 2017, e cujos efeitos na despesa já se acham, como demonstrado, consignados, embora considerando os valores devidos provisoriamente, até que sejam apurados os valores globais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que, segundo o art. 8º da Lei nº 13.464, devem observar a periodicidade trimestral (apuração nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores).

Ou seja, editado o Decreto, e instalado o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, e editado por esse comitê o ato estabelecendo “a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil”, passar-se-á à mensuração dos resultados alcançados em cada trimestre, considerando-se “indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil” e, ao cabo, fixado o índice de eficiência institucional, o qual incidirá sobre o “valor global”.

Uma vez fixada tal sistemática, o valor do Bônus poderia ser reduzido ou aumentado, **mas a depender do que venha a ser efetivamente apurado, e, também, do que a Lei Orçamentária Anual consignar para a realização dessa despesa.** Em nenhuma hipótese haveria a execução de despesa **TOTAL** acima do montante autorizado na LOA.

Assim, **não há que se objetar a edição de regulamento**, com fundamento no art. 167, II, pois o Decreto, em si, **não acarretará elevação da despesa total**, mas estará *condicionado* ao que for autorizado pela Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais.

No caso de ser constatada, ao longo do exercício a insuficiências do montante autorizado pela Lei Orçamentária, a diferença deverá ser coberta mediante créditos adicionais, identificada a fonte de custeio.

Em 2022, a eventual elevação da despesa, caso venha a ser revista a dotação já submetida ao Congresso Nacional anteriormente à sua aprovação, ou se posterior a ela, por meio de projeto de lei de crédito, haverá de observar os tetos de despesas estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e pela EC 95/16 e EC 109/21, na forma dos art. 107 e 109 do Ato das Disposições Transitórias.

A despesa total de pessoal e encargos estimada no PLOA 2022 é da ordem de R\$ 342,8 bilhões, ou 3,6% do PIB estimado, o que representa uma redução de 0,2 p.p. do PIB, decorrente do controle dessas despesas.

O total das despesas primárias também sofrerá redução em relação ao PIB, passando de 18,9% em 2021, para 17,5% em 2022.

Não há que se falar, com base em quaisquer indicadores, quer em superação do limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, quer do teto geral de despesas do Poder Executivo, fixado no art. 107 do ADCT.

A redução das despesas primárias – e, entre elas, das despesas primárias obrigatórias - prevista coloca como distantes tanto a superação do teto de despesas

estabelecido pelo art. 107 do ADCT, quanto o teto fixado pelo art. 109 (que define que a despesa primária obrigatória não pode ultrapassar 95% da despesa primária total).

Segundo dados apurados pelas Consultorias de Orçamentos do Congresso Nacional, haveria possibilidade de aumento da despesa primária em 2022 da ordem de R\$ 136,6 bilhões, mas essa margem está sendo empregada pelo PLOA 2002 para suportar o crescimento da despesa com benefícios previdenciários (R\$ 52,7 bilhões), sentenças judiciais (R\$ 33,7 bilhões), obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 19 bilhões, sendo R\$ 10,7 bilhões para ações e serviços público de saúde), Fundo de Amparo ao Trabalhador (R\$ 13,5 bilhões), **despesas com pessoal (R\$ 6,6 bilhões)** e outras despesas (R\$ 5,7 bilhões)¹. Até a aprovação da LOA 2022, em vista da tramitação da PEC 23/2021, e de entendimentos entre os Poderes Executivo e Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça, despesas com sentenças judiciais poderá vir a ser redimensionadas, ampliando a folga orçamentária.

Por fim, inexistente impedimento à edição de Decreto, em face da tramitação do PLOA 2022, para o custeio do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

EXEMPLOS DE DECRETOS PUBLICADOS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Em exercícios anteriores, a própria inexistência *prévia* de dotação orçamentária **não foi considerada elemento impeditivo** à aprovação de leis pelo Congresso Nacional, ou à edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, e à **edição de decreto para sua regulamentação**, instituindo novas obrigações ao erário, com potencial para a ampliação de despesas correntes.

Veja-se, por exemplo, a Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002, resultante da Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, posterior à aprovação da Lei Orçamentária para 2002, mas com efeitos ao longo do exercício. A Lei em tela previu que parcela dos recursos financeiros oriundos da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico de que trata o [art. 177, § 4º, da Constituição](#), seriam destinada à concessão de subvenções aos preços ou ao transporte do álcool combustível e de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP. Previu a concessão de subvenções aos preços ou ao transporte do álcool combustível de produção nacional diretamente, ou por meio de convênios com os Estados, aos produtores ou a suas entidades representativas, inclusive cooperativas centralizadoras de vendas, ou ainda aos produtores da matéria-prima, por meio de medidas de política econômica de apoio à produção e à comercialização do produto. Determinou ao Poder Executivo adotar “as providências necessárias à alocação de recursos orçamentários para o atendimento das políticas a que se refere esta Lei”, portanto *a posteriori*. E autorizou, ainda, a concessão

¹ Cfe. Informativo PLOA 2022. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022 - PLN 19/2021- Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD. Setembro | 2021.

de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado Auxílio-Gás, **com valor mensal a ser definido em ato do Poder Executivo.**

Para regulamentar a Medida Provisória, portanto *antes mesmo de sua conversão em lei*, foi editado o **Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002**, que previa a destinação para o custeio desse subsídio a “arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, instituída pela Lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001”, e, **além de definir os critérios para a concessão às famílias de baixa renda fixou o valor do benefício mensal, a ser pago bimestralmente ao beneficiário.**

Em 2003, a Lei nº 10.748, de 22 de outubro instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, vinculado a ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda, objetivando, especialmente, promover a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social. Definiu a clientela a ser atendida, a forma de cadastramento dos beneficiários e sua seleção, e autorizou o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica à geração de empregos destinados a jovens que atendam aos requisitos fixados, definindo o valor da subvenção a ser paga aos empregadores, mas “condicionada à disponibilidade dos recursos financeiros, que serão distribuídos na forma definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego”. Autorizou a União, também, a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal **per capita** de até meio salário-mínimo, definindo o seu valor e duração, a ser custeado com recursos da União, e, ainda, autorizou a União a reajustar, a partir de 1º de janeiro de 2005, os valores da subvenção econômica e do auxílio financeiro instituídos. Em 30 de agosto de 2004, o **Decreto nº 5.199, regulamentou essas subvenções e auxílios, independentemente de alteração prévia à Lei Orçamentária Anual que consignasse os valores decorrentes do Programa.**

Da mesma forma, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, unificando procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, definiu os benefícios a serem devidos e respectivas clientelas. O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, fixou, de pronto, os valores a serem observados, antes mesmo, portanto, de que a Lei Orçamentária consignasse ampliação das dotações. Para tal fim, previu o art. 6º da Lei nº 10.836, de 2004, que “as despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento

da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa”, assegurando-se, assim, a prevalência da dotação prevista na LOA, frente à demanda pelos benefícios.

No mesmo sentido, o Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018, reajustou, com fundamento no art. 2º, § 6º, o valor referenciais e de benefícios do Bolsa Família. Segundo o Decreto em comento, passaram a ser previstos valores de benefício básico de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) mensais, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; e novos valores de benefício variável, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, e às que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino, ou com renda familiar mensal e dos benefícios financeiros anteriores, igual ou inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) per capita.

De todas essas alterações, resultaram aumentos de despesa, cuja execução, contudo, dependeria de alterações *posteriores* às dotações consignadas à sua execução.

Por sua vez, o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, instituiu o “Plano Brasil sem Miséria”, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Esse Decreto também definiu critérios para inclusão de beneficiários (posteriormente atualizados pelo Decreto nº 9.396/2018), definiu diretrizes e objetivos, e eixos de atuação, prevendo que, quanto ao seu custeio, seriam observadas as “dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente”.

Em 2008, a Lei nº 11.692, de 10 de julho, resultante da MPV 411, de 2007, ampliou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Foram instituídas novas modalidades de inclusão e formas de execução, por meio da transferência de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, vinculado ao Ministério da Educação, **“respeitado o limite orçamentário da União e os critérios de partilha estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social”**. **A União foi autorizada a conceder auxílio financeiro, aos beneficiários do Projovem, definido o limite de parcelas a serem pagas, mas condicionadas, na forma do art. 8º, as despesas com a execução do Projovem aos “limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual”, devendo o Poder Executivo “compatibilizar a quantidade de beneficiários de cada modalidade do Projovem com as dotações orçamentárias existentes.”** E, em 4 de novembro de 2008, foi editado o Decreto nº 6.629, regulamentando o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, detalhando a sua operacionalização e benefícios, com a previsão, no seu 39, que o montante das transferências para a execução do Projovem Trabalhador, mediante convênio, seria será calculado “observando-se a definição de metas de que trata o art. 41 e a disponibilidade de recursos da lei orçamentária anual”; no art. 42, que as ações do Projovem Trabalhador “serão custeadas com recursos alocados pelo Ministério do

Trabalho e Emprego e com recursos de contrapartida dos executores parceiros, observados os limites previstos na legislação vigente”; e no art. 55, § 5º, que as despesas decorrentes do desenvolvimento do sistema de monitoramento serão suportadas pelas dotações orçamentárias dos órgãos coordenadores de cada modalidade do Projovem. **Ou seja, também nesse caso, a inexistência de previsão prévia, na Lei Orçamentária, quanto aos impactos futuros do Programa, não foram impeditivos de sua regulamentação.**

Em 2013, foi editada a Medida Provisória nº 621, convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos. De conteúdo complexo, a Lei previa medidas para fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País, prevendo a complementação financeira de Bolsas de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade, a ser custeada pelos Ministérios da Saúde e da Educação, e, no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil, o pagamento de bolsa-formação, bolsa-supervisão e bolsa-tutoria, além de pagamento pela União de ajuda de custo destinada a compensar as despesas de instalação do médico participante, custeio de despesas com deslocamento dos médicos participantes e seus dependentes legais, cabendo aos Ministros de Estado da Educação e da Saúde fixar os valores das bolsas e da ajuda de custo a serem concedidas e suas condições de pagamento. No seu art. 30, previa que o quantitativo dos integrantes dos projetos e programas de aperfeiçoamento instituídos observaria os limites dos recursos orçamentários disponíveis, e que despesas decorrentes da execução dos projetos e programas previstos nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias destinadas aos Ministérios da Educação, da Defesa e da Saúde, consignadas no orçamento geral da União.

Da mesma forma, e sem que alterações prévias à LOA fossem promovidas, a Lei foi objeto da regulamentação, que sequer foi baixada por meio de Decreto, mas por meio da Portaria Interministerial nº 1.369, de 8 de Julho de 2013, editada pelos Ministros da Saúde e Educação, prevendo no art. 36, que a execução das atividades de que trata a Portaria seriam custeadas com:

I - dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Saúde, devendo onerar a Funcional Programática 10.128.2015.20YD.0001 - Educação e Formação em Saúde; e

II - dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação, devendo onerar a Funcional Programática 12.364.2032.4005.0001 - Apoio à Residência Saúde.

Nada diziam, portanto, quanto aos impactos na despesa total, a serem considerados *a posteriori*, como, de fato, ocorreu.

Mais recentemente, no atual Governo, o Decreto nº 10.085, de 5 de novembro de 2019, instituiu o Programa Forças no Esporte - Segundo Tempo e o Projeto João do Pulo, tendo por finalidade a promoção da valorização do indivíduo, a redução de riscos sociais e o fortalecimento da cidadania e da inclusão e da integração sociais de seus beneficiados, por meio do acesso à prática de atividades educacionais, esportivas e físicas e de atividades socialmente inclusivas. O Decreto, sem fundamento em lei

prévia, previu medidas como da utilização de instalações e equipamentos esportivos e paradesportivos, a infraestrutura e estrutura logística disponibilizados pelas organizações militares das Forças Armadas participantes, por intermédio dos núcleos de atividade esportiva e dos núcleos de atividade paradesportiva, em parceria com a sociedade civil, com o sistema esportivo organizado civil e militar e com entidades públicas e privadas, previa a capacitar os recursos humanos envolvidos no funcionamento e desenvolvimento das atividades dos núcleos de atividade esportiva e dos núcleos de atividade paradesportiva, o fornecimento de alimentação necessária para os beneficiados, a melhoria da infraestrutura relacionada às cozinhas e aos refeitórios, inclusive com a aquisição de utensílios, das organizações militares participantes do Programa Forças no Esporte - Segundo Tempo e do Projeto João do Pulo, o acesso à aprendizagem em instituições educacionais especializadas, a inserção no mercado de trabalho e a inclusão social. Na forma do seu art. 9º, as despesas decorrentes das ações do Programa Forças no Esporte - Segundo Tempo e do Projeto João do Pulo correriam “à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas aos órgãos envolvidos, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual”, podendo ser descentralizados créditos orçamentárias e realizadas transferências de recursos por meio de parcerias firmadas com outros órgãos e entidades públicas e privadas. Assim, o Programa teve a sua implementação autorizada, independentemente da inclusão *prévia* de dotações específicas na Lei Orçamentária anual, **mas condicionada a sua execução aos recursos consignados na lei orçamentária.**

E, ainda, o **Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021**, foi editado para regulamentar a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. O novo Programa Habitacional, criado em substituição ao Programa Minha Casa, Minha Vida, dispôs sobre novos critérios de atendimento e acesso aos subsídios para aquisição de moradias, definindo os grupos de renda familiar, de acordo com o local de moradia, o critério de cálculo dos limites de renda bruta familiar e sua atualização, definiu as prioridades de atendimento, definiu as linhas de atendimento, e os limites para a concessão das subvenções econômicas !”concedidas com dotações orçamentárias da União ou com recursos do FAR ou do FDS às famílias beneficiárias do Programa Casa Verde e Amarela”. **Assim, tanto a Lei, quanto o Decreto nº 10.600, de 2021, precederam as adequações à Lei Orçamentária Anual**, apenas definindo, como de praxe, a sua subordinação aos limites de despesas autorizados pela LOA.

Por fim, a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, é também exemplo de medida com impactos potenciais na despesa, e cuja regulamentação será o fator de definição futura de tais impactos, e sua inclusão na Lei Orçamentária Anual. Vale dizer: a norma, e seu regulamento, precedem o próprio dimensionamento de recursos que deverão ser alocados para atender aos seus impactos.

A MPV 1.061, de 2021, substitui o Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, a ser executado por meio da integração e da articulação de políticas, de programas e de ações voltadas: I - ao fortalecimento das ações do Sistema

Único de Assistência Social - SUAS; II - à transferência direta e indireta de renda; III - ao desenvolvimento da primeira infância; IV - ao incentivo ao esforço individual; e V - à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã.

Com tais fins, e para atender aos seus objetivos e diretrizes, o Programa Auxílio Brasil prevê benefícios financeiros a serem destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades, nos termos do regulamento (Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar e Benefício de Superação da Extrema), além de diversos outros benefícios (e.g. Auxílio Esporte Escolar; Bolsa de Iniciação Científica Júnior; Auxílio Criança Cidadã; Auxílio Inclusão Produtiva Rural; Auxílio Inclusão Produtiva Urbana; e Benefício Compensatório de Transição). Contudo, os valores dos benefícios, os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza e as idades indicadas deverão ser estabelecidos e reavaliados pelo Poder Executivo federal, periodicamente, em decorrência da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, nos termos do regulamento. Segundo o art. 20, as despesas do Programa Auxílio Brasil correrão à conta das dotações alocadas ao Programa, e o Poder Executivo federal deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros **com as dotações orçamentárias disponíveis. Ao ser regulamentada, portanto, assim com o Programa Bolsa Família, a sua execução estará limitada pelo montante de recursos disponíveis, mas a aferição dos impactos e necessidades far-se-á a posteriori, e não previamente à regulamentação.**

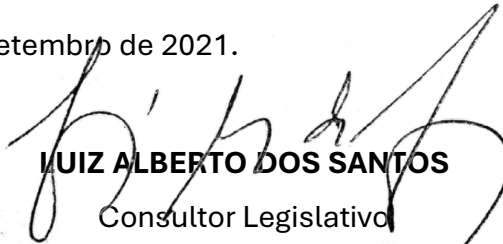
Da mesma forma, a edição de Decreto para regulamentar a Lei nº 13.464/2017, ainda que possa vir a gerar a necessidade de aumento das dotações consignadas ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira, aumento esse, ressalte-se, **resultante de ganhos ao Erário**, em vista do atingimento e superação de metas de desempenho da Receita Federal do Brasil, não encontra óbice na pendente elaboração e apreciação do PLOA 2022.

Caso haja a previsão de que as dotações já consignadas não serão suficientes para a sua implementação, em vista da expectativa, natural, de que haja incremento de arrecadação como resultado da motivação proporcionalizada pela regulamentação tardia do Programa instituído em 2017, em patamares ainda mais elevados do que os já verificados², o Poder Executivo, até mesmo com fundamento na edição do próprio Decreto, poderá requerer ao Relator do PLOA 2022 a correção de valores para esse fim, indicando a respectiva fonte de custeio.

² Segundo a Receita Federal, a arrecadação de impostos federais somou R\$ 881,996 bilhões no primeiro semestre do ano, com **aumento real** de 24,49% sobre o valor acumulado de janeiro a junho de 2020, segundo dados corrigidos pela inflação. Trata-se do maior volume para o período na série histórica da Receita Federal, iniciada em 2007. Ver <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/07/21/arrecadacao-federal-impostos-receita.htm>. Acesso em 12.09.2021.

Em qualquer cenário, o Decreto a ser editado para regulamentar *programa já existente, e despesa já autorizada pela Lei Orçamentária Anual*, estará, apenas, cumprindo o desiderato da Lei nº 13.464/2017, e assegurando a sua efetividade, em obediência à hierarquia das normas e aos limites constitucionais.

Em 12 de setembro de 2021.



LUIZ ALBERTO DOS SANTOS
Consultor Legislativo

Advogado – OAB RS 26485 e OAB DF 49777

Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP)

Mestre em Administração e Doutor em Ciências Sociais/Estudos
Comparados (UnB)

Professor Colaborador da EBAPE/FGV



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

OFÍCIO SEI Nº 243542/2021/ME

Brasília, 13 de setembro de 2021.

Ao Senhor

Marcelo Pacheco dos Guarany

Secretário-Executivo do Ministério da Economia

Ministério da Economia, Bloco P, Esplanada dos Ministérios

70048-900 - Brasília/DF

Assunto: Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 18220.101469/2021-79

Senhor Secretário-Executivo,

Com o fito de subsidiar as discussões sobre a edição do decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, encaminho-lhe a Nota Técnica s/nº de 12 de setembro de 2021, elaborada, a pedido do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da receita Federal do Brasil – SINDIFISCO NACIONAL, pelo Consultor Legislativo Luiz Alberto dos Santos.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

JOSÉ BARROSO TOSTES NETO

Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Jose Barroso Tostes Neto**, **Secretário(a) Especial**, em 13/09/2021, às 19:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18649138** e o código CRC **B14B03C0**.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Ministério da Economia - Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º Andar
CEP 70.048-900 Brasília (DF)
gab.df@rfb.gov.br

Processo nº 18220.101469/2021-79.

SEI nº 18649138



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

OFÍCIO SEI Nº 243550/2021/ME

Brasília, 13 de setembro de 2021.

Ao Senhor

Ricardo Soriano de Alencar

Procurador Geral da Fazenda Nacional

Ministério da Economia, Bloco P, 8º andar, Gabinete

70048-900 - Brasília/DF

Assunto: Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 18220.101469/2021-79

Senhor Procurador-Geral,

Com o fito de subsidiar as discussões sobre a edição do decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, encaminho-lhe a Nota Técnica s/nº de 12 de setembro de 2021, elaborada, a pedido do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da receita Federal do Brasil – SINDIFISCO NACIONAL, pelo Consultor Legislativo Luiz Alberto dos Santos.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

JOSÉ BARROSO TOSTES NETO

Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Jose Barroso Tostes Neto**, **Secretário(a) Especial**, em 13/09/2021, às 19:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18649423** e o código CRC **9B9D5218**.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Ministério da Economia - Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º Andar
CEP 70.048-900 Brasília (DF)
gab.df@rfb.gov.br

Processo nº 18220.101469/2021-79.

SEI nº 18649423



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

OFÍCIO SEI Nº 243564/2021/ME

Brasília, 13 de setembro de 2021.

Ao Senhor

Marcelo de Siqueira Freitas

Chefe da Assessoria Especial do Ministério da Economia
Ministério da Economia, Bloco P, Esplanada dos Ministérios
70048-900 - Brasília/DF

Assunto: Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 18220.101469/2021-79

Senhor Chefe,

Com o fito de subsidiar as discussões sobre a edição do decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, encaminho-lhe a Nota Técnica s/nº de 12 de setembro de 2021, elaborada, a pedido do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da receita Federal do Brasil – SINDIFISCO NACIONAL, pelo Consultor Legislativo Luiz Alberto dos Santos.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

JOSÉ BARROSO TOSTES NETO

Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Jose Barroso Tostes Neto**, **Secretário(a) Especial**, em 13/09/2021, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18649634** e o código CRC **5E132D77**.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Ministério da Economia - Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º Andar
CEP 70.048-900 Brasília (DF)
gab.df@rfb.gov.br

Processo nº 18220.101469/2021-79.

SEI nº 18649634



DESPACHO

Processo nº 18220.101469/2021-79

À SE-ME, ASSESP-ME e PGFN,

De ordem do Sr. Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, encaminhamos os Ofícios nºs 243542, 243550 e 243564, de 13 de setembro de 2021, e a Nota Técnica s/nº de 12 de setembro de 2021, elaborada, a pedido do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da receita Federal do Brasil – SINDIFISCO, (SEI 18648898), referente a Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Brasília, 13 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

ASSESSORIA DO GABINETE

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Josilea Carmelita Moreira de Sousa, Agente Administrativo**, em 13/09/2021, às 20:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18653390** e o código CRC **1A94B5C1**.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Subsecretaria de Gestão Corporativa
Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
Serviço de Relações Institucionais

Processo nº: 18220.101342/2021-50

Interessado: Ministério da Economia - RFB

Assunto: Bônus de Eficiência

De ordem da Sr^a Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas e tendo em vista tratar-se de assunto de interesse institucional da RFB, encaminhe-se ao Sr. Subsecretário de Gestão Corporativa, com sugestão de subsequente movimentação para a Assessoria Especial da RFB.

Brasília, 14 de setembro de 2021.

Assinado Digitalmente

Luís Paulo Biazolo Vieira

Analista-Tributário da RFB – Mat. nº 12381

Chefe do Serviço de Relações Institucionais



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por LUIS PAULO BIAZOLO VIEIRA em 14/09/2021 18:09:00.

Documento autenticado digitalmente por LUIS PAULO BIAZOLO VIEIRA em 14/09/2021.

Documento assinado digitalmente por: LUIS PAULO BIAZOLO VIEIRA em 14/09/2021.

Esta cópia / impressão foi realizada por RECEITA FEDERAL - PARA USO DO SISTEMA em 14/09/2021.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP14.0921.19241.ZLUW

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

6B0B398B7F3DAEFB54704EA21A61527F355854DC28A261689445D92861C66E2E

**Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021.**

Assunto: Regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

1 Trata a presente Nota Técnica da avaliação de mérito do encaminhamento de proposta de Decreto para regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, instituídos pela MP nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. Na edição da MP nº 765, havia a previsão em seu art. 5º, §3º, de que ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil seria editado até 1º de março de 2017, estabelecendo a forma de gestão do Programa e a metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Esse dispositivo se manteve na conversão da MP na Lei nº 13.464.

3. Entretanto, até o presente momento o Comitê Gestor do Programa de Produtividade não foi instaurado e, conseqüentemente, os atos para gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil não foram emitidos. A instauração do Comitê Gestor deve-se realizar por intermédio de Decreto Presidencial, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 13.464. Também é necessário, por intermédio da mesma via regulamentar, estabelecer a base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

4 É forçoso mencionar que no interim entre o diploma legal criado o Programa de Produtividade e o presente momento, a possibilidade de regulamentação da base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade sofreu intenso escrutínio do Tribunal de Contas da União que, em seu Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, determinou ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstivessem de implementar a remuneração variável à título de Bônus de Eficiência e Produtividade até que sobrevenha lei formal estabelecendo a base de cálculo do valor global do Bônus.

5. A Advocacia-Geral da União interpôs recurso à determinação do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, que foi conhecido pela Corte de Contas e dado provimento parcial por intermédio do Acórdão 1.675/2021-TCU-Plenário, onde foi **suprimida** a determinação de abstenção à implementação da remuneração variável do Bônus de Eficiência e Produtividade. Em sua Nota 00227/2021/DEAEX/CGU/AGU, de 23 de julho de 2021, a Advocacia-Geral da União assim conclui (grifos do original):

Nada obstante, o Acórdão seguiu o Voto condutor, pelo que ficou definida a inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do BEP pelo Poder Executivo, nada obstante ter expressado que a Lei n. 13.464/2017 violou o princípio da reserva legal

ao permitir essa atuação. Restou, portanto, apenas a orientação para os requisitos a constarem em eventual e futura regulamentação, constantes dos itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 1921/2019-Plenário.

Também restou afastada a menção a eventual comprometimento das contas do Presidente da República em razão do cumprimento da Lei n. 13.464/2017, o que se deu pela exclusão do item 9.9 do Acórdão 1921/2019.

Percebe-se, pois, que os pontos fulcrais do recurso de reexame apresentado foram atendidos pelo novo Acórdão, o que a nosso sentir afasta a necessidade de nova atuação do DEAEX no feito. Diga-se, por importante, que o Ministério da Economia já afirmou e reafirmou o devido enquadramento da verba nos moldes da legislação orçamentária, de modo que em princípio estariam cumpridos os itens 9.4, 9.5, 9.6 do Acórdão 1921/2019, que foram mantidos.

[...]

Conclui-se, pois, que o Acórdão 1675/2021 – TCU – Plenário, julgado na sessão de 14 de julho de 2021, atendeu ao que foi defendido pela AGU, via DEAEX/CGU/AGU, no processo TC 005.283/2019-1, não havendo outras medidas a serem tomadas no momento.

6. Em recente Nota Técnica SEI nº 35301/2021/ME, de 03 de setembro de 2021, a Secretaria de Orçamento Federal conclui o tema dos pontos ainda pendentes do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário corroborando o entendimento da AGU:

5. O mesmo posicionamento é externado em relação a outras medidas com impacto orçamentário nas despesas com pessoal e encargos sociais, a exemplo das autorizações para provimentos de cargos e funções. Não há outra forma de compensação que não a existência de prévia dotação orçamentária, seja nas Unidades Orçamentárias que comportarão as despesas, seja em reserva centralizada, entendendo que no todo não há aumento da despesa com pessoal autorizada. Não fosse dessa forma, a União não poderia proceder ao provimento de novos cargos e funções, exceto aqueles cuja vacância não resultasse de aposentadoria ou pensão.

16. Deste modo, observa-se que todos os critérios legais supramencionados, conforme entendimento desta Secretaria de Orçamento Federal e corroborado pelos órgãos de consultoria jurídica do Ministério, foram atendidos por ocasião da análise publicação da Portaria ME 423/2020, correspondendo à manutenção teleológica da norma constante do art. 17 da LRF.

17. Tal forma de análise resta consolidada pelo órgão central de planejamento e orçamento federal há mais de uma década, conforme explicitado, a exemplo, na Nota Técnica nº 469/CGDPS/SEAFI/SOF/MP, de 17 de novembro de 2010, sobre a sanção do Projeto de Lei nº 4.023, de 2008 (PL nº 87, de 2010, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a alteração da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, no tocante ao subsídio dos Policiais Rodoviários Federais:

[...]

18. Verifica-se, portanto, que se trata de procedimento padrão, consolidado e adotado em todos os demais processos relacionados às despesas com pessoal e encargos sociais para os quais esta SOF atesta disponibilidade orçamentária.

19. Por fim, trago a conhecimento o conteúdo na Nota n. 00227/2021/DEAEX/AGU (18472946), de 23 de julho de 2021, na qual aquele órgão se manifesta como segue:

Percebe-se, pois, que os pontos fulcrais do recurso de reexame apresentado foram atendidos pelo novo Acórdão, o que a nosso sentir afasta a necessidade de nova atuação do DEAEX no feito. Diga-se, por importante, que o Ministério da Economia já afirmou e reafirmou o devido enquadramento da verba nos moldes da legislação orçamentária, de modo que em princípio estariam cumpridos os itens 9.4, 9.5, 9.6 do Acórdão 1921/2019, que foram mantidos.

7. Diante das manifestações da AGU e da SOF, conclui-se que não restam óbices à retomada dos processos de implantação do Programa de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil, mediante a Instauração do seu Comitê Gestor e da definição da base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

8. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, objetivam o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

9. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil deverá ser gerido pelo Comitê Gestor do Programa, composto de representantes do Ministério da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje integrados no Ministério da Economia, e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo Federal. A proposta é que o Comitê Gestor seja composto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia e pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

10. Cumpre ressaltar que dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.

(Fl. 4 da Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021.)

11. A proposta para regulamentar a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade é defini-lo como um percentual do FUNDAF - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que foi autorizado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a custeá-lo, e as regras para sua atualização. A proposta também exclui explicitamente os recursos oriundos da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras da base de cálculo do Bônus de Eficiência, de modo que esses valores não fazem parte do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

12. Na ausência de regulamentação, o Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil está sendo percebido pelos integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira de maneira fixa, a título precário conforme previsto na própria Lei nº 13.464, de 20 e julho de 2017, sem considerar os resultados do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, não colaborando para o incremento da produtividade dessa Instituição.

13. Entende-se que o legislador, ao converter a MP 765 na Lei nº 13.464, entendeu que um modelo de remuneração variável, atrelado a metas de eficiência e produtividades institucionais, acompanhadas por um Comitê Gestor com integrantes externos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, é um modelo adequado às atividade da Administração Tributária e Aduaneira brasileira, e que poderá, ao mesmo tempo, dar mais transparência à atuação do órgão e promover o incremento da efetividade de suas ações, das quais depende todo o financiamento do Estado Brasileiro e a defesa de suas fronteiras.

14. Diante o exposto, entende-se que não há mais óbice à implantação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e à regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira, e que tal modelo é, em seu mérito, positivo como indutor da eficiência de um órgão tão nuclear ao estado.

15. Anexo a esta Nota Técnica está a minuta de exposição de motivos e de decreto, instituindo o Comitê Gestor do Programa de Produtividade e definindo a base de cálculo do valor global do bônus.

16. Cumpre informar que o impacto orçamentário da implementação do Programa de Produtividade, para 2022, é de R\$ 430 milhões de reais, conforme demonstrativo a seguir:

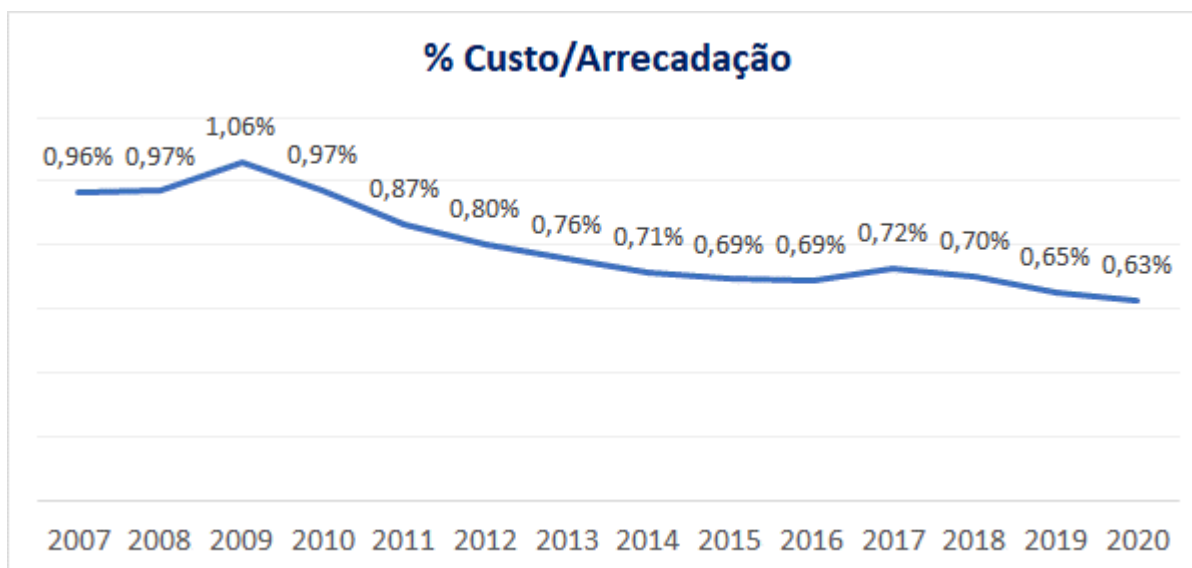
FONTES FUNDAF (não inclui subconta especial da PGFN)	Arrecadação Julho 2020 a Junho 2021
0175 - Siscomex	434.882.593,86
0131 - Selos e demais receitas	15.144.215,70
0158 - Multas	3.927.491.247,19
0132 - Recursos destinados ao Fundaf	4.694.510.970,17
0139 - Leilões	382.122.213,02
0150 - Sistema S	988.417.818,42
0175 - AFRMM	19.432.260,64
TOTAL	10.462.001.318,99

Subsecretaria de Gestão Corporativa
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Esplanada dos Ministérios, bloco P, 7º Andar, Cep. 70048-900 – Brasília-DF
<http://rfb.gov.br/>

(Fl. 5 da Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021.)

(A) Base de Cálculo (fontes 131, 132, 139 e 150)	6.080.195.217,30
(B) Reclassificação Extraordinária	-
(C) Base de Cálculo Efetiva (A-B)	6.080.195.217,30
Percentual	25,00%
(D) Valor Global do Bônus anual	1.520.048.804,33
Custo orçamentário proposta	1.520.048.804,33
Custo atual	875.000.000,00
Impacto orçamentário (12 meses)	645.048.804,33
Pagamento a partir de maio/2022 (8 meses)	430.032.536,22

16. Cabe reforçar que o incremento orçamentário necessário à implantação do Programa de Produtividade não altera de maneira significativa o custo total da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que no indicador de custo da administração tributária frente ao montante arrecadado, que é utilizado pela OCDE para comparação entre administrações tributárias nacionais, está com 0,63%, quando a média do estudo é de 1%.



15. Diante o exposto, propõe-se o encaminhamento ao Gabinete da Secretaria da Receita Federal do Brasil da minuta de Exposição de Motivos e de Decreto, que regulamenta o Programa de Produtividade e a base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade, com proposta e envio à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia.

Assinatura digital

JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES
Subsecretário de Gestão Corporativa - Substituto

Subsecretaria de Gestão Corporativa
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Esplanada dos Ministérios, bloco P, 7º Andar, Cep. 70048-900 – Brasília-DF
<http://rfb.gov.br/>

(Fl. 6 da Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021.)

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto.

Assinatura digital
MOACYR MONDARDO JÚNIOR
Subsecretário de Gestão Corporativa

Subsecretaria de Gestão Corporativa
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Esplanada dos Ministérios, bloco P, 7º Andar, Cep. 70048-900 – Brasília-DF
<http://rfb.gov.br/>



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES em 14/09/2021 20:43:00.

Documento autenticado digitalmente por JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES em 14/09/2021.

Documento assinado digitalmente por: MOACYR MONDARDO JUNIOR em 14/09/2021 e JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES em 14/09/2021.

Esta cópia / impressão foi realizada por MOACYR MONDARDO JUNIOR em 14/09/2021.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP14.0921.20472.XUGE

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

72F03496661184DF0020C6679C4B2B3AAB775D79612A6F633D0E2A5D30A4F83A

EM Nº /ME

Brasília, de de .

Senhor Presidente da República,

1 Submeto a sua apreciação o Projeto de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. No bojo das alterações realizadas pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, foram instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que objetivam o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

3. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil deverá ser gerido pelo Comitê Gestor do Programa, composto de representantes do Ministério da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje integrados no Ministério da Economia, e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo Federal. A proposta é que o Comitê Gestor seja composto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia e pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

4. Cumpre ressaltar que dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.

5. Diante o exposto, o primeiro objetivo desse Projeto de Decreto é instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, e assim possibilitar que sejam

(Fl. 2 da EM nº /ME, de de de .)

definidos a metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

6. Em atenção ao inciso I do art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, informa-se que o Comitê Gestor possui caráter permanente, em razão de sua natureza de gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, que também possui caráter permanente nos termos da Lei nº 13.464. Ademais, não se preveem custos de deslocamento dos membros do colegiado, dado que estão todos localizados em Brasília/DF e não há óbice à participação por videoconferência nas reuniões.

7. Em atenção ao inciso II do art. 38 do Decreto nº 9.191, informa-se que os membros do comitê possuem Cargo de Natureza Especial, cuja remuneração é de R\$ 17.327,65, o que significa, estimando-se uma carga de 200h de trabalho no mês, um custo de homem/hora de R\$ 86,63 por membro do comitê. Tendo em vista que são 4 membros no Comitê, e que se considera que as reuniões não ultrapassarão 2 horas de duração, o valor total por reunião é de $4 \times R\$ 86,63 \times 2 = R\$ 693,04$. Como as reuniões são trimestrais, o valor total no ano estimado para operação do comitê é de $R\$ 693,04 \times 4 = 2.772,16$.

8. O segundo objetivo do presente Projeto de Decreto é regulamentar a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade como um percentual do FUNDAF - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que foi autorizado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a custeá-lo, e as regras para sua atualização.

9. O presente Projeto de Decreto exclui explicitamente os recursos oriundos da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras da base de cálculo do Bônus de Eficiência, de modo que esses valores não fazem parte do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

10. Cumpre informar que a possibilidade de regulamentação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade por Decreto Presidencial foi objetivo de intenso escrutínio, não havendo, no presente momento, óbice a edição do referido ato.

11. Na ausência da presente regulamentação o Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil está sendo percebido pelos integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil de maneira fixa, a título precário conforme previsto na própria Lei nº 13.464, de 20 de julho de 2017, sem considerar os resultados do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, não colaborando para o incremento da produtividade dessa Instituição.

12. Este Decreto deverá ser editado apenas após a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 dos créditos orçamentários adicionais decorrentes da presente proposta de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil.

(Fl. 3 da EM nº /ME, de de de .)

13. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a medida em tela não ocasiona renúncia de receitas tributárias.

13. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Decreto que ora submeto a sua apreciação.

Respeitosamente,

PAULO GUEDES
Ministro de Estado da Economia

ANEXO I DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA Nº .

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

Ausência do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, impossibilitando a definição da metodologia de mensuração da produtividade e do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Ausência da definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil, impossibilitando a implantação do Programa de Produtividade daquela instituição.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Instituição do Comitê Gestor e definição da base de cálculo como 25% das receitas do FUNDAF, excluídos os recursos oriundos de multas tributárias e aduaneiras, taxas e recursos do FUNDAF destinados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

3. Alternativas existentes às medidas propostas:

Não há para a instituição do Comitê Gestor. Em relação à base de cálculo, há o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional para a definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil.

4. Custos:

Não há custos para o exercício de 2020.
A regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade poderá levar a uma necessidade orçamentária de R\$ 430 milhões para o exercício de 2021, condicionado ao atingimento das metas do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a ser definido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for Medida Provisória ou Projeto de Lei que deva tramitar em regime de urgência):

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

Não há.

7. Alterações propostas:

Texto atual	Texto proposto
Decreto nº , de de de :	

8. Síntese do parecer do órgão jurídico:

ANEXO II DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA Nº
MINUTA DO ATO PROPOSTO.

DECRETO Nº , DE DE DE .

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

(Fl. 4 do Anexo II da EM nº /ME, de de de .)

Art. 8º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO



EM Nº /ME

Brasília, de de .

Senhor Presidente da República,

1. Submeto a sua apreciação o Projeto de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
2. No bojo das alterações realizadas pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, foram instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que objetivam o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.
3. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil deverá ser gerido pelo Comitê Gestor do Programa, composto de representantes do Ministério da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje integrados no Ministério da Economia, e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo Federal. A proposta é que o Comitê Gestor seja composto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia e pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.
4. Cumpre ressaltar que dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.
5. Diante o exposto, o primeiro objetivo desse Projeto de Decreto é instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, e assim possibilitar que sejam



(Fl. 2 da EM nº /ME, de de de .)

definidos a metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

6. Em atenção ao inciso I do art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, informa-se que o Comitê Gestor possui caráter permanente, em razão de sua natureza de gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, que também possui caráter permanente nos termos da Lei nº 13.464. Ademais, não se preveem custos de deslocamento dos membros do colegiado, dado que estão todos localizados em Brasília/DF e não há óbice à participação por videoconferência nas reuniões.

7. Em atenção ao inciso II do art. 38 do Decreto nº 9.191, informa-se que os membros do comitê possuem Cargo de Natureza Especial, cuja remuneração é de R\$ 17.327,65, o que significa, estimando-se uma carga de 200h de trabalho no mês, um custo de homem/hora de R\$ 86,63 por membro do comitê. Tendo em vista que são 4 membros no Comitê, e que se considera que as reuniões não ultrapassarão 2 horas de duração, o valor total por reunião é de $4 \times R\$ 86,63 \times 2 = R\$ 693,04$. Como as reuniões são trimestrais, o valor total no ano estimado para operação do comitê é de $R\$ 693,04 \times 4 = 2.772,16$.

8. O segundo objetivo do presente Projeto de Decreto é regulamentar a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade como um percentual do FUNDAF - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que foi autorizado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a custeá-lo, e as regras para sua atualização.

9. O presente Projeto de Decreto exclui explicitamente os recursos oriundos da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras da base de cálculo do Bônus de Eficiência, de modo que esses valores não fazem parte do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

10. Cumpre informar que a possibilidade de regulamentação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade por Decreto Presidencial foi objetivo de intenso escrutínio, não havendo, no presente momento, óbice a edição do referido ato.

11. Na ausência da presente regulamentação o Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil está sendo percebido pelos integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil de maneira fixa, a título precário conforme previsto na própria Lei nº 13.464, de 20 e julho de 2017, sem considerar os resultados do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, não colaborando para o incremento da produtividade dessa Instituição.

12. Este Decreto deverá ser editado apenas após a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 dos créditos orçamentários adicionais decorrentes da presente proposta de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil.



(Fl. 3 da EM nº /ME, de de de .)

13. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a medida em tela não ocasiona renúncia de receitas tributárias.

13. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Decreto que ora submeto a sua apreciação.

Respeitosamente,

PAULO GUEDES
Ministro de Estado da Economia



ANEXO I DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA Nº

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

Ausência do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, impossibilitando a definição da metodologia de mensuração da produtividade e do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Ausência da definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil, impossibilitando a implantação do Programa de Produtividade daquela instituição.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Instituição do Comitê Gestor e definição da base de cálculo como 25% das receitas do FUNDAF, excluídos os recursos oriundos de multas tributárias e aduaneiras, taxas e recursos do FUNDAF destinados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

3. Alternativas existentes às medidas propostas:

Não há para a instituição do Comitê Gestor. Em relação à base de cálculo, há o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional para a definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil.

4. Custos:

Não há custos para o exercício de 2020.

A regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade poderá levar a uma necessidade orçamentária de R\$ 430 milhões para o exercício de 2021, condicionado ao atingimento das metas do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a ser definido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for Medida Provisória ou Projeto de Lei que deva tramitar em regime de urgência):

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

Não há.

7. Alterações propostas:

Texto atual	Texto proposto
Decreto nº , de de de :	

8. Síntese do parecer do órgão jurídico:

(Fl. 1 do Anexo II da EM nº /ME, de de de .)



ANEXO II DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA Nº
MINUTA DO ATO PROPOSTO.

DECRETO Nº , DE DE DE .

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.



Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.



Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

- I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;
- II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e
- IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do **caput** indicarão, ao Ministro de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

(Fl. 4 do Anexo II da EM nº /ME, de de de .)



Art. 8º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



OFÍCIO Nº 850/2021- GABINETE/RFB

Brasília, 14 de setembro de 2021.

Ao Senhor
Marcelo Pacheco dos Guarany's
Secretário-Executivo do Ministério da Economia
Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 4º andar
CEP: 70.048-900 - Brasília/DF

Assunto: Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Senhor Secretário-Executivo,

1. Conforme acordado em reunião nessa Secretaria-Executiva em 14 de setembro de 2021, reencaminho projeto com o objetivo de regulamentar o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.
2. O mérito da proposta está consignado na Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021, que aprovo, e que acompanha a minuta da exposição de motivos e de decreto para instituição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade e definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade.
3. Os cálculos detalhados do impacto orçamentário da medida, conforme previsão de arrecadação do FUNDAF realizada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB, acompanham as minutas de decreto.
4. Certos da prioridade que o tem recebido, nos colocamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Assinatura digital
JOSÉ BARROSO TOSTES NETO
Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por LUCIA MIKIE FUJIKAWA em 14/09/2021 20:16:00.

Documento autenticado digitalmente por LUCIA MIKIE FUJIKAWA em 14/09/2021.

Documento assinado digitalmente por: JOSE BARROSO TOSTES NETO em 14/09/2021.

Esta cópia / impressão foi realizada por JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES em 14/09/2021.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP14.0921.20382.WP4K

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

48F61B6AEF9D408E13B9D37490AAAFD61564A34B99AAD5FE7EF0D264923263B2



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Encaminhe-se à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento e à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para análise e manifestação, a minuta de Exposição de Motivos e Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 (18686158), acompanhada da Nota Técnica RFB/Sucor nº 0051-2021 (18686142).

Brasília, 15 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

RODRIGO ROGÉRIO RIBEIRO

Assessor



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Rogério Ribeiro, Assessor(a)**, em 15/09/2021, às 00:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18688480** e o código CRC **A519C3EA**.



Nota Técnica SEI nº 44016/2021/ME

Assunto: **Minuta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Versam os autos sobre proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

ANÁLISE

2. Inicialmente, registra-se que os autos foram encaminhados à Secretaria-Executiva desta Pasta pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - SRFB por meio do Ofício SEI nº 220009/2021/ME (18076593), do qual consta o seguinte:

1. Tendo em vista o acatamento da tese desta Secretaria-Especial quanto à inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade, encaminhando minuta de decreto regulamentador para exame e prosseguimento (documento SEI 18075905).
2. A referida minuta foi atualizada para o presente exercício, bem como tratou-se de corrigir a fórmula de determinação da base de cálculo do Bônus, de modo a atender preocupação externada pela Secretaria de Orçamento Federal na Nota Conjunta SEI nº 1/2019/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME.
3. Acompanha a minuta de decreto os cálculos detalhados do impacto orçamentário da medida (documento SEI 18075932), conforme previsão de arrecadação do FUNDAF realizada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB.
4. Certos do pronto reinício dos trâmites para regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade, nos colocamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

3. Após encaminhamentos internos, o processo foi enviado a esta Diretoria, nos termos do Despacho SEI nº 18191631:

Tendo em vista a organização sistêmica dos assuntos relacionados à gestão de pessoas no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, envio os autos a essa Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva deste Ministério da Economia - DGP/SGC/SE/ME para que, na condição de órgão setorial, realize os procedimentos necessários antes do envio da demanda a este Órgão Central.

Informo, ainda, que a proposta deverá ser instruídas de acordo com o que preceitua o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

4. A questão foi objeto de análise desta Diretoria de Gestão de Pessoas - DGP por meio da Nota Técnica 41586 (SEI nº 18388060), ratificada pelo Despacho SGC-DGP (SEI nº 18507963). Naquela oportunidade, a análise foi restrita aos critérios estabelecidos pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, o qual extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, conforme se verifica nos trechos abaixo destacados:

8. Da análise das disposições acima elencadas, verifica-se que a proposta encaminhada pela SRFB é silente quanto aos requisitos listados nos incisos III e IV do art. 36 acima transcrito. Por essa razão, antes de restituir os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, faz-se necessário devolver o feito à SRFB para que proceda aos ajustes necessários na minuta SEI nº 18080461.
9. Registra-se, por fim, que os demais aspectos tratados na proposta de Decreto em análise, tais como base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, não se relacionam às competências desta Coordenação-Geral.

5. Em atenção às recomendações deste órgão setorial de gestão de pessoas, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil providenciou a juntada aos autos de Minuta de Decreto (SEI nº 18515197), por meio da qual foram sanadas as pendências apontadas pela DGP (previsão do quórum de votação e periodicidade das reuniões).

6. Assim, atendidas as recomendações, os autos foram submetidos à análise da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital - SGP/SEDGG por meio do Despacho SGC-DGP (SEI nº 18538252).

7. No entanto, em análise preliminar, a SGP/SEDGG restituiu os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para complementação de informações, nos termos do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, a fim de que sejam juntados aos autos exposição de motivos e nota técnica da área competente, conforme previsto no art. 5º:

Art. 5º As propostas sobre as matérias de que trata o § 2º do art. 2º submetidas ao Ministério da Economia serão acompanhadas de:

I - ofício:

[...]

II - minuta de exposição de motivos, quando necessário;

III - minuta de projeto de lei ou de decreto e seus anexos, quando necessário, observado o disposto no Decreto nº 9.191, de 2017;

IV - nota técnica da área competente; e (grifamos)

[...]

8. Nesse sentido, os autos foram mais uma vez restituídos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio do Despacho SGC-DGP (SEI nº 18652942).

9. Em rápida resposta, aquela unidade providenciou a juntada aos autos da Nota Técnica do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL (SEI nº 18684777), da Nota Técnica RFB/Sucor 0051-2021 (SEI nº 18686142), da Exposição de Motivos (SEI nº 18686158 e 18686166) e do Ofício RFB 850-2021 (SEI nº 18686169).

10. Conforme informado pela Receita Federal por meio da Nota Técnica RFB/Sucor 0051/21, em razão de recurso apresentado pela Advocacia-Geral da União, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 1.675/2021-TCU-Plenário, em que "foi suprimida a determinação de abstenção à implementação da remuneração variável do Bônus de Eficiência e Produtividade", inicialmente determinada pelo Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário.

11. Além disso, a RFB ainda informou que, em Nota Técnica datada de 3 de setembro de 2021, a Secretaria de Orçamento Federal "conclui o tema dos pontos ainda pendentes do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário corroborando o entendimento da AGU", relativo à análise da viabilidade orçamentária da proposta.

12. Cabe ressaltar que a criação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil advém de expressa previsão legal, não persistindo mais, conforme destacado acima, qualquer óbice legal ou procedimental para o prosseguimento da análise da proposta.

13. Por fim, a RFB informa o impacto orçamentário da implementação do programa, na ordem de R\$ 430 milhões de reais, conforme demonstrativo extraído do 16º parágrafo da supracitada Nota Técnica:

FONTES FUNDAF (não inclui subconta especial da PGFN)	Arrecadação Julho 2020 a Junho 2021
0175 - Siscomex	434.882.593,86
0131 - Selos e demais receitas	15.144.215,70
0158 - Multas	3.927.491.247,19
0132 - Recursos destinados ao Fundaf	4.694.510.970,17
0139 - Leilões	382.122.213,02
0150 - Sistema S	988.417.818,42
0175 - AFRMM	19.432.260,64
TOTAL	10.462.001.318,99
(A) Base de Cálculo (fontes 131, 132, 139 e 150)	6.080.195.217,30
(B) Reclassificação Extraordinária	-
(C) Base de Cálculo Efetiva (A-B)	6.080.195.217,30
Percentual	25,00%
(D) Valor Global do Bônus anual	1.520.048.804,33
Custo orçamentário proposta	1.520.048.804,33
Custo atual	875.000.000,00
Impacto orçamentário (12 meses)	645.048.804,33
Pagamento a partir de maio/2022 (8 meses)	430.032.536,22

14. Quanto à exposição de motivos apresentada (SEI nº 18686166), verifica-se constar esclarecimento detalhado acerca do fundamento legal que ampara a instituição do Comitê Gestor, bem como a finalidade do referido colegiado, do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do próprio Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, os quais visam, segundo a RFB, "o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira".

15. A exposição também destaca a importância da instituição do Comitê Gestor para que se possa definir a metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

16. Outro ponto de destaque é a justificativa da necessidade de regulamentação da base de cálculo do Bônus de Eficiência como um percentual do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, conforme já previsto em lei, visto que a ausência de regulamentação nesse sentido tem como reflexo direto a percepção da parcela de forma fixa, sem haver qualquer vinculação dos valores a índice de produtividade e eficiência institucional, não colaborando, assim, para o incremento da produtividade da Receita Federal.

17. Por fim, destaca-se a expressa previsão de que a edição do decreto fica condicionada à prévia inclusão do projeto na Lei Orçamentária Anual de 2022:

12. Este Decreto deverá ser editado apenas após a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 dos créditos orçamentários adicionais decorrentes da presente proposta de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil.

18. Da análise das disposições acima elencadas, verifica-se que a proposta encaminhada pela SRFB se mostra razoável, urgente e necessária ao atingimento da finalidade da instituição do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, na forma da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

19. Registra-se, por fim, que o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho não foram objeto de análise deste processo e serão enviados à análise do órgão central de gestão de pessoas oportunamente, tão logo seja apresentada proposta a esta Diretoria pelo órgão gestor da referida carreira.

CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, encaminho os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para, em caso de concordância, submeter os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal para conhecimento desta manifestação e adoção das providências pertinentes.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

RODRIGO DE OLIVEIRA ALVES

Coordenador-Geral de Desenvolvimento e
Movimentação de Pessoal

Aprovo.

Encaminhe-se à **Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal**, consoante proposto.

Documento assinado eletronicamente

LUCÍOLA MAURÍCIO DE ARRUDA

Diretora de Gestão de Pessoas



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo de Oliveira Alves, Coordenador(a)-Geral**, em 15/09/2021, às 13:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucíola Maurício de Arruda, Diretor(a) de Gestão de Pessoas**, em 15/09/2021, às 13:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18700523** e o código CRC **CD607513**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À SGP para manifestação.

Registro que há pedido de avaliação célere da demanda, razão pela qual solicita-se a devolução do processo à esta Secretaria Especial até as 18h de hoje.

Brasília, 15 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente
VANESSA RODRIGUES MACEDO
Diretora de Programa



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Rodrigues Macedo, Diretor(a)**, em 15/09/2021, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18695102** e o código CRC **5E2DC56F**.



DESPACHO

Processo: 18220.101342/2021-50

Assunto: Regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade.

Prazo: 15/09/2021 - 18 hrs (Informe nº 05/2021 e Mensagem do Secretário nº 02/2020)

Ao DESEN,

Encaminhamos o processo para análise e providências.

Documento assinado eletronicamente
COORDENAÇÃO-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO E ATENDIMENTO

OBSERVAÇÕES:

As manifestações que subsidiem atos a serem submetidos ao Sr. Ministro deverão ter anuência do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP.

No caso em que for necessário ouvir posicionamento de outra área da SGP-ME, sugere-se a elaboração de documento conjunto.

Caso o assunto não seja da competência da unidade técnica, o departamento deverá restituir o processo em até 24 horas à unidade SEDGG-SGP por meio de despacho.



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Carla Hiraci Rezende, Arquivista**, em 15/09/2021, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18694759** e o código CRC **3CB4F910**.



Nota Técnica SEI nº 44000/2021/ME

Assunto: Proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
2. A demanda foi encaminhada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil à Secretaria-Executiva deste Ministério da Economia, mediante o Ofício nº 850/2021 - GABINETE/RFB, de 15 de setembro de 2014 (SEI 18686169). Posteriormente, o processo foi remetido à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal para avaliação célere da demanda, mediante o Despacho SEI 18695102, de 15 de setembro de 2021. Em seguida, foi encaminhada a este Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas, por meio do Despacho SEI 18694759, de 15 de setembro de 2021, com prazo de resposta findando no mesmo dia.
3. Sugere-se o encaminhamento do Processo nº 18220.101342/2021-50, instruído com a presente Nota Técnica, à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para manifestação e, em caso de concordância, prosseguimento da demanda.

ANÁLISE

4. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira foi instituído pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
5. Conforme a minuta de Exposição de Motivos que acompanha a minuta de Decreto, o Programa de Produtividade e o Bônus de Eficiência objetiva o aperfeiçoamento das atividades da Receita Federal do Brasil, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O pagamento do Bônus será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.
6. A Lei nº 13.464, de 2017, estabeleceu que o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil deveria ser gerido pelo Comitê Gestor do Programa, 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. Ambos os Ministérios foram transformados no Ministério da Economia pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.
7. Pela proposta apresentada, o Comitê Gestor será composto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, pelo Secretário-Executivo, todos do Ministério da Economia, e pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.
8. Dentre as atribuições do Comitê Gestor estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.
9. Conforme previsto na Medida Provisória nº 765, de 2016, ato do Comitê Gestor deveria ter sido editado até 1º de março de 2017, para estabelecer a forma de gestão do Programa e a metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Esse dispositivo foi mantido na Lei nº 13.464, de 2017.
10. No entanto, como consta na Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021 (SEI 18686142), elaborada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

[...]

4. [...] a possibilidade de regulamentação da base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade sofreu intenso escrutínio do Tribunal de Contas da União que, em seu Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, determinou ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstivessem de implementar a remuneração variável à título de Bônus de Eficiência e Produtividade até que sobrevenha lei formal estabelecendo a base de cálculo do valor global do Bônus.

5. A Advocacia-Geral da União interpôs recurso à determinação do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, que foi conhecido pela Corte de Contas e dado provimento parcial por intermédio do Acórdão 1.675/2021-TCU-Plenário, onde foi suprimida a determinação de abstenção à implementação da remuneração variável do Bônus de Eficiência e Produtividade [...].

6. Em recente Nota Técnica SEI nº 35301/2021/ME, de 03 de setembro de 2021, a Secretaria de Orçamento Federal conclui o tema dos pontos ainda pendentes do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário corroborando o entendimento da AGU: [...]

11. A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil entende que:

13. [...] o legislador, ao converter a MP 765 na Lei nº 13.464, entendeu que um modelo de remuneração variável, atrelado a metas de eficiência e produtividades institucionais, acompanhadas por um Comitê Gestor com integrantes externos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, é um modelo adequado às atividades da Administração Tributária e Aduaneira brasileira, e que poderá, ao mesmo tempo, dar mais transparência à atuação do órgão e promover o incremento da efetividade de suas ações, das quais depende todo o financiamento do Estado Brasileiro e a defesa de suas fronteiras.

14. [...] não há mais óbice à implantação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e à regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira, e que tal modelo é, em seu mérito, positivo como indutor da eficiência de um órgão tão nuclear ao estado.

12. Assim, o primeiro objetivo do Decreto é a instituição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, para viabilizar a definição da metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. O segundo objetivo é a regulamentação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade como um percentual do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), que foi autorizado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a custeá-lo, e as regras para sua atualização.

13. A proposta exclui explicitamente os recursos oriundos da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras da base de cálculo do Bônus de Eficiência, de modo que esses valores não fazem parte do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil. Conforme informado por aquela Secretaria, o impacto orçamentário da implementação do Programa de Produtividade, para 2022, é de R\$ 430 milhões de reais.

14. Atualmente, em conformidade com o § 2º do art. 11 da Lei nº 13.464, de 2017, o Bônus é pago no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, a título de antecipação de cumprimento de metas, observadas as proporções estabelecidas na Lei.

15. De acordo com a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP/ME), órgão setorial de gestão de pessoas do Ministério da Economia - Nota Técnica SEI nº 44016/2021/ME (SEI 18700523) - "a proposta encaminhada pela SRFB se mostra razoável, urgente e necessária ao atingimento da finalidade da instituição do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, na forma da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017".

16. Por fim, é importante salientar que a Medida Provisória nº 765, de 2016, e, posteriormente, a Lei nº 13.464, de 2017, também instituiu o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, com objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho. No entanto, a regulamentação sob análise permanece restrita ao âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

17. Quanto à forma do ato, importante atentar para as disposições do Decreto nº 9.191, de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. O referido Decreto não mais prevê Anexo à Exposição de Motivos, como previa o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

18. Diante do exposto, e considerando a necessidade de regulamentação de matéria prevista na Lei nº 13.464, de 2017, esta Secretaria não apresenta óbice à proposta nos termos apresentados. Destaca-se, apenas, a necessidade da análise quanto aos aspectos orçamentários e jurídicos da proposta, pelas unidades competentes.

CONCLUSÃO

19. Considerando as informações apresentadas, submete-se a proposta à consideração superior e sugere-se o encaminhamento da minuta de Decreto, acostada de Exposição de Motivos (SEI 18686166) e desta Nota Técnica à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para manifestação e, em caso de concordância, prosseguimento da demanda.

À consideração superior.

MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ

Diretora

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital na forma proposta.

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL



Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz, Diretor(a)**, em 15/09/2021, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo José Mattos Sultani, Secretário(a)**, em 15/09/2021, às 18:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18698509** e o código CRC **462FA8E3**.



PARECER SEI Nº 14403/2021/ME

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. Sigilo profissional (Lei 8.906, de 1994, art. 7).

Análise de minuta de Decreto cujo objetivo é instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispor sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 2017.

Precedentes: Parecer 1474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU. Várias manifestações no âmbito do Processo SAPIENS 00400.000456/2019-85.

Processo SEI nº 18220.101342/2021-50

I - Relatório

1. Trata-se de análise, com pleito de urgência pela Secretaria-Executiva, de proposta de decreto cujo objetivo é o de instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o de dispor sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 2017.
2. De pertinente, consta a seguinte instrução processual: (i) Nota Técnica RFB/SUCOR 51, de 14 de setembro de 2021, expondo a motivação técnica acerca da edição da proposta por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil; (ii) exposição de motivos e o corpo principal do decreto (Doc. SEI 18686158); (iii) Nota Técnica SEI nº 44016/2021/ME, exarada pela Secretaria de Gestão Corporativa deste Ministério, e a Nota Técnica SEI nº 44000/2021/ME, exarada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, ambas asserindo com a proposta; e (iv) Nota Técnica SEI nº 44185/2021/ME, emitida pela Secretaria de Orçamento Federal, trazendo suas considerações sobre a propositura.
3. Esse é o breve relato, reiterando o pleito de análise emergencial por parte da Secretaria-Executiva.

II - Fundamentação

II.1 - Juridicidade formal: Uso do Decreto

4. De início, registre-se que Decreto é o instrumento adequado para delinear a modelagem do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, nos termos do §1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017. Ademais, a própria regulamentação relativa ao Bônus da Eficiência é dada também por Decreto, uma vez que constitucionalmente o mister de regulamentar uma lei é do Presidente da República, por força do disposto no IV do art. 84 da Constituição Federal.

II.2 - Juridicidade material: Comitê Gestor

5. O corpo normativo da proposição em apreço se inicia pela disciplina da estrutura e do funcionamento do Comitê Gestor (ora denominado apenas como "CG") do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil (ora denominado "Programa").

6. O art. 1º da minuta de decreto institui o CG e lhe atribui as finalidades de gerir o Programa, estabelecer a forma de gestão e a metodologia de mensuração da produtividade global, bem como fixar o índice de eficiência institucional da Receita Federal do Brasil. O art. 2º determina a composição do CG com os secretários especiais da Receita Federal do Brasil e da Desburocratização, Gestão e Governo Digital, o secretário-executivo do Ministério da Economia e o secretário executivo da Casa Civil. O art. 3º autoriza que o CG aprove seu regimento interno, por maioria absoluta, ocasião em que regulamentará sua organização, seu funcionamento e a forma de deliberação. Por fim, o art. 4º incumbe a Secretaria da Receita Federal de fornecer suporte técnico e administrativo para funcionamento do CG.

7. Observa-se que, em linhas gerais, o CG está consonante com a legislação de regência, bem como o regramento previsto pelos arts. 36 a 38 do Decreto nº 9.191, de 2017, havendo, inclusive, nos autos motivações exigidas nos aludidos preceitos, de sorte que não há qualquer apontamento no tocante a tal parte da proposta de Decreto.

II.3 - Juridicidade material: Fixação do valor do bônus por regulamento (arts. 5º e 6º)

8. O âmago da questão tratada por este Decreto é o disciplinamento da base de cálculo do Bônus de Eficiência e da operacionalização do seu pagamento no âmbito do Programa.

9. Com efeito, a Lei nº 13.464, de 2017, modificou o regramento de subsídio da Carreira Tributária e Aduaneira do

Brasil, explicitando que os titulares da aludida carreira passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei.

10. Por sua vez, a indigitada Lei estruturou o pagamento de bônus aos aludidos servidores, consoante o regramento abaixo transcrito:

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

(...)

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

(...)

Art. 8º Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

11. A discussão mais sensível que o assunto sempre logrou ter, e inclusive foi objeto de ampla discussão no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), é se soaria adequada normativamente a definição da base de cálculo do bônus pela via regulamentar. Com efeito, a antiga Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CONJUR-MP) acentuou a possibilidade jurídica, justificando, em síntese apertada, que o poder regulamentar se instaura face à toda e qualquer lei que demanda detalhamento normativo, independentemente de previsão expressa, e que a edição da Lei nº 13.464, de 2017, atende aos requisitos da reserva de lei específica e do poder de iniciativa para disciplina remuneratória dos servidores públicos, previstos no inciso X do art. 37 da Constituição.

12. Com efeito, expõe-se, pelo brilhantismo da argumentação, todo o trecho pertinente escrito no Parecer 1474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU (NUP Sapiens 05210.007186/2017-22):

2.3.1. A extensão do poder regulamentar e uma das possíveis leituras do princípio da legalidade: o fenômeno da delegificação

A legalidade é o princípio da tradição administrativista francesa entre os mais acolhidos e enunciados pela literatura e jurisprudência brasileiras. O culto à Lei (em sentido formal) e à limitação dos poderes do Estado pela via legislativa é um vetor orientador da própria fundação do Direito Administrativo nacional. Na sua leitura tradicional, o princípio da legalidade administrativa autoriza a que a Administração faça apenas aquilo que a Lei autoriza e proscreeve-lhe aquilo que a Lei veda. Neste recorte e de acordo com Seabra Fagundes, “*administrar é aplicar a lei de ofício*”^[1].

De forma pragmática e sem me exceder no aprofundamento teórico, esta concepção de legalidade mostra-se há décadas incompatível com a atuação do Estado voltada ao atendimento adequado e eficiente das demandas socioeconômicas postas pela sociedade pós-moderna. A rigidez procedimental do processo legislativo e as intempéries políticas da interação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na composição da Lei em sentido formal são obstáculos a que esta atenda tempestivamente as demandas por normatização. Some-se a isso a característica inata à Lei de imprevisibilidade de todas as situações possíveis que demandam disciplina.

Este pano de fundo é significativo na formação de uma nova leitura do princípio da legalidade, sensível e necessária à modernização da atuação do Estado^[2]. Esta concepção é representada pelo que doutrinariamente tem sido denominado de fenômeno da delegificação (ou deslegalização), em que os temas sensíveis da dinâmica social e econômica são disciplinados por leis com comandos de textura notadamente aberta (“leis-quadro”) e que conferem uma amplitude mais alargada ao poder normativo da Administração Pública, mais próxima e permeável ao contexto fático a ser normatizado.

Em um estudo concentrado sobre os mercados regulados, Diogo de Figueiredo Moreira Neto enuncia a deslegalização na disciplina da dinâmica socioeconômica pelos atos infralegais expedidos pelas agências reguladoras. O autor define o fenômeno como uma das espécies básicas de delegação legislativa em que a função normativa é transferida da sede legislativa estatal para outra sede normativa, estatal ou não estatal. No entanto, a norma produzida pelo poder delegado não tem a mesma hierarquia, nem mesmo pode alterar ou derogar a lei-quadro que lhe confere fundamento. Transcrevo:

A terceira técnica geral de delegação vem a ser a deslegalização, oriunda do conceito desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907, a que os comentários de MAURICE HOURIOU deram destaque e notoriedade, a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele a disposição mas tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei (*domaine de la loi*) passando-as ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*).

A lei de deslegalização não necessitada, assim, sequer penetrar na matéria de que trata, bastando-lhe abrir esta possibilidade a outras fontes normativas, estatais ou não, de regulá-la por atos próprios que, por óbvio, não serão de responsabilidade do Poder Legislativo, ainda que sobre eles possa continuar a ser exercido um controle político quanto a eventuais exorbitâncias.

A doutrina italiana, ao tratar da *delegificazione*, como denomina a deslegalização, faz, ainda, uma interessante distinção entre uma modalidade ampla, que seria a demissão, por parte do Estado, de operar a regulação de uma determinada matéria em fonte própria, o que abre espaço à sociedade organizada para preencher o vazio normativo, prática que abre ensejo à regulática na mais dilatada acepção, e, de outro lado, uma modalidade restrita, em que a demissão somente atingiria a fonte legislativa formal, pois viria acompanhada de uma delegação expressa, do legislador, a uma fonte reguladora secundária, mesmo que não seja estatal, caracterizando uma regulática limitada.

Feita essa distinção, Gianmario Demuro oferece um conceito preciso e conciso de deslegalização como “*a transferência da função normativa (sobre determinadas matérias) da sede legislativa estatal a outra sede normativa*”, que pode ser adotado para a compreensão do processo em curso no ordenamento jurídico brasileiro com relação à administração dos interesses públicos. (**Mutações do Direito Administrativo**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, pp. 218-219)

Continua o autor, asseverando que, na atual ordem constitucional brasileira e no estado da arte do Direito Público, a deslegalização resta autorizada como regra, podendo a lei livremente delegar a normatização a atos infralegais estatais ou não estatais, ressalvada vedação expressa na própria Constituição:

Como não há proibição genérica de delegação, há de se entender que o legislador constituinte pretendeu reestruturar, a partir da nova ordem jurídica do País, todas as hipóteses de deslegalização, o que efetivamente vem ocorrendo a partir de então, tanto a nível constitucional quanto a nível legal.

Embora se possa opor a esta conclusão, em doutrina, uma visão ainda aferrada à antiga regra da indelegabilidade, parece que tanto a tendência flexibilizadora, que tem caracterizado a evolução do Direito Público contemporâneo, quanto a própria ausência de regra vedatória, corroboram-na, no sentido de que a deslegalização disposta por lei será sempre possível na ordem constitucional vigente.

Só não o seria, todavia, se a própria Constituição a proibisse específica e expressamente, isso porque, a admitir-se de outro modo, se estaria implicitamente aceitando uma redução de poderes do Congresso para dispor, conforme a matéria e as circunstâncias, sobre como deverá exercer sua própria competência. (**op. cit.**, pp. 223-224)

Moreira Neto justifica o fenômeno da delegificação pela necessidade de que o poder normativo seja conferido às agências reguladoras em razão da discricionariedade técnica na organização da respectiva ordem setorial.

No entanto, parece-me que este entendimento merece reflexão, no sentido do alargamento da sua aplicação para qualquer normatização que demande autonomia, dinâmica e expertise no processo decisório. O critério fixador deve se ater à substância da matéria a ser normatizada, e não à classificação orgânica do órgão delegado. Aliás, o próprio autor reconhece haver deslegalização em favor dos conselhos profissionais de fiscalização, entidades diversas das agências reguladoras. Assim, mesmo nos casos em que o poder normativo pode ser melhor exercido por um órgão da Administração direta, mostra-se lícito o uso, pelo legislador, do recurso da deslegalização.

Apesar de aparentemente teórica, a discussão posta tem implicações práticas relevantes, inclusive com reflexos na jurisprudência dos tribunais superiores. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de reconhecer a constitucionalidade da delegação operada pelo art. 3º da Lei nº 12.382, de 2011, permitindo que decreto defina o valor do salário mínimo mensal, diário e horário, com base nos parâmetros fixados pelo Poder Legislativo. Em que pese a Constituição predicar que o salário mínimo seja “fixado em lei” (art. 7º, IV), a Corte entendeu válido o rebaixamento normativo operado pela lei, por entender que o Poder Executivo dispõe da função normatizadora, desde que atendidas as balizas previstas na legislação. Assim ficou ementado o julgado:

CONSTITUCIONAL. VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO. ART. 3. DA LEI N. 12.382, de 25.2.2011. VALOR NOMINAL A SER ANUNCIADO E DIVULGADO POR DECRETO PRESIDENCIAL. DECRETO MERAMENTE DECLARATÓRIO DE VALOR A SER REAJUSTADO E AUMENTADO SEGUNDO ÍNDICES LEGALMENTE ESTABELECIDOS. OBSERVÂNCIA DO INC. IV DO ART. 7. DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A exigência constitucional de lei formal para fixação do valor do salário mínimo está atendida pela Lei n. 12.382/2011. 2. A utilização de decreto presidencial, definida pela Lei n. 12.382/2011 como instrumento de anúncio e divulgação do valor nominal do salário mínimo de 2012 a 2015, não desobedece o comando constitucional posto no inc. IV do art. 7º. da Constituição do Brasil. A Lei n. 12.382/2011 definiu o valor do salário mínimo e sua política de afirmação

de novos valores nominais para o período indicado (arts. 1o. e 2o.). Cabe ao Presidente da República, exclusivamente, aplicar os índices definidos legalmente para reajuste e aumento e divulgá-los por meio de decreto, pelo que não há inovação da ordem jurídica nem nova fixação de valor. 3. Ação julgada improcedente. (ADI 4.568/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 03.11.2011, DJe 29.03.2012)

Retomo o entendimento de Alexandre Aragão, já citado no tópico 2.1 desta manifestação consultiva. No trecho mencionado, o autor aduz que *“todo regulamento sempre possui, em alguma medida, sob pena de ser inútil, algum papel criativo em relação à lei. Do contrário, ele teria que ser sempre uma mera cópia dela”*. Reconhecendo que a densidade normativa conferida pela lei ao regulamento é questão de difícil ponderação, a ser realizada no caso concreto, Aragão ilustra seu argumento com precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

A definição da densidade normativa mínima que os standards devem possuir para possibilitar o controle não é uma questão fácil, só podendo ser aferida em relação a cada habilitação legal especificamente considerada, no conjunto da lei na qual está inserida.

Trazemos à colação, exemplificativamente, mais dois julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido da legitimidade da ampla atribuição de competência normativa a entidades da Administração Indireta.

No primeiro deles, o Recurso Especial n. 502.025 decidiu pela ausência de violação ao princípio da legalidade em decorrência de imposição de multa prevista em portaria do INMETRO, tendo em vista que a Lei n. 9.933/99, em seu art. 3º, teria atribuído genericamente tal competência normativa ao INMETRO, e, assim, considerou válido o auto de infração lavrado contra a empresa recorrente.

No segundo caso, a 1ª Turma do STJ considerou legítima a exigência, prevista na Portaria n. 202/99, da Agência Nacional do Petróleo - ANP, de comprovação da regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, para fins de deferimento do pedido de registro do distribuidor de combustível, na medida em que tal medida decorre “do poder regulatório e fiscalizatório atribuído à ANP pelo art. 8º da Lei n. 9.478/97, com a evidente finalidade de verificar a idoneidade financeira e fiscal das empresas que se habilitam a exercer atividade tão significativa para o interesse social. É característica das agências reguladoras o poder de normatizar as condições de exercício das atividades fiscalizadas”. (**op. cit.**, pp. 39-40)

Assentadas as premissas deste debate, considero oportuno aplicá-las ao caso presente.

Em primeiro lugar, destaco que a própria Lei nº 13.464, de 2017, autorizou a criação de um Comitê Gestor dentro do Poder Executivo, *“o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa”* (art. 6º, § 3º). Ou seja, quis a Lei conferir ao órgão a finalidade de melhor gerir o pagamento do bônus, incrementando a eficiência no gerenciamento deste mecanismo de incentivos à produtividade da autoridade tributária e aduaneira. Esta missão institucional se justifica na medida em que o CG é composto pelas altas autoridades ministeriais, que terão à sua disposição as informações e as ferramentas necessárias para a adequada ao gerenciamento do pagamento do bônus.

Em segundo lugar, o § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, definiu o valor global do bônus como o produto entre a base de cálculo e o índice de eficiência institucional. Embora quanto a este último a Lei tenha outorgado ao CG o poder normativo na definição da metodologia de cálculo, quanto ao último a legislação silenciou. Isto, por si só, não é argumento hábil para concluir pela reserva de lei na definição da base de cálculo.

É que, uma vez existente previsão genérica em lei do bônus e das parcelas que o compõem, resta instaurado o poder regulamentar pelo chefe do Poder Executivo. Ou seja, o poder regulamentar é inerente e independe de previsão expressa quando a lei editada pelo Poder Legislativo demanda detalhamento para sua implementação^[3], salvo quando a lei, ela própria, veda ou dispensa a disciplina infralegal^[4]. A adoção da corrente interpretativa teleológica autoriza afirmar que a finalidade da norma em apreço é a instituição do bônus em favor da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil. Havendo previsão de suas parcelas, ainda que silente quanto à forma de seu cálculo, é legítimo ao chefe do Poder Executivo adotar providências para dar concretude ao comando legal.

Entendo se tratar de manifestação do fenômeno da delegificação. É claro, para fins de aferição da competência, o decreto em questão assume natureza regulamentar, nos termos do inciso IV do art. 84 da Constituição. No entanto, não há como ignorar o fato de o legislador ter sido lacônico na definição da base de cálculo do bônus e na ampla margem de normatização que deve ser conferida ao Poder Executivo na implementação do Programa instituído pela Lei nº 13.464, de 2017. Noto que uma hermenêutica positivista restrita levaria à uma leitura ofuscada do ordenamento, impedindo a concretização da finalidade da lei. A Lei não pode ser interpretada de modo a fazer furtar sua própria eficácia e efetividade. Assim, entendo estar aberto à via regulamentar o poder normativo quanto à fixação da base de cálculo que compõe o bônus.

2.3.2. Observância da reserva de lei específica e da competência de iniciativa para disciplinar remuneração de servidores públicos (art. 37, X, Constituição)

Ao instituir o regime da Administração Pública, o art. 37 da Constituição enuncia os princípios e as regras que orientam a disciplina normativa e a atuação administrativa do Estado. Entre outros dispositivos constitucionais, a matéria remuneratória é tratada pelo inciso X, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, nestes termos:

Art. 37. (...)

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

Assim, a par de outras condicionantes, comentadas mais adiante neste Parecer, o art. 37, X, da Constituição exige que a fixação ou a alteração de remuneração ou subsídio de servidores públicos seja veiculada por *“lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso”*. A respeito da melhor interpretação a ser conferida a expressão *“lei específica”*, a CONJUR/MP já externou posicionamento no sentido de que o texto constitucional condiciona à edição de lei que trate exclusivamente da temática remuneratória, ainda que abrangendo mais de uma carreira:

78. (...) Ao dispor sobre o tema, o inciso X do art. 37 da Constituição impõe que *“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica (...)”*. Nesse contexto, atende à legalidade a alteração do padrão remuneratório no serviço público mediante edição de medida provisória, eventualmente convertida em lei com a anuência do Poder Legislativo.

79. Descabe invocar que a locução *“lei específica”*, contida no comando constitucional, evoca o dever de que cada carreira tenha sua remuneração fixada por lei individualizada. A melhor interpretação do dispositivo culmina na conclusão de que os aspectos remuneratórios dos servidores públicos devem ser disciplinados em lei que trate exclusivamente do tema, ainda que diga respeito a mais de uma carreira, cargo ou função. Esta tem sido a praxe legislativa recente, sobre a qual até o momento não se tem notícia de invalidação pelo Poder Judiciário. Assim foi com a edição das Leis nº 13.324 e nº 13.326, ambas de 29 de julho de 2016, por exemplo.

80. Este entendimento coincide com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, entre outros precedentes, na ADI 64-1/RO. Na ocasião, discutiu-se a constitucionalidade de lei estadual de iniciativa do Governador, mas alterada por emenda parlamentar para prever, entre matérias de natureza diversa, índice de reajuste e equiparação salarial dos servidores estaduais à política federal de reajustes. No voto da Min. Relatora Carmen Lúcia ficou evidenciada a interpretação a ser conferida à locução *“lei específica”*, constante do inciso X do art. 37, CRFB:

8. Há que se salientar que, conquanto não posto, expressamente, como questão a ser considerada pelo este Supremo Tribunal, há de se realçar que, também sob o aspecto material, incorrem em inegável inconstitucionalidade os dispositivos postos em questão na presente ação. Colidem os arts. 4º e 5º da Lei rondoniense n. 227/1989 com o quanto posto no art. 37, inc. X, da Constitucional, segundo o qual *“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º, do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica...”*, havendo de se entender por esta a que se caracteriza por ser monotemática e dirigida a uma situação por ela específica. Não há de considerar preenchida a exigência constitucional estabelecida naquela norma por uma lei que pudesse ser tida como *“um cheque em branco legislativo”*, tal como se deu na espécie. (ADI 64-1/RO, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 21.11.2007, DJe 21.02.2008, grifos do original) (Parecer nº 01112/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, Processo nº 05210.004352/2017-39)

Por sua vez, a privatividade de competência diz respeito à prerrogativa de certas autoridades para dar início ao processo legislativo que trate de matérias determinadas. No âmbito do Poder Executivo federal, o constituinte optou por reservar ao Presidente da República a competência para instaurar o processo legislativo relativo aos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a e c), tendo sido tal competência observada no momento da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016.

Uma vez editada a Lei nº 13.464, de 2017, que trata de matéria remuneratória, ainda que afeta a mais de uma carreira, entendo estar atendido o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição. A despesa decorrente do custeio do bônus tem fundamento em expressa autorização legal específica, contida nos arts. 5º a 14 da Lei nº 13.464, de 2017.

Por essa razão, a disciplina da base de cálculo do bônus por intermédio de decreto não implica ofensa ao inciso X do art. 37 do texto constitucional. Trata-se de mero detalhamento normativo realizado pelo poder regulamentar, para dar concretude à norma expedida pelo legislador^[5].

13. Verifica-se que a manifestação procurou enfrentar, de forma bastante consistente, vale aditar, as principais dúvidas acerca da matéria. De qualquer sorte, promovo ainda os seguintes acréscimos jurídicos, inclusive em face das notórias discussões que o tema já enfrentou no âmbito do TCU.

14. Convém anotar, de pronto, que não há dúvidas de que a Lei criou uma parcela remuneratória a ser paga a específicos servidores públicos. Acabou gerando, portanto, um direito subjetivo a esses agentes.

15. Diante do exposto, soaria natural que adviesse uma regulamentação com o fito de modelar a base de cálculo do bônus, a qual, a despeito de lograr ter previsão legal expressa (art. 16, §4º, da Lei nº 13.464, de 2017), não possui sua metodológica de cálculo estabelecida na lei.

16. Não há dúvidas de que o Poder Regulamentar pode ser empregado mesmo que não haja lei expressa que o autorize. Trago, até para evidenciar que isso é uma compreensão antiga doutrinária, a seguinte visão de Roque Antonio Carrazza:

(...) A faculdade regulamentar provém de um poder próprio da Administração Pública. Não tem origem na lei, mas na Constituição, entendida como um todo. Em outros termos, regulamentar leis é atribuição originária do Poder Executivo, que a recebe, do sistema jurídico, em caráter privativo e indelegável. Daí se infere, necessariamente, que o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito do Município não carecem de qualquer autorização do legislador respectivo, para editarem regulamentos. Nem, muito menos, podem por ele ser impedidos de fazê-lo. Qualquer lei nesse sentido seria *nula* por vulnerar competência do Executivo (...) Como se isso não bastasse, o Legislativo não tem condições de aquilatar até que ponto a lei (...) que dá à estampa é, ou não, auto-executável. Às vezes, alguns artigos da mesma são autoexecutáveis, enquanto que, outros, para se tornarem suscetíveis de execução prática, devem ser desdobrados por meio de decretos regulamentares. Quem deve considerar se regulamenta, ou não, uma lei (...) é o Chefe do Executivo que vai aplicá-la, assessorado, naturalmente, pelos seus técnicos” (CARRAZA, Roque Antonio. *O Regulamento no Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 113).

17. É corriqueiro, inclusive, que haja edição de regulamentos mesmo que não tenha previsão expressa na lei para tal empreendimento. Como exemplos rápidos, posso lembrar de: (i) o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” em processos de contratação governamental, mesmo sem menção expressa à edição de regulamento pelo art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993; e (ii) o Decreto nº 9.109, de 2017, que regulamentava a Lei Complementar nº 159, de 2017, cuja redação originária não previa a edição de regulamento pelo Poder Executivo Federal.

18. No caso específico, verifica-se que a regulamentação infralegal da base de cálculo do bônus não tem como intuito efetivamente criar a parcela remuneratória a ser percebida pelos membros da Carreira de Auditoria, a qual foi instituída diretamente por lei, a qual estabelece inclusive o hodierno pagamento mediante valor fixo. A única conduta da regulamentação em comento, na temática, é modelar a base de cálculo que ensejará o pagamento do bônus variável aos beneficiados, bônus esse variável previsto expressamente na lei.

19. Continuando, levanto ainda dois pontos, que foram trazidos nos amplos debates do assunto junto com o TCU.

20. Primeiro, a manifestação da ex-CONJUR-MP foi bem clara em demonstrar que a regulamentação da base de cálculo do bônus não ofende, em si, o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal. Acrescento, de qualquer sorte, que é ordinário dentro da Administração Pública Federal que, ao passo de que a lei cria parcela remuneratória específica, normatização infralegal acaba modelando aspectos relevantes da sistemática de pagamento da aludida parcela. Como exemplo, pode-se trazer as notórias *Gratificações de Desempenho* em inúmeras carreiras do Poder Executivo Federal, cujas operacionalizações para gradação das metas de cumprimento, que influenciam diretamente no importe da remuneração do servidor público, são modeladas infralegalmente. Registro, ainda, que em manifestação da Advocacia-Geral da União no âmbito do processo do TCU (item 50 do Processo SAPIENS NUP 00400.000456/2019-85), constou o seguinte:

Não bastasse isso, o Ministro André Luis trouxe ainda ao caso uma hipótese de gratificação existente no âmbito do próprio TCU e que tem conformação similar ao Bônus de Eficiência, com fixação de parâmetros em ato da Presidência do Tribunal. Trata-se aqui da Lei n. 10.356/2001, cuja redação original previa que “a remuneração dos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é composta pelo vencimento básico e pela Gratificação de Desempenho, incidentes sobre o respectivo vencimento básico, calculada conforme o cargo e a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor” (art. 15, redação original).

Vê-se que a delegação era deveras ampla, e nessa condição foi regulamentada pela Resolução 146, de 28 de dezembro de 2001, cujo art. 3º fixou o percentual da Gratificação de Desempenho no intervalo entre o piso de 48% (quarenta e oito por cento) e o teto de 80% (oitenta por cento) incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo. Ou seja, na ocasião, Resolução do Presidente do TCU gerou uma quase dobra do salário, sem lei formal, prevendo-se ainda, no parágrafo único do mesmo art. 3º, que a percepção por servidor inativo e por pensionista se daria “com base na respectiva média de avaliação individual de desempenho apurada, no intervalo de zero a cem, no âmbito do Tribunal, nos últimos 36 (trinta e seis) meses de efetivo exercício que antecederem a concessão da aposentadoria ou da pensão”. Ou seja, para aposentados e pensionistas, uma avaliação de desempenho estática, dos últimos três anos de atividade, gerava uma gratificação em valor fixo, e tudo isso por simples ato do Presidente do TCU, ante a opção do legislador.

Essa situação foi sendo alterada nos anos seguintes, com alterações da Lei em 2004 (Lei n. 10.930), 2009 (Lei n. 10.950) e finalmente 2012 (Lei n. 12.776). Como muito bem salientou o Ministro André Luis na sessão de julgamento, apenas em 2012 a Lei passou a optar por trazer em si os padrões e percentuais para a Gratificação de Desempenho (Anexo VIII da Lei), de modo que por 11 anos os servidores do TCU perceberam gratificação regulamentada por ato infralegal, a partir da opção do legislador de promover a delegação do tema.

21. Todos esses exemplos não lograram ter qualquer contrariedade no âmbito do Poder Judiciário, de sorte que evidencia, inclusive, a robustez acerca do respeito da modelagem do caso concreto ao disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

22. Um segundo ponto a ser abordado é que o disposto nos arts. 5º e 6º do decreto em comento não ensejam qualquer violação ao disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Com efeito, não é objetivo do indigitados preceitos estipular, em si, uma vinculação de receita pública a específica despesa. Isso não é o mister dos dispositivos. O escopo da proposta é efetivamente a definição da base de cálculo, do *quantum* que será utilizado como valor global do Bônus, a ser repassado, conforme o regramento normativo, aos agentes públicos beneficiados do Programa, não adentrando, vale a pena consignar, em nenhum momento em regras de fonte de receita orçamentária bem como modelagem orçamentário-financeira.

II.4. Juricidade material: Observância do regramento orçamentário-financeiro. Art. 169 da Constituição Federal. Lei Complementar nº 173, de 2020. Arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. O indigitado Parecer 1474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU já enfrentou o fato de que a modelagem remuneratória do bônus de Eficiência já observou o disposto no art. 169 da Constituição Federal, quando da edição da Medida Provisória/Lei instituidora da parcela remuneratória. Sobre o ponto, transcreve-se o trecho pertinente:

Também no capítulo referente às Finanças Públicas o constituinte estabeleceu parâmetros para tratamento da remuneração dos servidores públicos. Em primeiro lugar, para toda e qualquer despesa, exigiu a existência de créditos orçamentários autorizados pelo Parlamento. Em segundo lugar, mais especificamente para as despesas de pessoal, condicionou a concessão de vantagem à prévia dotação orçamentária e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. É o que se extrai dos arts. 167 e 169:

Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Às disposições constitucionais, deve-se somar como condicionantes à juridicidade da despesa criada pela instituição do bônus aquelas previstas no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata dos requisitos para criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendida aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo que fixa a obrigação de execução por período superior a dois exercícios. Assim estão redigidos os arts. 15 e 17, a serem lidos em conjunto:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifei)

(...)

Inicialmente, admitindo como pressuposto a conclusão externada no tópico 2.3.2, segundo a qual o pagamento do bônus tem como fundamento a Lei nº 13.464, de 2017, é preciso reconhecer que o parâmetro legal da despesa correspondente é este diploma e a Medida Provisória nº 765, de 2016, que o precedeu. Na ocasião da edição desta Medida Provisória, a seguinte fundamentação técnica constou da exposição de motivos da proposição:

9. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira objetiva o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

10. A fonte de recursos para o pagamento do referido Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – Fundaf, que foi instituído por meio do Decreto-lei nº 1.437, de 1975, com a finalidade de "fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais".

11. Excepcionalmente, nos meses iniciais de vigência da norma, o Bônus de Eficiência será pago em valores fixos e, a partir de março de 2017, por intermédio da utilização das receitas auferidas com a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, taxas e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil e com recursos advindos da alienação de bens apreendidos, que compõem o Fundaf.

(...)

32. Do ponto de vista orçamentário, tem-se que a recomposição remuneratória proposta alcança um total de 29.394 servidores ativos, 38.755 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo 68.149 beneficiários, com estimativa de impacto total da ordem de R\$ 223 milhões, em 2016; R\$ 3,7 bilhão, em 2017; de R\$ 3,42 bilhões, em 2018; e de R\$ 3,57 bilhões, em 2019, conforme especificado a seguir:

(...)

II - Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil: Alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários, a um custo da ordem de R\$ 27 milhões, em 2016; R\$ 605 milhões, em 2017; de R\$ 603 milhões, em 2018; e de R\$ 599 milhões, em 2019. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira terá um custo da ordem de R\$ 163 milhões, em 2016; R\$ 2,1 bilhões, em 2017; R\$ 2 bilhões, em 2018; e R\$ 2,2 bilhões, em 2019.

(...)

33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta. (grifei)

A princípio, as razões de ordem técnica indicando que o bônus criado pela Medida Provisória nº 765, de 2016, já atende ao disposto na legislação orçamentária são suficientes para atestar a juridicidade da parcela remuneratória. Cabe aos órgãos gerenciadores do orçamento averiguar o atendimento a estas condicionantes, remanescendo aos órgãos de assessoramento jurídico o saneamento de dúvidas interpretativas e a declaração da viabilidade jurídica da despesa face às providências adotadas pelas unidades técnicas.

24. Consigne-se, por oportuno, que as áreas técnicas de cunho orçamentário-financeiro acentuaram, no processo específico (Processo SEI 00400.000456/2019-85) que subsidiava a atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) perante o TCU, que a instituição do Bônus de Eficiência pela Medida Provisória/Lei já expostas atendeu ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vide, por oportuno, teor do Ofício SEI Nº 107025/2020/ME (Doc. SEI 7898604):

(...)Quanto a confirmação de que estão devidamente observados os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), indicando-se especialmente se houve atingimento das metas fiscais, os esclarecimentos constam das manifestações da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a seguir referidas.

A Nota Técnica SEI nº 7285/2020/ME (6700867) da SOF, aponta:

"(...)

11. Nos anos seguintes, por se tratar de despesa contratada, os recursos para o pagamento dos supracitados bônus foram previstos na ação 0181, da UO 25103, e considerados no cálculo do resultado primário, sem comprometimento das metas estabelecidas nas LDOs de cada ano. Desta forma, entende-se que os art. 16 e 17 da LRF foram atendidos.

(...)"

O Despacho STN-CESEF (6707022) da STN afirma:

“(…)

1. Refiro-me ao Despacho CFORM SEI nº 6584433, o qual requisita desta CESEF informação relativa ao atingimento das metas fiscais nos anos de 2017 e 2018.

2. Em atenção ao solicitado, informamos que as metas de resultado primário para os anos mencionados foram integralmente cumpridas. Disponibilizamos no presente processo os documentos produzidos em atendimento à LRF e às leis de diretrizes orçamentárias dos respectivos exercícios que tratam dessa avaliação.

(…)”

A STN apresentou ainda, como anexo a sua manifestação, os Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais – III Quadrimestre de 2017 (6707011) e 2018 (6707014), respectivamente, que conforme afirmou, foram “os documentos produzidos em atendimento à LRF e às leis de diretrizes orçamentárias dos respectivos exercícios que tratam dessa avaliação.” (…)

25. Até por força desse ponto, o Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX) da AGU acentuou que, em face do Acórdão TCU Plenário nº 1675/2021, “diga-se, por importante, que o Ministério da Economia já afirmou e reafirmou o devido enquadramento da verba nos moldes da legislação orçamentária, de modo que em princípio estariam cumpridos os itens 9.4, 9.5, 9.6 do Acórdão 1921/2019, que foram mantidos” (trecho da Nota 227/2021/DEAEX/CGU/AGU – Processo SAPIENS 00400.000456/2019-85)

26. Desse modo, feitos tais esclarecimentos relativos à formatação jurídico-orçamentária do Bônus de Eficiência no âmbito da Lei nº 13.464, de 2017, avaliemos os preceitos de cunho orçamentário-financeiro no âmbito da presente regulamentação.

27. De início, consigne-se que não há que se falar em qualquer óbice no estabelecimento de base de cálculo do bônus por força do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020. Afinal, o inciso I do art. 8º é claro em acentuar que é possível modelar aumento remuneratório de servidores públicos *caso seja derivado de determinação legal anterior à calamidade pública* reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020. O bônus, como cediço, foi instituído pela Lei nº 13.464, de 2017, marco temporal bastante anterior ao indigitado Decreto Legislativo.

28. Sem embargo do exposto acima, não se pode deixar de observar a necessidade de existência de dotação orçamentária que dê cobertura à presente regulamentação, em face do disposto nos arts. 167, II, da Constituição Federal c/c arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

29. Esse ponto também foi levantado pela Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento (SOF) por intermédio da Nota Técnica SEI 44185/2021/ME, quando levantou que “*tem-se que a efetivação da proposta apresentada depende de autorização prévia no PLOA 2022, incluindo a demanda no seu Anexo V e os valores consignados às dotações associadas ao pagamento da referida vantagem se mostrem suficientes para suportar o impacto decorrente da pretensa regulamentação*”.

30. Desse modo, para atender inclusive a tal alerta da SOF, soa como condicionante imprescindível para a edição do presente decreto a necessidade de amparo orçamentário.

II.5. Controvérsia jurídica.

31. Em atenção ao disposto no III do art. 31 do Decreto nº 9.191, de 2017, que aponta a necessidade de que o parecer jurídico exponha desde já as questões jurídicas controvertidas relativas ao assunto objeto de normatização, é dever de ofício que a PGFN exponha que a regulamentação em comento não é indene a controvérsias.

32. Afinal, como cediço, o TCU inicialmente exarou decisão (Acórdão TCU Plenário 1921/2019) com o seguinte dispositivo:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP), consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

(…)

9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;

9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem

como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas “c” e “d”, do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

(...)

33. O TCU entendeu, em síntese apertada, que como a Lei nº 13.464, de 2017, não trouxe detalhadamente a base de cálculo para se modelar o bônus de eficiência variável, a eventual regulamentação do assunto mediante ato infralegal iria de encontro ao disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal. Alegou, outrossim, questões de cunho orçamentário-financeiro que poderiam atingir, a seu ver, a eficácia da inexistência de contribuição previdenciária incidente sobre o bônus e do pagamento em si do bônus de eficiência variável. Por conseguinte, o TCU **determinou que o Poder Executivo Federal se abstivesse de bônus de eficiência variável.**

34. Sem embargo, após diligências perante o TCU por intermédio da AGU, o TCU exarou nova decisão (Acórdão Plenário TCU 1675/2021). Consoante delineado na Nota **00227/2021/DEAEX/CGU/AGU:**

“O Acórdão 1675/2021 foi lavrado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer dos recursos interpostos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait), em razão da ausência de legitimidade, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 144, 286, parágrafo único, e 285 do RITCU;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Advocacia-Geral da União - AGU, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário: “9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República de que a regulamentação de matéria de reserva de lei por ato infralegal está em desacordo com princípio constitucional da estrita reserva legal, conforme vasta jurisprudência do STF, a exemplo daquela tratada na ADI 3.369 MC/DF;”;

9.4. tornar sem efeito o disposto no subitem 9.9 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, renumerando os subitens seguintes;

9.5. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário;

9.6. anexar cópia da presente decisão ao TC 011.648/2018-0, para fins de subsidiar sua instrução;

9.7. encaminhar cópia da presente decisão ao Procurador-Geral da República para fins de ciência e, a seu juízo, adotar as medidas que entender pertinentes, caso ocorra a regulamentação por ato infraregal da composição da base de cálculo para fins de pagamento do BEP variável a que se refere a Lei 13.464/2017;

9.8. notificar os recorrentes da presente decisão.

O provimento parcial dado ao recurso consubstancia-se basicamente em dois itens do Acórdão 1921/2019-Plenário, quais sejam os itens 9.3 e 9.9 (...)

(...) Nada obstante, o Acórdão seguiu o Voto condutor, pelo que ficou definida a inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do BEP pelo Poder Executivo, nada obstante ter expressado que a Lei n. 13.464/2017 violou o princípio da reserva legal ao permitir essa atuação. Restou, portanto, apenas a orientação para os requisitos a constarem em eventual e futura regulamentação, constantes dos itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 1921/2019-Plenário.

Também restou afastada a menção a eventual comprometimento das contas do Presidente da República em razão do cumprimento da Lei n. 13.464/2017, o que se deu pela exclusão do item 9.9 do Acórdão 1921/2019.

35. Diante do exposto na presente manifestação, o TCU reformulou a sua determinação anterior, no sentido de não mais obstar a regulamentação, mantendo, contudo, a sua visão de que o estabelecimento da base de cálculo do bônus de eficiência variável seria ilegal e inconstitucional, reiterando, em linhas gerais, as suas argumentações tecidas na manifestação anterior.

36. Com efeito, esta PGFN mantém o seu entendimento institucional acerca da possibilidade de normatização da base de cálculo do bônus de eficiência por decreto, nos termos da exposição já constante nesta manifestação, a qual inclusive foi seguida pela Advocacia-Geral da União em várias manifestações no âmbito do processo SAPIENS 00400.000456/2019-85, processo específico relacionado com a defesa do assunto perante o TCU. O presente parecer, inclusive, procurou enfrentar pontos aduzidos pelo TCU, pertinentes diretamente com a regulamentação em comento. Sem embargo, é dever de ofício expor, de forma clara, que o TCU não segue a mesma linha jurídica tecida nesta sede, para fins de ciência desde já pelas instâncias decisórias do assunto.

II. 6. Demais disposições e considerações formais

37. Os demais dispositivos, dispostos a partir do art. 7º da propositura, estão dentro da margem de conformação regulamentar, descabendo mais considerações de relevo.

38. No aspecto estritamente formal, para fins de legística, faço as seguintes sugestões redacionais:

(i) no preâmbulo, modificar a expressão “(...)o disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017(...)” por “(...) o disposto nos arts. 6º a 14 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017(...)”, uma vez que a regulamentação é mais ampla do que a mencionada na redação originária;

(ii) no §1º do art. 2º, substituir o trecho “As autoridades de que tratam os incisos I, II, III e IV do caput(...)” por “As autoridades de que tratam os incisos do caput(...)”

(iii) o inciso III do art. 5º deverá ser desmembrado em dois incisos, com a seguinte redação: “III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e” e “IV - dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988”.

III - Conclusão

39. Reiterando o posicionamento institucional de órgãos de consultoria jurídica da AGU, inclusive a própria PGFN, acerca da viabilidade jurídica da regulamentação da base de cálculo do bônus de eficiência por decreto, este Órgão Jurídico não aponta óbice jurídico à presente propositura, sem prejuízo da registrar a existência de controvérsia acerca da matéria, conforme já exposto em capítulo específico. Sem embargo, consigne-se que a edição do presente decreto está condicionada à existência de ação orçamentária que dê cobertura à despesa, nos moldes da legislação orçamentária de regência (arts. 167, II e 169, §1º, ambos da Constituição Federal, e arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como se deve atender aos pontos de legística elencados no item 38 desta manifestação. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente
FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO
Procurador-Geral Adjunto

Documento assinado eletronicamente
RICARDO SORIANO DE ALENCAR
Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 16/09/2021, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar, Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 16/09/2021, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18713706** e o código CRC **39CDEE9E**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À STN/SETO/ME

De ordem, solicito a restituição dos autos.

Brasília-DF, 15 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO RODOLFO CUPERTINO

Assessor Técnico



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Rodolfo Cupertino, Assessor(a) Técnico(a)**, em 15/09/2021, às 18:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18716702** e o código CRC **8F783BF3**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Trata o processo de proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil

O processo foi instruído com manifestação favorável da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - Nota Técnica nº 44000/2021-ME (18698509), a qual concluiu não haver óbices ao seguimento da proposta. Alertou apenas à necessidade de adequação da Exposição de Motivos ao regramento previsto no Decreto nº 9.191, de 2017.

Neste sentido, não verificando-se óbices ao seguimento da proposta, acolho a manifestação técnica exarada e encaminho o processo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, recomendando, caso não haja objeções jurídicas, o envio da(s) Minuta(s) proposta(s) à Secretaria Executiva para providências ulteriores.

Documento assinado eletronicamente

GLEISSON CARDOSO RUBIN

Secretário Especial Adjunto de Desburocratização, Gestão e Governo Digital



Documento assinado eletronicamente por **Gleisson Cardoso Rubin, Secretário(a) Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital Adjunto(a)**, em 15/09/2021, às 21:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18718898** e o código CRC **E20BC189**.



Nota Técnica SEI nº 44185/2021/ME

Assunto: **Proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.**

Referência: Processo SEI nº 18220.101342/2021-50.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica materializa o posicionamento desta Secretaria de Orçamento Federal – SOF quanto à Proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. Com base nos argumentos expostos ao longo do presente opinativo, esta Secretaria apresenta os riscos associados à implementação da medida, tendo em vista a divergência quanto à estimativa de impacto apresentada, o potencial da medida proposta levar à regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, com efeitos orçamentários e financeiros adicionais sobre o erário federal, o não atendimento aos requisitos constitucionais para o aumento das despesas com pessoal e o contexto fiscal.

ANÁLISE

3. A Assessoria de Orçamento da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento – Asseor/Seto, através do Despacho SETO-ASSEOR 18221407, encaminha a esta SOF os autos do Processo SEI em epígrafe para análise e manifestação acerca da Proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, materializada no Documento SEI 18686166.

4. De acordo com a proposta de normativo apresentada, a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira – com o detalhamento do mecanismo de apuração da base de cálculo e a consequente definição do seu valor global – produzirá impactos orçamentários e financeiros a partir de maio de 2022, estimados na forma do Documento SEI 18075932, segundo a metodologia a seguir:

- a) Custo orçamentário proposta (A) – R\$ 1.520.048.804,33
- b) Custo atual (B) – R\$ 875.000.000,00
- c) Impacto orçamentário (12 meses) (C)=(A)-(B) – R\$ 645.048.804,33
- d) Pagamento a partir de maio/2022 (8 meses) – R\$ 430.032.536,22

5. É o relato do essencial.

Da divergência quanto à estimativa de impacto apresentada

6. De início, deve-se consignar a divergência verificada por esta Secretaria quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro apresentada.

7. Conforme relatado acima, a metodologia aplicada para se atingir o *quantum* apresentado considera um custo atual de R\$ 875,0 milhões com o pagamento do bônus da forma como se processa atualmente, carente de regulamentação. Contudo, o montante consignado para tanto no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para 2022, atualmente em discussão no Poder Legislativo, autuado como Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN nº 19, de 2021, atinge R\$ 786.000.000,00 (setecentos e oitenta e seis milhões de reais), considerando o pagamento para ativos e inativos.

8. Dessa forma, considerando o custo orçamentário da proposta apresentado, como R\$ 1.520,0 milhões, o **impacto orçamentário anualizado (12 meses) totaliza R\$ 734.048.804,33 (setecentos e trinta e quatro milhões, quarenta e oito mil, oitocentos e quatro reais e trinta e três centavos)**, enquanto o **impacto em 2022, considerando o pagamento a partir de maio, alcança R\$ 489.365.869,55 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e nove reais e cinquenta e cinco centavos)**.

9. Ademais, não se deve ignorar que a Lei nº 13.464, de 2017, além de instituir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o respectivo bônus associado, também criou o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, que, assim como o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, atualmente, por carecer de

regulamentação, é pago por um valor fixo, conforme previsto no § 2º do art. 21 daquela Lei.

10. Assim, é de se esperar que com a eventual regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho receba tratamento equivalente, gerando um impacto orçamentário-financeiro adicional em 2022 e nos exercícios seguintes.

11. Nesse sentido, mostra-se oportuno relatar que no bojo do Processo SEI nº **12600.103990/2019-75** fora apresentada Proposta de Decreto com o fulcro de instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, dispor sobre o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, com impacto orçamentário-financeiro estimado **para o exercício de 2020 em R\$ 409.971.033,24 (quatrocentos e nove milhões, novecentos e setenta e um mil, trinta e três reais e vinte e quatro centavos)**, na forma da Nota Técnica SEI nº 14/2019/SIT/STRAB/SEPRT-ME (3064625).

12. Considerando esse valor como custo orçamentário de uma eventual proposta análoga para o próximo ano e que no PLOA 2022 restaram consignados R\$ 142.983.492,00 (cento e quarenta e dois milhões, novecentos e oitenta e três mil, quatrocentos e noventa e dois reais) para custear o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho da forma atual, sem regulamentação, pode-se estimar um **potencial impacto anualizado (12 meses) de R\$ 266.987.541,00 (duzentos e sessenta e seis milhões, novecentos e oitenta e sete mil, quinhentos e quarenta e um reais)** e um **potencial impacto em 2022, considerando o pagamento a partir de maio, de R\$ 177.991.694,00 (cento e setenta e sete milhões, novecentos e noventa e um mil, seiscentos e noventa e quatro reais)** para tal medida.

Dos requisitos constitucionais para o aumento das despesas com pessoal

13. Feitas as considerações do tópico anterior, faz-se necessário ressaltar, como é de praxe nas manifestações desta Secretaria acerca de demandas correlatas, que as despesas com pessoal e encargos sociais, dada a sua relevância e magnitude para a gestão fiscal, recebeu um tratamento destacado no ordenamento jurídico pátrio. O § 1º do art. 169 da Constituição Federal – CF, transcrito na sequência, estabelece condições para a elevação de tal dispêndio:

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos nossos)

14. Tem-se, portanto, como requisitos constitucionais para o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, a expressa autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO correspondente ao exercício em que deva entrar em vigor, além da existência de dotação orçamentária adequada e suficiente para tanto na respectiva Lei Orçamentária Anual – LOA. Assim, como a proposta sob análise prevê o incremento em uma vantagem de caráter remuneratório, faz-se necessário observar as exigências acima.

15. Nesse contexto, é preciso relatar que a LDO 2022, instituída pela Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, ao tratar da autorização para a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, limitou as demandas até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2022, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o Anexo V do PLOA 2022, ao qual se refere o dispositivo da LDO, não apresenta limites autorizativos a regulamentação do referido bônus, no âmbito do Poder Executivo federal.

16. Além disso, conforme demonstrado no tópico anterior, os recursos alocados nas programações orçamentárias próprias para o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, caso este também venha a ser objeto de regulamentação, não se revelam suficientes para suportar o impacto decorrente de eventual medida.

17. Nesse diapasão, destaque-se o Acórdão nº 894/2019-TCU-Plenário, que emitiu alerta ao Poder Executivo federal, no sentido de que a implementação de proposta que se submeta ao art. 169 da CF só poderia ser encaminhada quando previamente autorizado pela LDO e se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, nos termos a seguir:

9.2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que a criação de cargos e funções somente poderá ocorrer se houver dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, nos termos do inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição Federal de 1988; e, ainda, deverá estar acompanhada da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no inciso II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000;

18. Nesse sentido, cabe trazer à baila a manifestação constante no Parecer SEI Nº 5747/2019/ME, da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, aprovado pela Nota SEI nº 172/2019/DIPAR/DIGAB/PGFN-ME, da Subprocuradora Geral da Fazenda Nacional, exarado no âmbito do Processo SEI

nº 12100.107077/2019-89, que analisou a proposta de reajuste da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal:

23. Contudo, nesse ponto, traz-se o de que o art. 169 da Constituição se suprindo, cumulativamente, dois requisitos: (i) houver dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver na Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO. Veja-se, nessa trilha argumentativa, que o inciso II do §1º do art. 169 da Constituição exige autorização específica na LDO para a implementação de propostas que impliquem . Esse entendimento é endossado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, a exemplo do Acórdão nº 894/2019-TCU-Plenário[2], de abril de 2019 e, pois, quando da edição desta MP.

19. Assim, tem-se que a efetivação da proposta apresentada depende de autorização prévia no PLOA 2022, incluindo a demanda no seu Anexo V e os valores consignados às dotações associadas ao pagamento da referida vantagem se mostrem suficientes para suportar o impacto decorrente da pretensa regulamentação.

Do contexto fiscal

20. A rigidez característica das despesas obrigatórias - dentre elas, sobretudo, as relacionadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais -, aliada à sua dinâmica ascendente, tem contribuído para que desde 2014 o Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) apresente déficit primário, resultando em aumento do endividamento e redução dos investimentos públicos.

21. Assim, mesmo antes da deflagração da situação de emergência decorrente da pandemia da Covid-19, para evitar o desrespeito às regras fiscais vigentes, os gastos discricionários da União têm sido paulatinamente estrangulados, prejudicando a realização de investimentos e, inclusive, colocando em risco a capacidade operacional de órgãos e entidades federais, visto que parte expressiva desses dispêndios englobam o pagamento de aluguel, manutenção, segurança, limpeza e outros essenciais ao funcionamento de qualquer estrutura administrativa.

22. Como exemplo atual de regra fiscal cujo cumprimento tem demandado esforços inéditos pelo Poder Executivo federal pode-se citar o Novo Regime Fiscal - NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, responsável pela imposição de um limite para as despesas primárias dos poderes e órgãos relativamente autônomos da União.

23. Conforme restou demonstrado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 2º bimestre deste ano, para manter respeitados os limites estabelecidos pelo NRF, as despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal tiveram que ser ajustadas a menor em R\$ 4.521,9 milhões. Para a operacionalização desse ajuste, foi publicada a Portaria FAZENDA/ME nº 7.717, de 29 de junho de 2021, que fixou nesse montante o bloqueio das dotações orçamentárias correspondentes, na forma do Anexo XXVII do Decreto nº 10.699, de 14 de maio de 2021.

24. Mais recentemente, como explicado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre, com a melhora dos parâmetros macroeconômicos aplicados, as projeções de receitas e despesas primárias obrigatórias passaram a indicar a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira nas despesas discricionárias, considerando a respectiva meta de resultado, em R\$ 167.056,4 milhões. Porém, devido ao teto imposto pelo Novo Regime Fiscal, o aumento no âmbito do Poder Executivo restou limitado a R\$ 12.303,9 milhões.

25. Alie-se a isso a crise econômico-sanitária provocada pela pandemia da Covid-19. Segundo dados do Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19[1], até o mês de dezembro de 2020, já tinham sido despendidos pelo erário federal R\$ 524,0 bilhões - de um total de R\$ 604,7 bilhões previstos - em ações de enfrentamento à pandemia. Neste ano, estão previstos outros R\$ 127,5 bilhões em gastos federais, já tendo sido pagos R\$ 68,7 bilhões.

26. Por fim, faz-se necessário salientar o aumento de R\$ 33.672,1 milhões na projeção para a realização de despesas decorrentes de condenações judiciais impostas à Fazenda Pública federal, , quando comparado à estimativa mais recente para o exercício em curso. Esse acréscimo, conforme explicado em seção específica da Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2022, resulta principalmente do volume associado aos precatórios apresentados pelo Poder Judiciário, maior do que o dobro daquele registrado para o exercício atual.

27. Diante de tal cenário, o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional nº 23 - PEC 23/2021, que, dentre outros pontos, pretende alterar a atual regra para o parcelamento de precatórios, prescrita no § 20 do art. 100 da Constituição Federal, além de estabelecer uma regra adicional, transitória, com o fim de mitigar os efeitos orçamentários, financeiros e fiscais de um crescimento no volume associado aos requisitórios apresentados, como o verificado para 2022.

28. Desta feita, para incorporar, em 2022, ao orçamento federal, o impacto decorrente da proposta sob análise, para a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que, conforme explicado alhures, tem potencial para atrair a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, uma vez que ambas as vantagens decorrem do mesmo fundamento legal, torna-se necessário a aprovação pelo Congresso Nacional da supracitada PEC nº 23, ou instrumentos congêneres, que, permitam o parcelamento dos precatórios. Em ato contínuo, atendidos os requisitos fiscais e aqueles relacionados ao NRF, tornar-se-á possível o envio de mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, em consonância com o art. 166, §5º da Constituição Federal, a fim de propor alteração do PLOA 2022, com a inclusão dotação orçamentária suficiente para atendimento do pleito e alteração do respectivo anexo V.

[1] Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>> Acesso em: 20 agosto 2021.

CONCLUSÃO

29. Assim sendo, esta SOF vislumbra riscos para o prosseguimento da proposta, neste momento, na forma apresentada, conforme explicitado neste opinativo.

RECOMENDAÇÃO

30. Ante todo o exposto, submete-se o assunto à consideração superior e sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Asseor/Seto, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

PABLO DA NÓBREGA

Coordenador de Acompanhamento e Avaliação das
Despesas de Pessoal e Sentenças

De acordo. À Asseor/Seto

Documento assinado eletronicamente

MYCHELLE CELESTE RABELO DE SÁ

Coordenadora-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças

Documento assinado eletronicamente

LUIZ GUILHERME PINTO HENRIQUES

Subsecretário de Assuntos Fiscais



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Guilherme Pinto Henriques, Subsecretário(a)**, em 15/09/2021, às 21:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mychelle Celeste Rabelo de Sá, Coordenador(a)-Geral**, em 15/09/2021, às 21:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pablo da Nóbrega, Coordenador(a)**, em 15/09/2021, às 22:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18719693** e o código CRC **B15F9FDD**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
Assessoria de Orçamento

Nota Informativa SEI nº 29913/2021/ME

INTERESSADO(S): Receita Federal do Brasil

ASSUNTO: Minuta de Exposição de Motivos e Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017

QUESTÃO RELEVANTE:

- Trata-se de minuta de Exposição de Motivos e Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a [Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017](#) (18686158).
- Conforme esclarece a Exposição de Motivos (18686158):

"4. Cumpre ressaltar que dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a **definição da metodologia para mensuração da produtividade global** da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a **fixação do Índice de Eficiência Institucional** desse órgão, que será utilizado para definir o **valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade**.

5. Diante o exposto, **o primeiro objetivo desse Projeto de Decreto é instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil**, e assim possibilitar que sejam definidos a metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

(...)

8. **O segundo objetivo do presente Projeto de Decreto é regulamentar a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade como um percentual do FUNDAF** - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que foi autorizado pela [Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017](#), a custeá-lo, e as regras para sua atualização."

(Grifo nosso)

- Ademais segundo o Anexo I da Exposição de Motivos (18686158), em relação aos custos está previsto :

"Não há custos para o exercício de 2020.

A regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade poderá levar a uma **necessidade orçamentária de R\$ 430 milhões para o exercício de 2021**, condicionado ao atingimento das metas do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a ser definido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade."

(Grifo nosso)

ANTECEDENTES:

- **RFB/ME:** pelo Ofício SEI 220009/2021/ME (18076593), de 18/08/2021, apresenta as seguintes considerações:

"1. Tendo em vista o **acatamento da tese desta Secretaria-Especial quanto à inviabilidade do TCU obstar a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade**, encaminho minuta de decreto regulamentador para exame e prosseguimento (documento SEI 18075905).

2. A referida minuta **foi atualizada para o presente exercício**, bem como tratou-se de **corrigir a fórmula de determinação da base de cálculo do Bônus, de modo a atender preocupação externada pela Secretaria de Orçamento Federal na Nota Conjunta SEI nº 1/2019/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME.**

3. Acompanha a minuta de decreto os **cálculos detalhados do impacto orçamentário** da medida (documento SEI 18075932), **conforme previsão de arrecadação do FUNDAF** realizada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB."

(grifo nosso)

- **SGC/SE/ME:** pela Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME (18388060), de 06/09/2021, corroborada pelo Despacho SGC-DGP (18507963) da mesma data, tece as seguintes considerações:

"7. Por pertinente, eis o que estabelecem os arts. 36 a 38 do [Decreto nº 9.191, de 2017](#):

Art. 36. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado indicará:

I - as competências do colegiado;

II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos;

III - o quórum de reunião e de votação;

IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020 \(Vigência\)\)](#)

§ 1º É vedada a divulgação de discussões em curso sem a prévia anuência do titular do órgão ao qual o colegiado esteja vinculado.

§ 2º É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nos colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República.

§ 3º A participação na elaboração de propostas de atos normativos terminará com a apresentação dos trabalhos à autoridade responsável, os quais serão recebidos como sugestões e poderão ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela autoridade ou pelos seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores.

§ 4º A participação dos membros dos colegiados referidos neste artigo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 37. É vedada a criação de colegiados por meio de portaria interministerial.

Art. 38. A proposta de criação ou ampliação de colegiados interministeriais será acompanhada, além dos documentos previstos no art. 30, de:

I - esclarecimento sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;

II - estimativa dos custos com:

a) deslocamentos dos membros do colegiado; e

b) custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.

8. Da análise das disposições acima elencadas, verifica-se que a proposta encaminhada pela SRFB **é silente quanto aos requisitos listados nos incisos III e IV do art. 36 acima transcrito**. Por essa razão, antes de restituir os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, **faz-se necessário devolver o feito à SRFB para que proceda aos ajustes necessários** na minuta SEI nº 18080461.

9. Registra-se, por fim, que os demais aspectos tratados na proposta de Decreto em análise, tais como base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, não se relacionam às competências desta Coordenação-Geral.

CONCLUSÃO

10. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à Diretoria de Gestão de Pessoas e, em caso de concordância, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - SRFB para conhecimento desta manifestação **e adoção das providências pertinentes.** "

(grifo nosso)

- **RFB/ME:** por meio dos Despachos RFB-SUCOR (18515220 , 18526884), de 06/09/2021, apresenta **novos documentos** em resposta a Nota Técnica SEI nº 41586/2021/ME (18388060):

"Em atenção a Nota Técnica 41586 (18388060), apensamos ao presente processo Minuta de Decreto regulamentador do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal. Seguem os arquivos editáveis com o texto limpo (18515176), com controle de alterações (18515197) e rubricada pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil (18515213)."

- **SGC/SE/ME:** pelo Despacho DGP-DIDEP (18536834), de 08/09/2021, corroborado pelo Despacho SGC-DGP (18538252) da mesma data, **analisa os novos documentos** enviados pela RFB e aponta:

"3. Nesse sentido, registra-se que **as recomendações desta Coordenação-Geral foram devidamente atendidas pela SFRB**, conforme se verifica por meio dos §§ 7º e 8º do art. 2º da minuta SEI nº 18515213.

4. Registra-se, por fim, que os demais aspectos tratados na proposta de Decreto em análise, tais como base

de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, não se relacionam às competências desta unidade.

5. Feitas as considerações pertinentes e **não vislumbrando óbice para prosseguimento do feito**, encaminho os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para ciência e, em caso de concordância, restituição do processo à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal."

(grifo nosso)

- **SGP/SEDGG/ME:** pelo Despacho SGP-CGCAR (18591086), de 10/09/2021, destaca:

"1. Em consideração ao Despacho SEI nº 18538252, de 8 de setembro de 2021, cabe destacar que, embora não conste explicitamente o assunto na relação do § 2º do art. 2º do [Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019](#), compete ao Órgão Setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, cujo órgão ou entidade a carreira esteja vinculada, instruir devidamente o processo contendo demandas de atos normativos, conforme os arts. 5º e 7º do [Decreto nº 9.739, de 2019](#), antes de submetê-lo à consideração do Órgão Central do SIPEC.

2. Assim, tendo em vista que a proposta trata de regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, a ser pago aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, lotados nos quadros de pessoal do Ministério da Economia, com o objetivo de incrementar a produtividade nas suas áreas de atuação, restitui-se o processo a essa Diretoria para a devida instrução."

- **SGC/SE/ME:** pelo Despacho DGP-DIDEP (18625742), de 13/09/2021, corroborado pelo Despacho SGC-DGP (18652942) da mesma data, considerando os apontamentos Despacho SGP-CGCAR (18591086) encaminha:

"4. Sendo assim, faz-se necessária a **devolução do feito à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que anexe aos autos Nota Técnica acerca do mérito da proposta de Decreto e minuta de exposição de motivos**, tendo em vista o disposto no art. 5º do [Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019](#), bem como para manifestação quanto ao disposto no art. 7º do referido normativo.

5. Ante o exposto, encaminho os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para ciência e, em caso de concordância, **restituição** do processo à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. "

(grifo nosso)

- **RFB/ME:** por meio Ofício nº 850/2021- GABINETE/RFB (18686169), de 14/09/2021, **reencaminha a Exposição de Motivos e minuta de Decreto** (18686158, 18686166) nos seguintes termos:

"1. Conforme **acordado em reunião nessa Secretaria-Executiva em 14 de setembro de 2021, reencaminho projeto** com o objetivo de regulamentar o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

2. **O mérito da proposta está consignado na Nota Técnica RFB/Sucor nº 0.051, de 14 de setembro de 2021 [18686142], que aprovo**, e que acompanha a minuta da exposição de motivos e de decreto para instituição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade e definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade.

3. Os **cálculos detalhados do impacto orçamentário da medida**, conforme previsão de arrecadação do FUNDAF realizada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB, **acompanham as minutas de decreto.**"

(grifo nosso)

- **SGC/SE/ME:** pela Nota Técnica SEI nº 44016/2021/ME (18700523), de 15/09/2021, apresenta a seguinte análise e conclusão:

"18. Da análise das disposições acima elencadas, **verifica-se que a proposta encaminhada pela SRFB se mostra razoável, urgente e necessária** ao atingimento da finalidade da instituição do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, na forma da [Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016](#), convertida na [Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017](#).

19. Registra-se, por fim, que o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho **não foram objeto de análise deste processo e serão enviados à análise do órgão central de gestão de pessoas oportunamente**, tão logo seja apresentada proposta a esta Diretoria pelo órgão gestor da referida carreira.

CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, encaminho os autos à Diretoria de Gestão de Pessoas para, em caso de concordância, submeter os autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal para conhecimento desta manifestação e adoção das providências pertinentes. "

(grifo nosso)

- **SGP/SEDGG/ME:** pela Nota Técnica SEI nº 44000/2021/ME (18698509), de 15/09/2021, corroborada pelo Despacho SEDGG-DIRVM 18718898, da mesma data, conclui:

"18. Diante do exposto, e considerando a necessidade de regulamentação de matéria prevista na [Lei nº 13.464, de 2017](#), esta Secretaria **não apresenta óbice à proposta nos termos apresentados**. Destaca-se, apenas, a **necessidade da análise quanto aos aspectos orçamentários e jurídicos da proposta**, pelas unidades competentes.

CONCLUSÃO

19. Considerando as informações apresentadas, submete-se a proposta à consideração superior e sugere-se o encaminhamento da minuta de Decreto, acostada de Exposição de Motivos (SEI 18686166) e desta Nota Técnica à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para manifestação e, em caso de concordância, prosseguimento da demanda."

(grifo nosso)

- **SOF/SETO/ME:** por intermédio da Nota Técnica SEI nº 44185/2021/ME (18719693), de 15/09/2021, tece as seguintes considerações e conclui:

"2. Com base nos argumentos expostos ao longo do presente opinativo, esta Secretaria **apresenta os riscos associados à implementação da medida**, tendo em vista a **divergência quanto à estimativa de impacto apresentada**, o potencial da medida proposta levar à regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, com efeitos orçamentários e financeiros adicionais sobre o erário federal, o **não atendimento aos requisitos constitucionais para o aumento das despesas com pessoal e o contexto fiscal**.

(...)

7. Conforme relatado acima, a metodologia aplicada para se atingir o *quantum* apresentado considera um **custo atual de R\$ 875,0 milhões** com o pagamento do bônus da forma como se processa atualmente, carente de regulamentação. **Contudo, o montante consignado para tanto no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA para 2022, atualmente em discussão no Poder Legislativo, autuado como Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN nº 19, de 2021, atinge R\$ 786.000.000,00** (setecentos e oitenta e seis milhões de reais), considerando o pagamento para ativos e inativos.

(...)

15. Nesse contexto, **é preciso relatar que a LDO 2022**, instituída pela Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, ao tratar da autorização para a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, limitou as demandas até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2022, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na [Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#). **Por sua vez, o Anexo V do PLOA 2022, ao qual se refere o dispositivo da LDO, não apresenta limites autorizativos a regulamentação do referido bônus, no âmbito do Poder Executivo federal.**

16. Além disso, conforme demonstrado no tópico anterior, **os recursos alocados nas programações orçamentárias próprias para o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho**, caso este também venha a ser objeto de regulamentação, **não se revelam suficientes para suportar o impacto decorrente de eventual medida.**

17. Nesse diapasão, **destaque-se o Acórdão nº 894/2019-TCU-Plenário**, que emitiu alerta ao Poder Executivo federal, no sentido de que a implementação de proposta que se submeta ao art. 169 da CF **só poderia ser encaminhada quando previamente autorizado pela LDO e se houver prévia dotação orçamentária suficiente** para atender as projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, nos termos a seguir:

(...)

18. Nesse sentido, cabe trazer à baila a **manifestação constante no Parecer SEI Nº 5747/2019/ME, da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio**, aprovado pela Nota SEI nº 172/2019/DIPAR/DIGAB/PGFN-ME, da Subprocuradora Geral da Fazenda Nacional, exarado no âmbito do Processo SEI nº 12100.107077/2019-89, que analisou a proposta de reajuste da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal:

23. Contudo, nesse ponto, traz-se o de que o art. 169 da Constituição se supridos, cumulativamente, dois requisitos: (i) houver **dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) **se houver na Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO**. Veja-se, nessa trilha argumentativa, que o inciso II do §1º do art. 169 da Constituição exige **autorização específica na LDO para a implementação de propostas que impliquem**. **Esse**

(...)

28. Desta feita, para incorporar, em 2022, ao orçamento federal, o impacto decorrente da proposta sob análise, para a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que, conforme explicado alhures, tem potencial para atrair a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, uma vez que ambas as vantagens decorrem do mesmo fundamento legal, torna-se necessário a aprovação pelo Congresso Nacional da supracitada PEC nº 23, ou instrumentos congêneres, que, permitam o parcelamento dos precatórios. Em ato contínuo, atendidos os requisitos fiscais e aqueles relacionados ao NRF, tornar-se-á possível o envio de mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, em consonância com o art. 166, §5º da Constituição Federal, a fim de propor alteração do PLOA 2022, com a inclusão dotação orçamentária suficiente para atendimento do pleito e alteração do respectivo anexo V.

CONCLUSÃO

29. Assim sendo, **esta SOF vislumbra riscos para o prosseguimento da proposta**, neste momento, **na forma apresentada**, conforme explicitado neste opinativo."

(grifo nosso)

CONCLUSÃO: Tendo como referência a presente minuta de Decreto e correspondente Exposição de Motivos (18686158 e 18686166), e considerando a manifestação da Secretaria de Orçamento Federal (18719693), no sentido da **existência de riscos para o prosseguimento da proposta**, sugere-se o encaminhamento do presente processo à Secretaria Executiva - SE/ME, para providências pertinentes.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO RODOLFO CUPERTINO

Assessor Técnico

Documento assinado eletronicamente

PABLO RANGELL MENDES RIOS PEREIRA

Diretor de Programa

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário Especial do Tesouro e Orçamento para as providências pertinentes.

Documento assinado eletronicamente

GILDENORA BATISTA DANTAS MILHOMEM

Secretária Especial Adjunta do Tesouro e Orçamento

De acordo. Encaminhe-se à Secretaria Executiva do Ministério da Economia para as providências pertinentes.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO FUNCHAL

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Rangell Mendes Rios Pereira, Diretor(a) de Programa**, em 15/09/2021, às 23:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gildenora Batista Dantas Milhomem, Secretário(a) Especial Adjunto(a) do Tesouro e Orçamento**, em 15/09/2021, às 23:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Rodolfo Cupertino, Assessor(a) Técnico(a)**, em 16/09/2021, às 00:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Funchal, Secretário(a) Especial do Tesouro e Orçamento**, em 16/09/2021, às 09:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18692975** e o código CRC **98991416**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50.

**À Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento - SETO
(com cópia para a SOF-SEARI)**

1. Em resposta ao Despacho SETO-ASSEOR (18221407), encaminha-se a Nota Técnica nº 44185/2021/ME (18719693) desta Secretaria de Orçamento Federal.
2. Trata-se, assim, de manifestação da aludida Secretaria em torno da Proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

Brasília, 16 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

THIAGO TAVARES REIS

Coordenador



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Tavares Reis, Coordenador(a)**, em 16/09/2021, às 15:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18741017** e o código CRC **79F08EE2**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Despacho RFB/Sucor

Em atenção à manifestação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em sua Nota Técnica SEI nº 44185/2021/ME (18719693), informa-se que revisitamos a estimativa de impacto orçamentário para regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil.

Diante da efetiva execução orçamentária dos meses recentes desta despesa, em contraste com os parâmetros adotado inicialmente para a previsão, e não obstante a diferença ser pequena a ponto de não alterar a vantagem da proposta, entende-se que a estimativa da SOF está mais aderente à situação atual e deve ser utilizada como previsão de impacto orçamentário para a regulamentação da matéria, não havendo mais, assim, divergência nas previsões.

Brasília, 16 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES

Subsecretário de Gestão Corporativa - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Brito da Justa Neves, Subsecretário(a) Substituto(a)**, em 16/09/2021, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18743338** e o código CRC **7A6025A0**.

EM Nº /ME

Brasília, de de .

Senhor Presidente da República,

1 Submeto a sua apreciação o Projeto de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

2. No bojo das alterações realizadas pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, foram instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que objetivam o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

3. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil deverá ser gerido pelo Comitê Gestor do Programa, composto de representantes do Ministério da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje integrados no Ministério da Economia, e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo Federal. A proposta é que o Comitê Gestor seja composto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia e pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

4. Cumpre ressaltar que dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.

5. Diante o exposto, o primeiro objetivo desse Projeto de Decreto é instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, e assim possibilitar que sejam definidos a metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

6. Em atenção ao inciso I do art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, informa-se que o Comitê Gestor possui caráter permanente, em razão de sua natureza de gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, que também possui caráter permanente

nos termos da Lei nº 13.464. Ademais, não se preveem custos de deslocamento dos membros do colegiado, dado que estão todos localizados em Brasília/DF e não há óbice à participação por videoconferência nas reuniões.

7. Em atenção ao inciso II do art. 38 do Decreto nº 9.191, informa-se que os membros do comitê possuem Cargo de Natureza Especial, cuja remuneração é de R\$ 17.327,65, o que significa, estimando-se uma carga de 200h de trabalho no mês, um custo de homem/hora de R\$ 86,63 por membro do comitê. Tendo em vista que são 4 membros no Comitê, e que se considera que as reuniões não ultrapassarão 2 horas de duração, o valor total por reunião é de $4 \times R\$ 86,63 \times 2 = R\$ 693,04$. Como as reuniões são trimestrais, o valor total no ano estimado para operação do comitê é de $R\$ 693,04 \times 4 = 2.772,16$.

8. O segundo objetivo do presente Projeto de Decreto é regulamentar a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade como um percentual do FUNDAF - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que foi autorizado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a custeá-lo, e as regras para sua atualização.

9. O presente Projeto de Decreto exclui explicitamente os recursos oriundos da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras da base de cálculo do Bônus de Eficiência, de modo que esses valores não fazem parte do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

10. Na ausência da presente regulamentação, o Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil está sendo percebido pelos integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil de maneira fixa, conforme previsto na própria Lei nº 13.464, de 20 de julho de 2017, sem considerar os resultados do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, não colaborando para o incremento da produtividade dessa Instituição.

11. Cumpre alertar que a edição do presente Projeto de Decreto está condicionada à existência de ação orçamentária que dê cobertura à despesa, nos moldes da legislação orçamentária de regência (arts. 167, II e 169, §1º, ambos da Constituição Federal, e arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

12. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a medida em tela não ocasiona renúncia de receitas tributárias.

13. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Decreto que ora submeto a sua apreciação.

Respeitosamente,

PAULO GUEDES

Ministro de Estado da Economia

DECRETO Nº , DE DE DE .

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 6º a 14 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da RFB, de que trata o inciso III do **caput** deverá considerar a efetividade das ações de cobrança; a eficiência das ações de fiscalização; o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que tratam os incisos do **caput** indicarão, ao Ministro de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de 15 (quinze) dias contados da indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor ocorrerá no prazo de até 15 (quinze) dias, após a publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação, sem direito à voto, nas reuniões, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do dia da reunião.

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 3º O Comitê Gestor, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o **caput** será publicado no Diário Oficial da União no prazo de 90 (noventa) dias após a instalação do Comitê.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por 25% (vinte e cinco por cento) do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o **caput** as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e

IV - dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o **caput** será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria-Executiva

Nota Informativa SEI nº 29951/2021/ME

SEI Nº: 18220.101342/2021-50

INTERESSADO(S): Receita Federal do Brasil - RFB

ASSUNTO: Regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

QUESTÕES RELEVANTES:

- Trata-se de proposta de Decreto para regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, instituídos pela MP no 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei no 13.464, de 10 de julho de 2017.
- De acordo com a Nota Técnica n. 0051/2021/RFB/Sucor (18686142), a proposta pretende retomar o processo de implantação do Programa de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil, mediante a Instauração do seu Comitê Gestor e da definição da base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.
- A proposta prevê a composição do Comitê Gestor da seguinte forma:
 - Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;
 - Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
 - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e
 - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.
- Dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.
- A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta por 25% do valor arrecadado por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUND AF. Ficam excluídos desse montante os valores de i) multas tributárias e aduaneiras; ii) taxa de utilização do SISCOMEX; e iii) parcela do juros de mora destinada a subconta especial do FUND AF gerida pela PGFN e dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3 da Lei n. 7.711/1988.
- Inicialmente, a RFB informou que o impacto orçamentário da implementação do Programa de Produtividade, para 2022, seria de R\$ 430 milhões de reais, segundo a metodologia a seguir:

Custo orçamentário proposta (A) – R\$ 1.520.048.804,33
Custo atual (B) – R\$ 875.000.000,00
Impacto orçamentário (12 meses) (C)=(A)-(B) – R\$ 645.048.804,33
Pagamento a partir de maio/2022 (8 meses) – R\$ 430.032.536,22

- Entretanto, a SOF apontou que o custo atual da referida despesa consignado para tanto no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para 2022, atualmente em discussão no Poder Legislativo, autuado como Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN nº 19, de 2021, atinge R\$ 786.000.000,00. Dessa forma, considerando o custo orçamentário da proposta apresentado, como R\$ 1.520,0 milhões, o impacto orçamentário anualizado (12 meses) totaliza R\$ 734.048.804,33, enquanto o impacto em 2022, considerando o pagamento a partir de maio, alcança R\$ 489.365.869,55.
- Posteriormente, a RFB, por meio do Despacho (18743338), manifestou concordância com a estimativa da SOF.
- Cumpre destacar que a RFB inseriu na minuta de Exposição de Motivos, em cumprimento ao art. 38 do Decreto n. 9.191/2017, esclarecimentos sobre a necessidade de o colegiado ser permanente e estimativa dos seus custos.
- Ademais, importa registrar que consta da **Exposição de Motivos (18749670)** o alerta da PGFN, consubstanciado no Parecer SEI Nº 14403/2021/ME (18713706), de que "**a edição do presente Projeto de Decreto está condicionada à existência de ação orçamentária que dê cobertura à despesa, nos moldes da legislação orçamentária de regência (arts. 167, II e 169, §1º, ambos da Constituição Federal, e arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal)**".

ANTECEDENTES:

- **RFB:** o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, por meio do Ofício n.º 850/2021-GABINETE/RFB (18686169), de 14 de setembro de 2021, encaminha e aprova a Nota técnica RFB/Sucor nº 0.051 (18686142), de 14 de setembro de 2021, acompanhada das minutas de Exposição de Motivos e Decreto (18686158 e 18686166).

- **SEDGG:** o Secretário Especial Adjunto de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, por meio do Despacho SEI 18718898, não verificou óbices ao seguimento da proposta, considerando que o processo foi instruído com manifestação da Secretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoal (SGP) - Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 44000/2021/ME (18698509), que concluiu não haver óbices ao seguimento da proposta. Alertou apenas à necessidade de adequação da Exposição de Motivos ao regramento previsto no Decreto nº 9.191, de 2017.
- **SETO:** o Secretário Especial do Tesouro e Orçamento, por meio da Nota Informativa SEI nº 29913/2021/ME (18692975), encaminha manifestação da Secretaria de Orçamento Federal, exarada por meio da Nota Técnica SEI nº 44185/2021/ME (18719693), no sentido da **existência de riscos para o prosseguimento da proposta**, tendo em vista a divergência quanto à estimativa de impacto apresentada, o potencial da medida proposta levar à regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, com efeitos orçamentários e financeiros adicionais sobre o erário federal, o não atendimento aos requisitos constitucionais para o aumento das despesas com pessoal e o contexto fiscal.
- **PGFN:** o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, mediante o Parecer SEI Nº 14403/2021/ME (18713706), não apontou óbices jurídicos à presente propositura, nos seguintes termos:

"Reiterando o posicionamento institucional de órgãos de consultoria jurídica da AGU, inclusive a própria PGFN, acerca da viabilidade jurídica da regulamentação da base de cálculo do bônus de eficiência por decreto, este Órgão Jurídico não aponta óbice jurídico à presente propositura, sem prejuízo da registrar a existência de controvérsia acerca da matéria, conforme já exposto em capítulo específico. Sem embargo, consigne-se que a edição do presente decreto está condicionada à existência de ação orçamentária que dê cobertura à despesa, nos moldes da legislação orçamentária de regência (arts. 167, II e 169, §1º, ambos da Constituição Federal, e arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como se deve atender aos pontos de legística elencados no item 38 desta manifestação."

- **SE:** a Diretora de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa, por meio da Nota Técnica SEI nº 44016/2021/ME (18700523), entende que a proposta se mostra razoável, urgente e necessária ao atingimento da finalidade da instituição do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

Registra-se que esta Secretaria-Executiva promoveu aperfeiçoamentos redacionais na Exposição de Motivos, acordados com a Assessoria do Ministro da Economia, com o intuito de refletir as manifestações das áreas técnica e jurídica, incorporados na versão final (18749670).

CONCLUSÃO: considerando a versão final das minutas de Exposição de Motivos e de Decreto abaixo referenciadas, sugiro encaminhamento do presente processo ao Gabinete do Ministro da Economia.

Documentos para assinatura do Ministro:

Exposição de Motivos e Decreto: 18749670

Documentos para anexar ao SIDOF:

Pareceres de mérito: 18686169, 18686142, 18698509, 18692975, 18719693

Parecer Jurídico: 18713706

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
THIAGO STEIN DE MELO E SOUSA
Assessor Técnico

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Secretário Executivo.

Documento assinado eletronicamente
ERIKA MELISSA O. FRANÇA NASSAR
Diretora

De acordo. Encaminhe-se o processo para o Gabinete do Ministro da Economia.

Documento assinado eletronicamente
MARCELO PACHECO DOS GUARANYS
Secretário-Executivo



16/09/2021, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Erika Melissa Oliveira França Nassar, Diretor(a) de Programa**, em 16/09/2021, às 18:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Pacheco dos Guaranys, Secretário(a) Executivo(a)**, em 16/09/2021, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18700691** e o código CRC **01581891**.



Assinaturas

[Fechar](#) [Imprimir](#)

NUP:
Assunto: ME 00253 2021 Decreto dispondo sobre a regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

Assinaturas

Nome	Cargo	Data/Hora da Assinatura	Situação
Paulo Roberto Nunes Guedes	Ministro de Estado da Economia	16-09-2021 21:25:34	
Ricardo Soriano de Alencar	Procurador-Geral da Fazenda Nacional	16-09-2021 20:11:14	

Brasília, 16 de Setembro de 2021

Senhor Presidente da República,

1. Submeto a sua apreciação proposta de Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 464, de 10 de julho de 2017.
2. No bojo das alterações realizadas pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, foram instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que objetivam o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.
3. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil deverá ser gerido pelo Comitê Gestor do Programa, composto originalmente de representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje integrados ao Ministério da Economia, e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo federal. A proposta é que o Comitê Gestor seja composto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia e pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.
4. Cumpre ressaltar que dentre as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estão a definição da metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e a fixação do Índice de Eficiência Institucional desse órgão, que será utilizado para definir o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade.
5. Diante o exposto, o primeiro objetivo dessa proposta de Decreto é instituir o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, e assim possibilitar que sejam definidos a metodologia de mensuração da produtividade e o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.
6. Em atenção ao disposto no inciso I do art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, informa-se que o Comitê Gestor possui caráter permanente, em razão de sua natureza de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, que também possui caráter permanente

nos termos da Lei nº 13.464, de 2017. Ademais, não se preveem custos de deslocamento dos membros do colegiado, dado que estão todos localizados em Brasília/DF e não há óbice à participação por videoconferência nas reuniões.

7. Em atenção ao disposto no inciso II do art. 38 do Decreto nº 9.191, de 2017, informa-se que os membros do comitê possuem Cargo de Natureza Especial, cuja remuneração é de R\$ 17.327,65, o que significa, estimando-se uma carga de 200h de trabalho no mês, um custo de homem/hora de R\$ 86,63 por membro do comitê. Tendo em vista que são 4 membros no Comitê, e que se considera que as reuniões não ultrapassarão 2 horas de duração, o valor total por reunião é de $4 \times R\$ 86,63 \times 2 = R\$ 693,04$. Como as reuniões são trimestrais, o valor total no ano estimado para operação do comitê é de $R\$ 693,04 \times 4 = 2.772,16$.

8. O segundo objetivo da proposta de Decreto é regulamentar a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade como um percentual do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, que foi autorizado pela Lei nº 13.464, de 2017, a custeá-lo, e as regras para sua atualização.

9. A presente proposta de Decreto exclui explicitamente os recursos oriundos da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras da base de cálculo do Bônus de Eficiência, de modo que esses valores não fazem parte do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

10. Na ausência da presente regulamentação, o Bônus de Eficiência e Produtividade da Receita Federal do Brasil está sendo percebido pelos integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil de maneira fixa, conforme previsto na própria Lei nº 13.464, de 2017, sem considerar os resultados do Índice de Eficiência Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, não colaborando para o incremento da produtividade dessa Instituição.

11. Cumpre alertar que a edição da proposta de Decreto está condicionada à existência de ação orçamentária que dê cobertura à despesa, nos moldes da legislação orçamentária de regência (art. 167, II, e art. 169, §1º, da Constituição, e arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - de Responsabilidade Fiscal).

12. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a medida em tela não ocasiona renúncia de receitas tributárias.

13. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a edição de Decreto que ora submeto a sua apreciação.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes

Decreto nº de, de de 2021.

Institui o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, dispõe sobre o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 6º a 14 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, com a finalidade de:

I - gerir o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil;

II - estabelecer a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; e

III - fixar o índice de eficiência institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

Parágrafo único. O índice de eficiência institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, de que trata o inciso III do caput deverá considerar:

I - a efetividade das ações de cobrança;

II - a eficiência das ações de fiscalização;

III - o desempenho do julgamento de processos administrativos fiscais; e

IV - a fluidez do comércio exterior; e a realização da meta global de arrecadação bruta.

Art. 2º O Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil terá a seguinte composição:

I – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que o coordenará;

II – Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da

Economia;

III - Secretário-Executivo do Ministério da Economia; e

IV - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º As autoridades de que o caput indicarão, ao Ministro de Estado da Economia, os seus respectivos suplentes, no prazo de até quinze dias, contado da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro-chefe da Casa Civil a designação dos respectivos suplentes, no prazo de até quinze) dias, contado da data da última indicação de que trata o § 1º.

§ 3º A instalação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil ocorrerá no prazo de até quinze dias, contado da data da publicação do ato de designação de seus membros.

§ 4º A participação na composição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será considerada serviço público relevante, não remunerada.

§ 5º O Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil poderá autorizar, por maioria absoluta, a participação nas reuniões, sem direito à voto, de representantes de outros órgãos da administração pública federal, caso entenda útil ou necessária.

§ 6º As reuniões do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil serão todas registradas em Ata, que deverão ser tornadas públicas no prazo máximo de quinze dias, contado da data de realização da reunião.

§ 7º O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil é de maioria absoluta de seus membros e suas deliberações são consignadas em ata.

§ 8º O Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil se reunirá em caráter ordinário trimestralmente, nos meses previstos no art. 8º da Lei nº 13.464, de 2017, e em caráter extraordinário por requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 3º O Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, por maioria absoluta, aprovará seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, seu funcionamento e sobre a forma de deliberação das matérias que lhes são afetas.

Parágrafo único. O regimento interno de que trata o caput será publicado no Diário Oficial da União no prazo de até noventa dias, contado da data de instalação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

Art. 4º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia fornecerá o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil de que trata o art. 1º.

Art. 5º A base de cálculo a ser utilizada para definição do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira para um determinado exercício será composta por vinte e cinco por cento do valor total efetivamente arrecadado no período de julho do penúltimo exercício à junho do último exercício por fontes de receitas integrantes do Fundo Especial

de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, conforme Anexo Único.

§ 1º Ficam excluídos do valor total de que trata o caput as receitas provenientes do produto da arrecadação:

I - de multas tributárias e aduaneiras, incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

II - da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX de que trata o art. 3º da Lei nº 9.716, de 26 de novembro de 1998;

III - da parcela dos juros de mora de que trata o art. 40 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, com a destinação restabelecida pelo art. 4º da Lei nº 9.716, de 1998, destinada a subconta especial do FUNDAF gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e

IV - dos encargos de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988.

§ 2º O valor global do Bônus de que trata o caput será definido e calculado trimestralmente na forma estabelecida nos §§ 2º, 4º e 8º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, sendo que a primeira avaliação deverá ocorrer em abril de 2022, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março, e será devido a partir de maio, observada a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia deverá prever os recursos e as vinculações necessárias ao atendimento do disposto nos art. 5º no plano de aplicação de que trata o art. 9º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, a ser submetido à aprovação do Ministro de Estado da Economia.

Art. 7º Para apuração da base de cálculo, não serão consideradas receitas reclassificadas extraordinariamente.

Art. 8º Os resultados do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, em especial do índice de eficiência institucional, deverão ser publicizados, por meio de relatório anual, até o último dia útil do trimestre subsequente ao término do exercício.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

Referendado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Gabinete do Ministro da Economia
Chefia do Gabinete do Ministro
Assessoria de Documentação
Coordenação de Documentação
Divisão de Atos

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Exposição de Motivos nº 253/2021/ME, assinada eletronicamente - SIDOF, pelo Sr. Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes, em 16/9/2021, e encaminhada a CC-PR na mesma data.

Brasília, 17 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Amanda dos Santos Ribeiro, Assistente Técnico(a)**, em 17/09/2021, às 10:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18760752** e o código CRC **B6D2E82F**.

ACÓRDÃO Nº 3238/2021 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 169, inciso V, 243 e 250, incisos II e III, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em considerar parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, sem prejuízo do avanço da discussão sobre adequação orçamentária e financeira de despesas com pessoal obrigatórias de caráter continuado no âmbito do processo TC 037.193/2020-1 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e/ou dos futuros acompanhamentos de que trata o art. 3º, inciso IV, alínea “c”, da Resolução-TCU 142/2001, e autorizar o arquivamento destes autos.

1. Processo TC-005.283/2019-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 005.975/2019-0 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Interessados: Alessandra Damian Cavalcanti (892.694.621-53); Chrisciane Vieira Sousa (033.726.401-52); David Odisio Hissa (677.371.613-68); Paulo Cunha de Carvalho (697.103.171-72).

1.3. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Fazenda.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

1.7. Representação legal: Hugo Mendes Plutarco (25.090/OAB-DF), representando Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho; Rodolfo Tsunetaka Tamanaha (31.795/OAB-DF), representando Paulo Cunha de Carvalho; Claudio Renato do Canto Farag (14.005/OAB-DF) e Felipe Teixeira Vieira (31718/OAB-DF), representando Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF) e Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Ministério da Economia; Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Advocacia-Geral da União; Rodolfo Tsunetaka Tamanaha (31.795/OAB-DF), representando Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. encaminhar cópia desta deliberação à Advocacia-Geral da União, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento,
À Secretaria de Orçamento Federal,
À Secretaria do Tesouro Nacional,
À AECI- CAC-3,

1. Venho por meio do presente apresentar o Acórdão N° 3238/2021 (21201929), que trata da Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

2. Isso posto, os Ministros daquela Corte de Contas exararam a seguinte decisão, cujo excerto passo a trasladar:

[...] considerar **parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, sem prejuízo do avanço da discussão sobre adequação orçamentária e financeira de despesas com pessoal obrigatórias de caráter continuado** no âmbito do processo TC 037.193/2020-1 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e/ou dos futuros acompanhamentos de que trata o art. 3º, inciso IV, alínea “c”, da Resolução-TCU 142/2001, e autorizar o arquivamento destes autos. (grifos nossos)

3. Friso, finalmente, que esta Assessoria Especial se encontra à disposição para esclarecimentos ou articulações adicionais que se façam necessárias.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

ALAN RIBEIRO MILAGRES

Coordenador-Geral de Acompanhamento e Controle



Documento assinado eletronicamente por **Alan Ribeiro Milagres, Coordenador(a)-Geral**, em 20/12/2021, às 09:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21201932** e o código CRC **D18760F3**.

[Fale conosco](#)[Ajuda](#)[Login](#)

Pesquisar em...

Acórdãos



O que deseja pesquisar?

Acórdão 1921/2019



1 de 5

**Número do Acórdão:**

ACÓRDÃO 1921/2019 - PLENÁRIO

Relator:

BRUNO DANTAS

Processo:

005.283/2019-1

Tipo de processo:

REPRESENTAÇÃO (REPR)

Data da sessão:

21/08/2019

Número da ata:

31/2019 - Plenário

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessados: Sindifisco Nacional - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (03.657.699/0001-55); Sinait - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (03.657.939/0001-11); Sindireceita - Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil; Anfip - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (03.636.693/0001-0); e União Federal.

Entidade:

Ministério da Economia (extinto Ministério da Fazenda); Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Fazenda.

Representante do Ministério Público:

NAO atuou.

Unidade Técnica:

Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Representante Legal:

Cláudio Renato do Canto Farág (OAB/DF 14.005) e outros, representando a Anfip e o Sinait; Juliano Ricardo de Vasconcellos Costa Couto (OAB/DF 13.802), representando o Sindifisco; Paulo C. de Carvalho (OAB/DF 26.055) e outros, representando o Sindireceita; Carolina Sofia Ferreira Gomes Monteiro (050.617.633-94) e outros, representando a União Federal.

Assunto:

Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Sumário:

REPRESENTAÇÃO SOBRE IRREGULARIDADES NA INSTITUIÇÃO E NO PAGAMENTO DO BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA E NA ATIVIDADE DE AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO. IRREGULARIDADES RELATIVAS À INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. EXPEDIÇÃO DE ALERTA PREVISTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.840/2019-TCU-PLENÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP) , consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os embargos de declaração interpostos pela União Federal por meio da Advocacia-Geral da União (peça 98) ;
- 9.3. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 113, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017;
- 9.4. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 6º do art. 150, e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para o estabelecimento de medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF;
- 9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;
- 9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto

nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

9.8. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nas alíneas "c" e "d", do inciso I, do art. 3º, e no inciso II do art. 31, todos da Lei 13.844/2019, no inciso X do art. 37, § 1º, do art. 169, e art. 107, do ADCT, todos da CF/1988, e arts. 1º, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.1. limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável;

9.8.2. mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, dado o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, conforme alertado em outras decisões do Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade instrutora no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0;

9.11. encaminhar cópia dos autos às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos;

9.12. dar ciência desta deliberação às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

9.13. autorizar o Relator, desde logo, a prorrogar monocraticamente os prazos definidos nos subitens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, caso seja requerido, de forma justificada, pelo Ministério da Economia.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Revisor), Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que não participou da votação: Aroldo Cedraz

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

Relatório:

Trata-se de Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) , na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

2. Adoto como relatório, com os ajustes necessários e destaques do original, o Relatório de Inspeção elaborado pela secretaria responsável pela análise da demanda (peça 54) , que contou com a anuência do diretor e do titular da unidade (peça 55 e 56) .

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Inspeção com Registro Fiscalis 46/2019, no Ministério da Economia, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal, com o objetivo de avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos. A presente Inspeção é decorrente de deliberação constante em Despacho de 15/3/2019 do Ministro Bruno Dantas (TC Processo 005.283/2019-1, peça 25) .

1.1 Dos fatos

2. No âmbito dos trabalhos de Acompanhamento das Receitas, Despesas, Contingenciamento, Resultado Primário e Meta Fiscal, os quais têm periodicidade bimestral, noticiaram-se, no Relatório de fiscalização referente ao 4º bimestre de 2018 (TC Processo 034.842/2018-7) , possíveis desconformidades relacionadas ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP) . O sobredito processo foi julgado pelo Tribunal em 20/2/2019, resultando no Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, relatoria Min. Ana Arraes.

3. Como elucidado na Representação desta Secretaria, a qual originou o presente TC Processo 005.283/2019-1, peça 25, dada a natureza do processo de acompanhamento bimestral da gestão fiscal, o qual visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, restou inviabilizada a análise aprofundada acerca da conformidade dos pagamentos dos BEP no âmbito daquele processo de acompanhamento.

4. Destarte, naquele momento, entendeu-se necessário instaurar fiscalização específica para tratar dos aspectos fiscais e orçamentários relacionados à matéria dada a relevância e o impacto dessas despesas na gestão fiscal. Ademais, o TCU, conforme proposto no item 9.2 do Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, informou às unidades técnicas desta Corte que possuem processos abertos relacionados ao tema, com a abordagem específica de suas respectivas áreas de atuação, acerca dos indícios identificados no acompanhamento de forma a fornecer uma visão mais abrangente sobre o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

5. Constatou-se, à época, que a estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018 apresentou significativa variação no Relatório de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias (RARDP) , o que, segundo a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) , decorreu da não regulamentação das parcelas concernentes ao BEP pagas a servidores das Carreiras Tributária e Aduaneira e da Atividade de Auditoria Fiscal.

6. Naquela ocasião, por prudência, a SOF computava em suas estimativas o valor mais elevado que aquelas despesas poderiam alcançar em 2018, ou seja, considerou-se, inicialmente, a hipótese de regulamentação dos BEP naquele exercício. No entanto, no 4º bimestre de 2018, atingiu-se o período em que é vedada a edição de atos de que resultem em aumento de despesa de pessoal, proibição prevista no parágrafo único do art. 21 da LRF[footnoteRef:2]. Nesse contexto, a projeção de despesas foi revisada para baixo, em montante proporcional à diferença dos custos da regulamentação dos BEP. Assim, verificou-se que a **despesa necessária para custear BEP em 2018, estimada em R\$ 2.536,9 milhões (considerando-se a “regulamentação”)**, foi revisada para **R\$ 999,8 milhões**, tendo em vista a **impossibilidade de “regulamentação” naquele exercício**. [2: Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.]

7. Nada obstante, dada a relevância da matéria, seu significativo impacto orçamentário-financeiro, e notadamente os indícios de irregularidade na concessão e no pagamento dessa parcela remuneratória, entendeu-se oportuno representar ao Tribunal de Contas da União para que se instaurasse procedimento fiscalizatório com vistas a avaliar a conformidade do pagamento desses Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, especialmente no que se refere aos aspectos orçamentário-financeiros.

8. Com efeito, o Ministro Relator, por meio de Despacho datado de 11/3/2019 (peça 5), conheceu da representação apresentada por esta Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 1) e decidiu ainda:

‘96.2. **facultar a manifestação** do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal **no prazo de 24 horas**, se desejarem, a respeito dos indícios de irregularidades apontados na presente representação, os quais ensejam a adoção imediata de medida cautelar no sentido da suspensão de todos os atos tendentes ao cálculo, à fixação e ao pagamento de parcelas remuneratórias a título de

Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, previsto na Lei 13.464/2017, e em especial sobre os seguintes aspectos, nos termos e fundamentos desta decisão:

96.2.1. Inexistência de previsão legal de valores, base de cálculo e metodologia de cálculo do Bônus de Eficiência, com consequente ofensa à reserva legal estrita para fixação de remuneração de servidores públicos;

96.2.2. Vinculação da espécie remuneratória a índices e indicadores;

96.2.3. Afetação da arrecadação de impostos a gastos específicos (CF/88, art. 167, IV) ;

96.2.4. Efetivação de renúncia previdenciária sem atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

96.3. autorizar a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal a realizar **inspeção** no Ministério da Economia e na Secretaria da Receita Federal, conforme escopo que definir, para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho;

96.4. **destacar** os indícios de irregularidade suscitados na manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 1) relacionados ao pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência, para que, preliminarmente, o Plenário delibere sobre a relatoria do feito, no que se refere a atos praticados no âmbito da Advocacia-Geral da União;

96.5. **dar ciência** à Procuradoria-Geral da República acerca das aparentes inconstitucionalidades, ilegalidades e/ou incompatibilidades identificadas na presente Representação (peças 1, 2, 3 e 5) , notadamente no que diz respeito ao confronto entre os dispositivos da Lei 13.464/2017 e os art. 37, inciso X, XIII, 150, § 6º, e 167, inciso IV, da Constituição Federal, bem como os art. 114, caput e §§ 3º e 4º da LDO/2016 (Lei 13.242/2015) , e art. 118 da LDO/2017 (Lei 13.408/2016) ;

96.6. dar **ciência** desta decisão ao Ministério da Economia e à Secretaria da Receita Federal;'

9. Nessa esteira, dando cumprimento ao disposto no item 96.3 do Despacho do Ministro Relator e com o fito de avaliar a conformidade dos pagamentos dos referidos Bônus a integrantes das Carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal, o presente Relatório inicia-se com uma breve introdução contendo: a descrição dos fatos, a metodologia utilizada na fiscalização, o volume de recursos fiscalizados e a instituição legal dos BEP. Na seção posterior, avalia-se a conformidade do pagamento dos BEP e se apresentam os respectivos achados de auditoria à luz da legislação pátria, notadamente da Constituição Federal, da LRF e das demais normas de direito financeiro. Na terceira seção, expõem-se as conclusões sobre o exame da matéria. Por derradeiro, na quarta seção, a equipe de fiscalização apresenta as propostas de encaminhamento.

1.2 Metodologia utilizada

10. Para a realização desta fiscalização, foram utilizados como referência os Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário e 2.721/2017-TCU-Plenário (ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler), os quais versam sobre o pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade a servidores inativos e a pensionistas. Ademais, visando avaliar a aderência do pagamento dos BEP à legislação pátria, foram utilizadas a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2016 a 2019, e outras normas de Direito Financeiro, conjuntamente com a jurisprudência dos Tribunais Superiores.

11. Adicionalmente, por meio dos Ofícios de Requisição 1-46/2019 – TCU/Semag (peça 41) e 2-46/2019 – TCU/Semag (peça 42), diligenciaram-se, respectivamente, a Secretaria-Executiva do Ministério da Economia e a Secretaria de Orçamento Federal, a fim de requisitar informações quantitativas e qualitativas acerca da aplicação da Medida Provisória 765, de 29/12/2016, convertida na Lei 13.464, de 10/7/2017.

1.3 Volume de recursos fiscalizados

12. De acordo com os dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o volume de recursos fiscalizados alcança o montante de R\$ 2.550,4 milhões.

1.4 Instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP)

13. Os BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal foram instituídos por meio da edição da MP 765/2016. Segundo os arts. 5º e 15 da citada MP, a criação dessas parcelas remuneratórias e a instituição de Programas de Produtividade da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho visavam incrementar a produtividade, respectivamente, nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB) , Analista Tributário da RFB e de Auditor-Fiscal do Trabalho.

14. Esses Programas seriam geridos por Comitês Gestores, aos quais ainda caberia a atribuição de editar ato estabelecendo a forma de gestão do Programa e a metodologia para mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Inspeção do Trabalho e da rede descentralizada de atendimento no exercício da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Adicionalmente, atos emanados pelos correspondentes comitês ainda fixariam os Índices de Eficiência Institucional.

15. A MP 765/2016 ainda estabeleceu os valores globais dos BEP, em ambos os casos, os quais seriam dados pela multiplicação das respectivas bases de cálculo pelos Índices de Eficiência Institucional. Necessário trazer à baila que a base de cálculo do BEP da Atividade Tributária e Aduaneira era composta pelas seguintes receitas, a teor do § 4º do art. 5º:

'Art. 5º - *Omissis*

§ 4º A **base de cálculo** do valor global do **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei no 1.437, de 17 de dezembro de 1975:

I - **arrecadação de multas tributárias e aduaneiras** incidentes sobre a **receita de impostos, de taxas e de contribuições** administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei no 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da **alienação de bens apreendidos** a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei no 1.455, de 7 de abril de 1976.' (grifos nossos)

16. Nessa mesma linha, o § 4º do art. 15 da MP 765/2016 estabeleceu que a base de cálculo do BEP da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho seria composta por:

'Art. 15 – *Omissis*

§ 4o A **base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho** será composta por **cem por cento das receitas decorrentes de multas pelo descumprimento da legislação trabalhista**, incluídos os valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União. (grifos nossos)

17. Na repartição do valor global dos BEP entre os beneficiários, de forma geral, adotar-se-iam os critérios referentes à situação funcional do servidor: servidor ativo, após completar 36 meses em atividade no cargo, perceberia o valor máximo individual do BEP; se inativo, reduzir-se-ia o BEP, à medida que se elevasse o tempo após a data de aposentação. No caso específico da Atividade Aduaneira e Tributária, além da distinção do percentual do BEP entre inativos e ativos, há ainda um rateio proporcional entre os dois cargos integrantes da carreira: Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (um inteiro do BEP) e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil (seis décimos do BEP) .

18. Destaque-se que a MP 765/2016, nos arts. 10 e 20, estabeleceu que, nos meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017, seriam devidos, a título de BEP, o valor mensal de R\$ 7.500,00 a Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho e o valor mensal de R\$ 4.500,00 a Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

19. Nos meses seguintes, até a produção dos efeitos decorrentes da edição dos atos a que se referem o § 3o do art. 5o e o § 3o do art. 15, ambos da MP 765/2016, os BEP seriam pagos mensalmente nos valores de R\$ 3.000,00 para Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho, e de R\$ 1.800,00, para Analista Tributários da Receita do Brasil. Esse conjunto de atos do Poder Executivo foi comumente denominado “**regulamentação do bônus de eficiência**”, o que, pelas projeções da SOF, poderia acrescer a despesa com essa parcela remuneratória em cerca de 154% (repise-se que valor passaria de R\$ 999,8 milhões para R\$ 2.537,7 milhões, conforme sobredito) .

20. De forma resumida, observa-se que o BEP se refere a uma espécie de remuneração variável, atrelada a índices de eficiência institucionais e às respectivas bases de cálculo, que na MP 765/2016 seriam baseadas em arrecadação de multas (para ambos os casos) e alienação de bens apreendidos (apenas no caso do BEP da Atividade Tributária e Aduaneira) . Todavia, até a data de elaboração deste relatório, em razão da inexistência de bases de cálculo definidas em lei e de regulamentação da Lei 13.464/2017, os bônus ainda estão sendo pagos a um valor fixo.

21. Adicionalmente, releva destacar que, embora os BEP sejam percebidos por servidores ativos e inativos, como também por pensionistas, a MP 765/2016 excluiu a parcela referente aos BEP da base de cálculo de contribuições previdenciárias, conforme disposto nos arts. 13 e 23:

‘Art. 13. O valor do **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**

(...)

Art. 23. O valor do **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho** não integrará o vencimento básico e não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**’ (grifos nossos)

22. Seguindo o fluxo normal do processo legislativo constitucional, a citada Medida Provisória foi apreciada pelo Congresso Nacional, onde sofreu significativas modificações, as quais repercutem diretamente no cálculo do valor global desses BEP. Nesse rumo, as alterações mais relevantes promovidas no bojo do Projeto de Lei de Conversão 16, de 2017 (PLV 16/2017) e na respectiva lei de conversão, Lei 13.464, de 10 de julho de 2017, foram: i) **a supressão do limite máximo que essas despesas poderiam alcançar;** e ii) **a exclusão das receitas que comporiam as bases de cálculo dos respectivos bônus.**

23. Nesse contexto, desde a edição, a MP 765/2016 e a Lei 13.464/2017 foram objeto de numerosas controvérsias de ordem constitucional e legal, em razão da instituição do pagamento dos BEP e das diversas inovações no mundo jurídico. Dessa forma, em cumprimento à determinação exarada pelo eminente Ministro Relator, passa-se a discorrer sobre os indícios de irregularidade, com a respectiva análise da equipe de fiscalização no que concerne ao pagamento dessa remuneração a agentes públicos das carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

II. DA CONFORMIDADE DA CRIAÇÃO E DO PAGAMENTO DOS BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE

II.1 Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária

24. A MP 765/2016 e sua respectiva lei de conversão, Lei 13.464/2017, estabeleceram que a parcela remuneratória referente aos **BEP não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.** Os arts. 14 e 24 da sobredita lei assim dispõem sobre a matéria:

‘Art. 14. O **valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**

(...)

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 e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.** (grifos nossos)

25. Adicionalmente, o art. 25 da Lei 13.464/2014 também alterou a Lei 10.887, de 18/6/2004, a qual versa, entre outros temas, sobre procedimentos relativos ao cálculo da contribuição previdenciária para servidores titulares de cargo efetivo de quaisquer Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse contexto, os BEP foram inseridos no rol de parcelas remuneratórias sobre as quais não incide contribuição previdenciária. Assim, o § 1º do art. 4º da Lei 10.887/2004 passou a ter a seguinte redação:

'Art. 4º. *Omissis*

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, **excluídas**:

(...)

XXIII - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, recebida pelos servidores da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil; (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017)

XXIV - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebida pelos servidores da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017) ' (grifo nosso)

26. A breve contextualização sobre os efeitos legais da matéria torna-se necessária para se avaliar a conformidade dessa exclusão das parcelas referentes ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, notadamente no que se refere à aderência desse procedimento às normas que regulam a

concessão de benefícios tributários que culminem em renúncia de receitas.

27. Preliminarmente, é relevante trazer a lume as espécies de tributos, os quais custeiam grande parte da atividade do Estado. À luz do Sistema Tributário Nacional, dos princípios constitucionais tributários e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o direito positivo brasileiro adota as seguintes espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais.

28. Especificamente, as contribuições especiais abarcam as **contribuições sociais de seguridade social**, cuja finalidade já é explicitada na própria denominação, a de custear as ações relativas à seguridade social, aqui compreendidos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.[footnoteRef:3] [3: Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.]

29. Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de considerar as contribuições previdenciárias (tipo de contribuição social de seguridade social) como espécies tributárias. A uma, por estarem previstas no Capítulo do Sistema Tributário Nacional da Constituição Federal de 1988. A duas, por se enquadrarem no conceito de tributo previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional. A três, por possuírem destinação vinculada constitucionalmente.

30. Destaque-se ainda o **caráter contributivo e solidário** da previdência social dos servidores públicos, fundamentado mormente no art. 40 da CF/1988, o qual foi alterado pela EC 41/2003. Nesse dispositivo, a Carta Magna prevê a contribuição do **respectivo ente público**, dos servidores **ativos e inativos** e dos **pensionistas**. Destaque-se que até a citada reforma constitucional, a regra vigente impunha a obrigatoriedade de contribuir para a previdência social apenas a servidores da ativa. No entanto, a EC 41/2003 estabeleceu regras mais rígidas, estendendo a contribuição previdenciária a inativos e pensionistas.

31. Nesse espectro, fica clara a demonstração de que as receitas decorrentes da arrecadação de contribuição previdenciária dos servidores públicos são imprescindíveis ao custeio das ações dos respectivos regimes de previdência social, inclusive para a manutenção do seu equilíbrio financeiro e

atuarial. Deve-se pontuar que a concessão de benefícios fiscais pela União (benefícios financeiros, tributários e creditícios) , os quais podem ou não acarretar renúncia de receitas, está condicionada ao atendimento de uma série de requisitos positivados no texto constitucional e em outras normas de Direito Financeiro, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. Sobre os benefícios fiscais, interessante apresentar um excerto dos ensinamentos do eminente Ministro desta Corte de Contas, Weder de Oliveira, em sua obra “Curso de Responsabilidade Fiscal”, no qual o autor apresenta o contexto em que se inserem tais benefícios e as regras estabelecidas na legislação pátria para a concedê-los:

‘A concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios está sempre envolta de discussões sobre a moralidade, legalidade, constitucionalidade, transparência, eficiência, justiça social e equilíbrio federativo e fiscal.

Os desmandos nessa área foram e podem ser tão intensos que o constituinte de 1988 deu-lhe balizamentos permanentes, complementados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela lei complementar que dispõe sobre a concessão de incentivos atinente ao ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) . ‘

33. Sobre os balizamentos constitucionais acerca da instituição de benefícios fiscais, o § 6º do art. 150 da Carta Política estabelece a necessidade de se editar **lei específica**, que regule exclusivamente as matérias acerca dessas desonerações. Ademais, o § 6º do art. 165 da Constituição ainda exige que o projeto de lei orçamentária seja “acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

34. Com efeito, o texto constitucional ainda prevê de forma expressa que a fiscalização da renúncia de receita compete ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União[footnoteRef:4]. [4: Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.]

35. Em complemento à Constituição, a LC 101/2000 estabelece um conjunto de regras, as quais afetam desde a proposição até a efetiva aprovação dos atos legislativos que concedam benefícios tributários. Nesse rumo, os dispositivos da LRF visam garantir a necessária transparência acerca dos setores beneficiados, fomentar o debate no que tange à pertinência e ao mérito das propostas e, principalmente, manter o equilíbrio fiscal, mormente buscando a neutralidade nas decisões de alterações na legislação tributária.

36. O art. 14 da LRF apresenta as condições e os requisitos para a concessão de benefício tributário da qual decorra renúncia de receita:

‘Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:**

I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A **renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique**

redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.' (grifos nossos)

37. Superada essa contextualização acerca dos delineamentos legais das renúncias de receitas tributárias, rememore-se que a Lei 13.464/2017 excluiu a parcela referente ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária. Nesse contexto, a equipe de fiscalização solicitou informações ao Ministério da Economia quanto à implementação dessa medida, a qual poderia caracterizar uma renúncia de receita tributária. Assim, as solicitações contidas no Ofício 1-46/2019 – TCU/Semag (peça 41) , no que se refere à análise de eventual renúncia de receitas, deram-se da seguinte forma:

a) A Lei 13.464/2017 alterou o art. 4º da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, excluindo da base de contribuição social as parcelas relativas aos Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebidas pelos servidores das respectivas carreiras. Nesse contexto, informe:

a.1) Montante estimado equivalente à receita não arrecadada anualmente, decorrente da isenção da contribuição social referente à parcela paga a título de bônus de eficiência nos exercícios de 2017 a 2021;

a.2) A teor da previsão contida no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, de 4 de maio de 2000, apresentar a demonstração de que a renúncia de receita, estabelecida pela MP 765, de 31 de dezembro de 2016, e pela Lei 13.464/2017, foi considerada nas estimativas de receita das leis orçamentárias referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019. Caso não exista a aludida demonstração, apresentar as justificativas;

a.3) Com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e no art. 113, ADCT da Constituição Federal, quais foram as medidas de compensação adotadas para a concessão de renúncia de receitas? Especificar as medidas com as respectivas memórias de cálculo.

as medidas com as respectivas memórias de cálculo,

a.4) Demonstração de atendimento do disposto no § 6º, art. 150, da Constituição Federal, notadamente no que se refere à edição de lei específica que conceda qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições;

38. A seu turno, o Ministério da Economia, ao responder os quesitos acima elencados, adota a premissa de que a exclusão dos BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária **não se trata de isenção tributária, e sim de hipótese de não incidência**. Tal premissa estaria alicerçada no RE 593.068, no qual o STF esposou o entendimento no sentido de que “somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”.

39. Adicionalmente, com o intuito de reforçar sua tese, o Ministério da Economia apresenta um parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) , Parecer SEI nº 13/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME, o qual se destinava à análise da proposta de medida provisória que tratava da instituição de gratificações de desempenho por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidades do Monitoramento Operacional de Benefícios (GMOB) e a Gratificação de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (GPMBI) , excerto que transcrevemos a seguir (peça 47, p. 2) :

‘Sob a perspectiva tributária, cabe verificar se as medidas acima reproduzidas atraem, ou não, a incidência do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) . Considerando o desenho legal proposto para as gratificações, verifica-se similitude com a gratificação analisada pelo Parecer PGFN/PG/Nº 6/2017, cujo teor foi plasmado na Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017 (ver arts. 3º e seguintes da mencionada Lei.) . De acordo com o aludido Parecer, ao prever que o **Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI)** não seria incorporado aos proventos de aposentadorias e das pensões e nem integraria a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor, o artigo "coaduna-se com o entendimento da maioria já formada do Plenário do STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.068, o qual está sendo levado a efeito sob a sistemática da repercussão geral. Nesse julgamento, seis ministros já firmaram a posição de que, se a verba recebida pelo servidor não se reflete no valor da aposentadoria, ela não pode compor a base de cálculo da contribuição previdenciária. O julgamento foi

aposentadoria, ela não pode compor a base de cálculo da contribuição previdenciária. O julgamento foi

suspenso por pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, em 16 de novembro de 2016, e encontra-se assim noticiado no sítio do STF: (...) ." O Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional à época aduziu, ainda, que:

Com essa maioria já formada (seis dos onze Ministros) , caso a presente minuta de medida provisória viesse a permitir a tributação da contribuição previdenciária dos valores recebidos a título desse Bônus, fácil prever que os servidores derrubariam essa tributação no Poder Judiciário, com o agravamento de que a União seria condenada adicionalmente ao pagamento de honorários de advogado.' (grifo nosso)

40. Aquela Pasta ainda faz alusão ao recebimento de BEP por inativos e pensionistas, buscando elidir a tese de que a referida parcela remuneratória não se incorpora aos proventos de aposentadoria, *in verbis* (peça 47, p. 3) :

'7. Ainda merece destaque que tendo em vista o tratamento legal dado ao referido bônus pela Lei 13464/17, não se pode concluir que haja incorporação de tal verba aos proventos de aposentadoria. O conceito de incorporação pressupõe que a verba tenha sido percebida durante o período de atividade do servidor. O que não é requisito para a percepção do referido bônus, cujo pagamento é realizado sem qualquer vinculação aos proventos ou vencimentos. Vale mencionar que percebem a verba tanto aposentados que porventura a receberam na ativa, quanto para aqueles que nunca perceberam a bonificação na ativa, seja porque já se encontravam jubilados ao tempo da instituição do benefício ou porque, sendo verba variável, pode ser igual a zero. Caso a lei que instituiu o bônus seja revogada, os inativos não mais o perceberão, o que demonstra a ausência de incorporação aos seus proventos. Segundo a tese adotada pelo STF no RE 593068, somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham repercussão em benefícios, ficando excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. Tal incorporação não é o caso da verba relativa ao bônus em referência que tem a nota da variabilidade e, como visto, não integra os proventos, podendo ser igual a zero ou revogada a qualquer tempo pela lei, não gerando, inclusive, direito adquirido à sua incorporação. Conclui-se, diante do esposado, que o fato dos Auditores Inativos receberem 35% do Bônus (depois da redução gradativa) não afasta a tese firmada pelo STF, posto que o valor não tem natureza de verba incorporável ou incorporada à aposentadoria '

valor não tem natureza de verba incorporável ou incorporada à aposentadoria.

41. Assim, por analogia ao entendimento da PGFN acerca de proposta de concessão gratificação de desempenho a outras carreiras, e por considerarem, como relatado acima, que o BEP não se incorpora aos proventos de aposentadoria, segundo o Ministério da Economia, "**Não se tratando de incentivo ou benefício tributário concedido pelo legislador, não há que se prever medidas de compensação para fins do art. 14 da Lei de Responsabilidade fiscal**".

42. Com efeito, segundo o Ministério da Economia, a premissa de hipótese de não incidência prejudicaria o encaminhamento das respostas aos demais questionamentos. Assim, os itens a.1 e a.4 não foram respondidos em sua plenitude.

II.1.1 Análise

43. Inicia-se este subtópico destacando que não se pretende questionar a conveniência e a oportunidade da exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, promovida pelo Poder Executivo e ratificada pelo Congresso Nacional, mas sim avaliar a aderência da medida aos pressupostos constitucionais e legais, notadamente no que se refere à caracterização ou não dessa medida como um benefício tributário.

44. Ressalve-se ainda nuances relacionadas à natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade e a repercussão do pagamento dessas parcelas remuneratórias a ativos, inativos e pensionistas estão sendo tratadas no bojo do TC Processo 011.648/2018-1 e do TC Processo 021.009/2017-1, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Destaque que esse último processo de fiscalização avalia a conformidade de pagamento de bônus de produtividade a inativos e a pensionistas. Em razão disso, a análise a seguir não avançará sobre aspectos relacionados à conformidade legal da percepção do BEP por inativos e pensionistas, estando, assim, delimitada à avaliação da configuração atual da Lei 13.464/2017, notadamente no que se refere à possível concessão de benefício fiscal sem o devido atendimento às normas do Direito Financeiro.

45. O ponto fulcral da discussão nesse ponto reside na premissa adotada pelo Ministério da Economia de não incidência tributária, a qual elidiria a necessidade da adoção das medidas previstas no texto

constitucional e na LRF no que diz respeito à concessão de benefícios tributários e à correspondente renúncia de receitas.

46. Assim, faz-se necessário, em análise contida, trazer à luz a diferença entre isenção e não incidência tributária. Para avaliar a não incidência, deve-se entender o sentido positivo do conceito: a incidência tributária. Seguindo os ensinamentos de Ruy Barbosa Nogueira:

‘Incidência – é o fato de a situação previamente descrita na lei ser realizada e incidir no tributo, dar nascimento à obrigação tributária. Neste caso a situação está incluída no campo da tributação. Tecnicamente se diz que é a ocorrência do fato gerador do tributo, ou que o tributo, como expressão da lei, incide na relação fática previamente tipificada e efetivamente realizada.’

47. De forma, resumida, a incidência tributária é a situação descrita em lei, cuja previsão é abstrata, e, uma vez verificada no mundo dos fatos, concretizará o fato gerador, ensejando o nascimento da obrigação principal. Por outro lado, “a não incidência é o inverso, isto é, o fato de a **situação ter ficado fora dos limites do campo tributário**, ou melhor, a não incidência do fato gerador, **porque a lei não descreve a hipótese de incidência**”^[footnoteRef:5]. Assim, não há ocorrência do fato gerador da obrigação de pagar tributo, tendo em vista que tal fato, atividade ou negócio não fora previsto anteriormente como passível de gerar obrigação de pagar tributo. [5: Ruy Barbosa Nogueira (1999)]

48. Por outro lado, a isenção é uma causa de exclusão do crédito tributário, estabelecida no art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN) . O conceito tradicional da isenção, o qual é comumente encontrado nos manuais de Direito Tributário, é bem evidenciado nos dizeres de Ruy Barbosa Nogueira (1999) , “isenção é a dispensa do tributo devido, feita por expressa disposição de lei”. Muito embora esse conceito não seja um consenso na doutrina moderna, o fato é que o próprio STF acompanha esse entendimento: “A isenção é a dispensa do pagamento de um tributo devido **em face da ocorrência de seu fato gerador**. Constitui exceção instituída por lei à regra jurídica da tributação” (ADI 286, Min. Maurício Corrêa) .

49. Em resumo, pode-se dizer que, na isenção, **há a incidência do tributo, tem-se a ocorrência do fato gerador** e, com isso, **o conseqüente nascimento da obrigação tributária**, no entanto, não há a

constituição do crédito tributário, tendo em vista que a lei cria exceção, dispensando o pagamento do tributo.

50. Deve-se destacar que o julgado da Suprema Corte, no qual a resposta do Ministério da Economia se fundamenta, o RE 593.068, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, versa sobre recurso extraordinário, no qual a autora busca reformar a decisão da Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária de Santa Catarina. A instância inferior decidiu que verbas recebidas a título de terço constitucional de férias, assim como gratificação natalina e horas extras, possuem natureza remuneratória, sendo, portanto, passíveis de contribuição previdenciária.

51. Na apreciação do recurso extraordinário, reconheceu-se repercussão geral acerca da matéria, e, posteriormente, o Pleno do STF deu provimento parcial à autora, fixando-se a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como **terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade**" (grifou-se) .

52. Por toda a extensão do pedagógico voto do Ministro Relator, percebe-se a necessidade de se apartarem aquelas verbas que seriam **ganhos eventuais** daquelas que representam **ganhos habituais**. Nesse rumo, os exemplos utilizados no voto condutor do eminente ministro são aquelas verbas em que não há a menor dúvida quanto à sua eventualidade e à impossibilidade de incorporação aos proventos de aposentadoria. Assim, citam-se "serviços extraordinários", "adicional de férias" "adicional noturno" e "indenização de transporte", os quais, por óbvio, não se incorporam aos proventos de aposentadoria. Nesse sentido, o STF acertadamente reitera sua jurisprudência no sentido da não incidência de contribuição previdenciária sobre vantagens remuneratórias **não habituais** de servidor público e que **não sejam passíveis de incorporação aos seus proventos de aposentadoria**.

53. Em seu voto, o Ministro Barroso ainda apresenta os dois principais fundamentos invocados para dar suporte à orientação do STF acerca da não incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria do servidor público:

1) **Natureza indenizatória** das parcelas, característica que não se amoldaria ao conceito de

remuneração, base econômica da contribuição previdenciária dos servidores; e

2) **Incidência de contribuição previdenciária sobre parcelas não incorporáveis aos proventos** dos servidores desconsideraria a dimensão contributiva do regime próprio de previdência.

54. Veja-se que as parcelas referentes aos Bônus de Eficiência e Produtividade **não atendem a nenhum dos dois requisitos**. Não se verifica em momento algum a natureza indenizatória dos BEP, pelo contrário, tem natureza inequívoca de parcela remuneratória. Fato que comprova isso é a sujeição ao teto remuneratório, previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988.

55. Registre-se que o conceito estritamente legal de "remuneração" é passível de crítica, pois o que deve caracterizar uma parcela como remuneratória é a sua finalidade de retribuir o servidor pelo serviço prestado, tendo como consequência o aumento de seu patrimônio, não o fato de determinada vantagem ter sido paga de forma permanente ou transitória.

56. Por outro lado, a indenização tem como finalidade não o aumento do patrimônio daquele que o recebe, mas a recomposição deste patrimônio à situação anterior a um evento danoso, que o diminuiu. Parcela indenizatória, dessa forma, é a prestação pecuniária destinada a compensar ou a reparar uma lesão causada a um bem jurídico de natureza material ou imaterial, com motivação específica e prevista em lei.

57. De toda sorte, a lei não estabelece o que seja vantagem de natureza permanente, devendo-se entendê-la como aquela vantagem habitualmente paga em razão do exercício ordinário das atribuições do cargo, a exemplo da gratificação natalina e do adicional de férias.

58. Assim, o fato de uma determinada vantagem pecuniária ser permanente ou transitória não a descaracteriza como parcela remuneratória. A interpretação sistemática do termo "permanentes" envolve considerar como remuneratórias aquelas parcelas pecuniárias recebidas em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem, como no caso do Bônus de Eficiência e Produtividade. Dessa forma, conclui-se que os BEP não atendem ao primeiro fundamento utilizado pelo STF acerca da não incidência de contribuição previdenciária.

59. Destaque-se ainda que a própria Lei 13.464/2017 informa que o vencimento básico das carreiras beneficiárias somado às demais parcelas, incluindo os BEP, não poderá exceder o limite máximo estabelecido na Constituição, *in verbis*:

‘Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, **incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.**

(...)

Art. 23. O somatório do vencimento básico da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, **incluído o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, não poderá exceder o limite máximo estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.**’ (grifos nossos)

60. Quanto ao segundo fundamento, o que se **refere à avaliação da incorporação dos BEP aos proventos dos servidores inativos**, faz-se necessário trazer à luz o que dispõe a Lei 13.464/2017 sobre pagamento dos BEP a inativos e pensionistas:

‘Art. 7º Os servidores terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

(...)

§ 2º Os **aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade**, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela “a” do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os **pensionistas** farão jus ao **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira** da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:

I - para as **pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade**, o valor do **Bônus será pago observado o disposto na tabela “a” do Anexo III desta Lei**, aplicando-se o disposto na tabela “a” do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as **pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade**, o **valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo**, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na tabela “a” do Anexo IV desta Lei.’ (grifos nossos)

61. O excerto acima refere-se a dispositivos da Lei 13.464/2017 que estabelecem as regras para percepção dos BEP por inativos e pensionistas das Carreiras Tributária e Aduaneira, no entanto, *mutatis mutandis*, as mesmas regras também são aplicadas aos integrantes da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

62. Deve-se observar que **inativos e pensionistas fazem jus aos Bônus de Eficiência e Produtividade**, inclusive, perceberão essa remuneração por todo o período em que conservarem seu vínculo de aposentação ou de pensionista. Embora o percentual dos bônus se reduza, a uma proporção média anual de 7%, após a data de aposentadoria, esse valor não chega a zero, pois **a proporção mínima é de 35% do valor do BEP**, ou seja, o aposentado e aquele que fizer jus à respectiva pensão receberão indefinidamente esse bônus. A seguir, as tabelas “a” e “b” do Anexo IV da Lei 13.464/2017 são reproduzidas em forma de gráfico a fim de ilustrar esta situação.

Gráfico 1 – Recebimento dos BEP por aposentados e pensionistas

Fonte: Lei 13.464/2017. Elaboração própria

63. Observe-se que **o valor dos BEP alcança a sua proporção mínima (35% do BEP) após nove anos a contar da data da aposentação**. Esses dados acima nos permitem fazer o seguinte exercício. Considere-se que a regra geral atualmente vigente para a aposentadoria voluntária de servidores públicos que ingressaram antes de 2003, dada pela redação da EC 41/2003, prevê que a aposentadoria dar-se-á aos sessenta anos de idade se homem. Considere ainda que a expectativa de vida no Brasil em

que se a dos sessenta anos de idade, se homem. Considera ainda que a expectativa de vida no Brasil, em

2019, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para homens alcança 72 anos e cinco meses. Observando-se a tabela de pagamento dos BEP a inativos e pensionistas, somente após oito anos, o valor do BEP se reduz a um percentual menor que 50%. Assim, verifica-se que, na **maior parte de sua inatividade**, o servidor homem perceberá mais da metade do BEP. No entanto, seus dependentes, se existirem e atenderem aos requisitos para instituição de pensão, ainda perceberão o BEP enquanto perdurar sua condição de pensionista.

64. Dessa forma, é inequívoca a repercussão dos bônus nos benefícios de aposentadoria. Soma-se a isso o caráter solidário da seguridade social. Esse postulado constitucional, conforme dito anteriormente, prevê que a **seguridade social deverá ser suportada por toda a sociedade**. Assim, a hipótese de não incidência aventada pelo Ministério da Economia deve ser vista com bastante cautela.

65. Destaque-se que, na Exposição de Motivos 29/2019 (peça 50, p.52) , que encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição 6/2019, a qual visa promover alterações substanciais nas regras de previdência social, com a finalidade de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial dos respectivos regimes, o Poder Executivo informa que **o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** dos servidores civis da União, em 2017, **foi da ordem de R\$ 45 bilhões**. Em 2018, esse déficit no RPPS elevou-se para R\$ 46,4 bilhões. No entanto, por meio da MP 765, paradoxalmente, o Poder Executivo concedeu esse benefício fiscal a uma pequena parcela de servidores, deixando de arrecadar anualmente milhões de reais.

66. Ainda é necessário trazer à luz o que dispõe a Constituição Federal acerca da base econômica sobre a qual incide a contribuição previdenciária dos servidores públicos. Os §§ 3º do art. 40 e 11 do art. 201, ambos da CF/88, informam que:

'Art. 40 - *Omissis*

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

(..)

Art. 201 - *Omissis*

§ 11. Os **ganhos habituais** do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.'

67. Da leitura dos dispositivos constitucionais acima destacados, observa-se que devem compor a base de contribuição previdenciária os ganhos habituais de servidores públicos. Nessa mesma esteira, verifica-se que a Lei 13.464/2017 estabelece, em seus arts. 9º e 19, que os BEP serão pagos em parcelas **mensais e sucessivas**[footnoteRef:6]. No caso concreto, ativos, inativos e pensionistas vêm percebendo mensalmente os respectivos bônus, desde dezembro de 2016. Não há, face o exposto, a menor dúvida quanto à habitualidade desses ganhos. A partir da implementação da denominada regulamentação dos BEP, esse mecanismo de pagamentos mensais e sucessivos também será preservado, para todo o universo de beneficiários, servidores ativos e inativos e pensionistas. Dessa forma, além da repercussão nos proventos de aposentadoria, os BEP representam ganhos habituais de seus beneficiários. [6: Art. 9º O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.Art. 19. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.]

68. Repise-se que o julgado do STF, RE 593.068, referia-se a verbas claramente eventuais, a exemplo de "terço de férias", "adicional noturno", "serviços extraordinários" e "adicional insalubridade", as quais não repercutem nos proventos de aposentadoria, não guardando a menor relação com os BEP. Dessa forma, não se pode dizer que o entendimento esposado pela Suprema Corte se aplica a essa parcela remuneratória criada pela Lei 13.464/2017.

69. Prosseguindo na análise acerca da hipótese de não incidência aventada pelo Ministério da Economia, deve-se dizer que os argumentos apresentados pela PGFN, ao apreciar a minuta de medida provisória que trata da instituição das Gratificações de Desempenho a médicos e analistas do INSS, **não se aplicam**

à análise da não incidência de contribuição previdenciária dos BEP das carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal, como se explica a seguir.

70. Porém, antes de avançar nesta análise, convém assinalar que a íntegra do Parecer SEI nº 13/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME e a respectiva minuta de medida provisória não foram encaminhadas pelo Ministério da Economia. Destarte, a análise a seguir considerará o excerto do sobredito parecer, contido no Ofício SEI 18/2019/CGLOA/AECI-ME (peça 41) e o teor da Medida Provisória 871, de 18/1/2019, a qual instituiu as citadas Gratificações de Desempenho àqueles servidores do INSS, denominadas Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI) . Destaque-se que aquela Pasta também não acostou qualquer parecer jurídico de seus órgãos consultivos sobre a matéria que versasse especificamente acerca da exclusão dos BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária, pretendida pela Lei 13.464/2017.

71. A **primeira diferença e a mais relevante** no que diz respeito à exclusão da base de cálculo da contribuição previdenciária dos BEP e do BMOB e BPMBI, é que essas últimas duas gratificações **são percebidas apenas por servidores ativos**, ao passo que os **BEP são pagos tanto para ativos, como para inativos e até para pensionistas**. Ademais, frise-se que, **em momento nenhum, a MP 871/2019**, que instituiu o BMOB e o BPMBI, **citou a percepção dessas gratificações por inativos ou pensionistas**, diferentemente da Lei 13.464/2017, que é clara ao estabelecer que inativos e pensionistas perceberão o BEP.

72. A **segunda diferença** entre o BEP e as gratificações de desempenho do INSS refere-se à transitoriedade do BMOB e do BPMBI, ou seja, estas gratificações estão limitadas no tempo. A teor do § 3º do art. 4º e do parágrafo único do art. 10 da MP 871/2019, o BMOB e BPMBI **gerarão efeitos financeiros até 31/12/2020**. Em que pese a possibilidade de prorrogação, a conveniência e oportunidade dessa prorrogação estão a cargo do Ministro da Economia, o qual deverá avaliar a repercussão de seus atos à luz da legislação pátria e, inclusive, poderá sofrer sanções em decorrência de eventual ato que importe ilegalidade ou cause dano ao erário

eventual ato que importe negatividade da causa dentro do prazo.

73. Nesses termos, a exclusão do BMOB e do BPMBI da base de contribuição previdenciária constitui sim verdadeira hipótese de não incidência^[footnoteRef:7], diferentemente do ocorrido com os BEP. De fato, o BMOB e o BPMI não se incorporam aos proventos de aposentadoria, atendendo ao segundo fundamento utilizado pelo STF para caracterizar a hipótese de não incidência, o qual foi citado no item 53. [7: Em que pese a atecnia do termo “hipótese de não incidência”, o que conforme a doutrina, não existe, pois não se pode estabelecer um conceito pela exclusão, valemo-nos dessa terminologia para fins de melhor compreensão do tema.]

74. Sobre esse aspecto, relevante recorrer aos ensinamentos do eminente tributarista Leandro Paulsen (2017) :

A **não incidência** está no plano da aplicação da norma tributária impositiva. Só pode ser identificada pela interpretação, a *contrario sensu*, da abrangência ditada pela própria norma tributária impositiva. **Revela-se na pura e simples ausência de incidência.** Fala-se de não incidência relativamente a todas as **situações não previstas na regra matriz de incidência tributária como geradoras de obrigação tributária.**

A isenção, de outro lado, pressupõe a incidência da norma tributária impositiva. **Não incidisse, não surgiria nenhuma obrigação, não havendo a necessidade de lei para a exclusão do crédito.** A norma de isenção sobrevém justamente porque tem o legislador a intenção de afastar os efeitos da incidência da norma impositiva que, de outro modo, implicaria a obrigação de pagamento do tributo. (grifamos)

75. Face o exposto, nos pagamentos dos BEP, verifica-se que não restam dúvidas quanto ao surgimento da obrigação tributária principal e a posterior concessão de um benefício, caracterizando, assim, **a isenção tributária.** Tem-se uma norma impositiva, estabelecida no plano constitucional (os §§ 3º do art. 40 e 11 do art. 201 da CF/1988) , a qual é clara ao informar qual seria a hipótese de incidência da contribuição previdenciária. Hipótese essa que, como comprovado anteriormente, abarca o pagamento dos BEP, notadamente por ser um ganho habitual, incorporado aos proventos de aposentadoria. Dessa forma, têm-se atendidas as condições para se considerar uma verba remuneratória como integrante da

base de cálculo de contribuição. No entanto, após o surgimento da obrigação tributária, sobrevém uma lei que afasta a necessidade de pagamento do tributo. Configura-se, assim, uma **concessão de benefício tributário**, da espécie isenção, **que nesse caso importa renúncia de receitas.**

76. Digna de relato é a análise sobre as fontes orçamentárias utilizadas para pagamento desses BEP. Em consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que, desde janeiro de 2017 até abril de 2019, **aposentados e pensionistas foram pagos com recursos oriundos de fontes destinadas ao custeio da seguridade social**, como se observa na tabela acostada na peça 51. À guisa de exemplo, apenas para custear o BEP de inativos e pensionistas da Carreira Tributária e Aduaneira, foram utilizados **R\$ 141,4 milhões, R\$ 104 milhões e R\$ 37,4 milhões de recursos, respectivamente, nas Fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, 51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público.** Destaque-se que essas fontes estão diretamente ligadas à previdência e/ou à seguridade social. Assim, de janeiro de 2017 a abril de 2019, dos R\$ 937 milhões pagos a título de bônus a servidores inativos e a pensionistas da Receita Federal do Brasil (RFB), cerca de 30%, ou R\$ 282,9 milhões, foram pagos com fontes destinadas ao custeio da seguridade social. Dessa maneira, **embora não participem do custeio da previdência social, os BEP são pagos com recursos oriundos de fontes orçamentárias da seguridade.**

Gráfico 2 – Fontes orçamentárias que custearam o pagamento de BEP a aposentados e pensionistas das Carreiras Tributária e Aduaneira (jan/2017 a abr/2019)

Valores em R\$ milhões

Fonte: Tesouro Gerencial

77. Não é o escopo desse trabalho avaliar a legalidade da alocação dessas fontes para o custeio do BEP, mas sim demonstrar a paradoxal relação criada pela **exclusão da parcela remuneratória referente ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária e o custeio dos BEP com fontes da seguridade social, inclusive do Plano de Seguridade Social do Servidor Público.**

78. Ainda que se argumente que o bônus, de acordo com as variáveis estabelecidas na Lei 13.464/2017, em caso de não atingimento dos índices de eficiência institucional, poderá ser nulo, as estimativas de despesas com esses pagamentos apresentadas pela Secretaria de Orçamento Federal e os parâmetros inicialmente delineados pela RFB, os quais podem ser entendidos como atos preparatórios para a futura “regulamentação do bônus”, não sinalizam na direção de se ter bônus próximo ou igual zero. Como será abordado posteriormente, a estimativa de despesa com BEP em 2018, se houvesse a dita “regulamentação” dos BEP, seria majorada em mais de 150% em relação à projeção da despesa sem a regulamentação (projeção **com** “regulamentação”: R\$ 2.536 milhões; projeção **sem** “regulamentação”: R\$ 999,8 milhões, conforme a Nota Técnica nº 24728/2018-MP, peça 52) .

79. O Ministério da Economia argumenta ainda que “Caso a lei que instituiu o bônus seja revogada, os inativos não mais o perceberão, o que demonstra a ausência de incorporação aos seus proventos”. Com as devidas vênias, tal alegação não merece prosperar. Como se sabe, em não se tratando de norma de vigência temporária, a lei terá vigor até que outra modifique ou revogue^[footnoteRef:8]. Tal postulado se aplica a qualquer outra norma, independentemente da matéria que regule, incluindo-se também aquelas que versem sobre previdência social ou remuneração de servidor. Inclusive, o STF já se manifestou acerca do tema no RE 563.708: não há direito adquirido a regime jurídico. Obviamente, serão resguardados os direitos e garantias individuais, notadamente no que diz respeito à redução nominal da remuneração. [8: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB) Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.]

80. Por fim, deve-se rememorar que atualmente vigora no Brasil o regime de previdência de repartição, e não o de capitalização. Assim, os trabalhadores ativos custeiam o pagamento de proventos dos inativos. Nesse contexto, não há uma conta individualizada, na qual se capitalizam suas contribuições previdenciárias, acumulando patrimônio para usufruto futuro. Dessa forma, uma eventual revogação de lei não é argumento válido para se aduzir que uma espécie remuneratória não incorporará aos proventos de aposentadoria.

81. Face ao exposto, conclui-se que os Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho representam ganhos habituais, repercutem nos proventos de aposentados e pensionistas e não constituem indenização. À luz da Constituição Federal, esses ganhos deveriam sofrer incidência de contribuição previdenciária. Dessa forma, deve ser afastada a tese apregoada da hipótese de não incidência acerca da exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária. Com efeito, tem-se inequivocamente uma isenção tributária, a qual deve seguir todos os trâmites necessários à instituição de um benefício fiscal.

82. Superada a presente análise acerca da natureza dessa exclusão do BEP da base de cálculo de contribuição previdenciária, passa-se a examinar os efeitos dessa medida à luz da CF/1988 e da LRF, notadamente no que se refere ao estabelecimento de uma renúncia de receita tributária.

II.1.2 Renúncia de receitas decorrente da exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária

83. Considerando-se que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária constitui uma isenção tributária, e não uma hipótese de não incidência, há sim a criação de um benefício fiscal, o qual está enquadrado nas normas do Direito Financeiro, com destaque para a Constituição Federal, a LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .

84. Nesse contexto, o § 6º do art. 150 da Carta Política estabelece a necessidade de se **editar lei específica**, que regule exclusivamente matérias que tratem de benefícios tributários:

‘§ 6º Qualquer subsídio ou **isenção**, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser **concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule **exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.**’
(grifo nosso)

85. Ocorre que a exclusão do BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária **não ocorreu por meio de edição de lei específica que tratasse exclusivamente da concessão de benefícios tributários**. A Lei 13.464/2017 é um tipo de lei específica, mas que regula matéria de outra natureza, remuneração de servidores, dando cumprimento a outro dispositivo no inciso X do art. 37 da CF/1988, o qual estabelece que a fixação e a alteração de remuneração de servidores somente podem realizadas por meio de lei específica, por óbvio, que trate de remuneração de servidores.

86. Ainda que se argumentasse que lei específica poderia conter também outros conteúdos, além da própria matéria acerca da alteração de remuneração de servidores, deve-se dizer que a norma insculpida § 6º do art. 150 da Lei Maior prevê que a concessão de benefício tributário seja feita por lei específica e exclusiva. O eminente Ministro da Suprema Corte, por ocasião da apreciação da ADI 5154/PA, explicou que não se deveria confundir lei específica com lei de conteúdo exclusivo. Asseverou que a Constituição, quando exige que uma lei regule exclusivamente determinada matéria, o faz expressamente. De fato, é o que ocorre com a concessão de benefícios tributários, conforme se verifica no trecho daquele dispositivo constitucional, “só poderá ser **concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule **exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição**”. (grifou-se)

87. Acerca desse tema, destaca-se trecho do voto da ADI 2.348-9 DF, Relator Ministro Marco Aurélio, acolhido por unanimidade:

Trecho do relatório:

‘Conforme já consignado, lançou-se mão, na espécie, de embaralhamento impróprio à certeza que qualquer norma visa a alcançar. Fez-se inserir em medida provisória que já vinha sendo reeditada, ou seja, a de nº . 1.858, de 27 de outubro de 1999, transportando-se o trecho para a de nº . 2.113-4, de 30 de dezembro de 1999, e, já agora, está-se na de nº . 2.027/24, a versar sobre normatização das contribuições para a seguridade social – COFINS –, para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público – PIS e PASEP – e do imposto sobre a renda. Assim, **surge relevante a articulação sobre a falta de especificidade do diploma**. Se **o tema não pode ser tratado**

em conjunto com outras matérias em lei no sentido formal e material, o que se dirá relativamente à medida provisória, isso sem considerar-se o fato de ter-se em mira a conversão em lei. O § 6º do artigo 150 da Constituição Federal talvez mesmo tenha inspirado o legislador complementar na elaboração do diploma previsto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.' (grifo nosso)

88. Dessa maneira, a teor do § 1º do art. 14 da LRF, c/c § 6º do art. 150 da CF/1988, verifica-se que a concessão de qualquer especificado benefício tributário, por meio da edição da MP 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, não seguiu as normas previstas no texto constitucional. Resta, assim, configurada uma possível violação ao princípio da especialidade dos incentivos fiscais.

89. Sobre esse aspecto, Kiyoshi Harada (2018) leciona que:

'Esse princípio [princípio da especialidade dos incentivos fiscais], a exemplo do princípio da exclusividade orçamentária, decorreu em função de abusos consistentes na **inserção de normas outorgando incentivos fiscais, em suas diversas modalidades, normalmente isenção, no bojo de um projeto legislativo estranho à matéria tributária**, dificultando sua identificação pelo Executivo por ocasião de sua sanção. **Ele tem, pois, estreita vinculação com o princípio da transparência.** (...) Entendemos, outrossim, que essa lei específica não poderá tratar de várias espécies de incentivos fiscais referentes aos diversos tributos e ao mesmo tempo cuidar de matérias afins, introduzindo alterações no processo administrativo tributário, no regime de microempresas e empresas de pequeno porte, e promovendo acréscimos de dispositivos na nova lei de falências (...) ' (grifou-se)

90. Nessa mesma esteira, Weder de Oliveira explica que a Constituição Federal, em seu § 6º, art. 150, "exige que benefícios sejam concedidos por lei específica, evitando o contrabando legislativo", ou seja, busca-se coibir a "Inserção em projetos de lei e medidas provisórias de matéria estranhas ao objeto do ato legislativo, como forma de dificultar o conhecimento sobre determinado objetivo".

91. Outra irregularidade pode ser constatada a partir da dicção do art. 113 do ADCT da CF/1988, dispositivo inserido no texto constitucional pela EC 95/2016. Nesse contexto, o aludido artigo estabelece que "A proposição legislativa que crie ou **altere despesa obrigatória** ou **renúncia de receita** deverá ser **acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**". (grifou-se)

92. Complementarmente, segundo o § 1º do art. 14 da LRF, **a renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

93. Nesse contexto, o *caput* do art. 14 da LRF é de transparência ímpar ao estabelecer que a **concessão ou ampliação** de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

94. Soma-se a isso, necessidade de se **demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, e que, inclusive, não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Alternativamente, o projeto de lei que vise à concessão de benefícios tributários deve estar acompanhado de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Nesse último caso, **o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação**.

95. Deve-se dizer que a Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, não faz qualquer menção a essa renúncia de receita tributária. Não há estimativa de impacto relativo aos montantes que a União deixará de arrecadar em virtude da isenção, tampouco se indica mecanismo de compensação. Deve-se destacar que, no Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário (relatoria Min. Raimundo Carreiro) , esta Corte de Contas já havia feito a seguinte recomendação à Casa Civil:

'9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

9.1.1. **quando da análise de proposições normativas que contenham renúncias de receitas tributárias, observe o instrumento adequado para esse fim, qual seja, lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do correspondente tributo**, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal;' (grifou-se)

96. Ademais, na resposta à diligência desta equipe de fiscalização, o Ministério da Economia argumentou que tais requisitos previstos no art. 14 da LRF não se aplicam à exclusão do BEP da contribuição previdenciária, tendo em vista que não se trata de renúncia de receita, mas sim de uma hipótese de não incidência, na qual não há o surgimento da obrigação tributária. Com efeito, não foi atendido nenhum dos requisitos previstos no caput, incisos I e II, todos do art. 14 da LC 101/2000.

97. Por seu turno, a Lei 13.242, de 30/12/2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2016 e **as respectivas LDO dos exercícios seguintes** ainda estabelecem outros requisitos para alterações na legislação tributária, inserindo regras ainda mais rígidas para a concessão de benefícios dessa natureza. Nesse rumo, assim dispõe a LDO/2016:

‘Art. 114. **Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória** que institua ou altere receita pública quando **acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação**, devidamente justificada.

(...)

§ 3º As **proposições que tratem de renúncia de receita**, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser **acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação**, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º Os **projetos de lei aprovados ou medidas provisórias** que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, **deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.**’ (grifou-se)

98. Além das irregularidades já apontadas, a MP 765/2016 e a Lei 13.464/2017 **não estabeleceram qualquer prazo de vigência para a concessão desse benefício tributário**. Resta assim demonstrada mais uma violação aos dispositivos legais, agora uma afronta à lei que estabelece as diretrizes para a elaboração das peças orçamentárias.

99. No que se refere a um possível dano aos cofres públicos, não se pode quantificar com precisão a receita que deixou de ser arrecadada em decorrência da exclusão dos BEP da base contribuição previdenciária, pois o Ministério da Economia argumentou que não se tratava de isenção, mas sim de hipótese de não incidência, assim, não informou o montante da receita que deixou de ser arrecadada.

100. Porém, é importante assinalar que é o Poder Executivo que detém as informações quantitativas e qualitativas acerca do universo de servidores ativos, inativos e pensionistas. A depender da composição desse universo, o volume de receitas não arrecadadas pode sofrer variações. Nesse contexto, não dispondo das informações precisas, em uma análise contida, considerando-se apenas o montante total pago a título de BEP, de dezembro de 2016 até abril de 2019 (R\$ 2.550 milhões) e a alíquota de 11% sobre esse total, a renúncia de receitas pode alcançar R\$ 280 milhões nesse período.

101. Face o exposto, propõe-se **determinar** ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF.

102. Subsidiariamente, como a questão envolve edição de lei com possível afronta à Constituição Federal, cabe a aplicação do enunciado da Súmula 70 desta Corte, a qual estabelece que, nas fiscalizações realizadas nas unidades jurisdicionadas, ao constatar irregularidades cuja apreciação esteja fora de sua competência, o TCU poderá dar também conhecimento destes fatos à autoridade competente. Assim, considerando que os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação fiscalizatória do Ministério Público da União, propõe-se **encaminhar** à Procuradoria-Geral da República cópia dos presentes autos, a fim de que a autoridade competente, em vista das disposições contidas no art. 103 da CF/1988, avalie a pertinência de instaurar os procedimentos cabíveis, visando à apuração dos fatos.

103. Quanto à restituição dos valores não arrecadados a título de contribuição previdenciária sobre a parcela referente ao BEP, o entendimento do STF é pacífico no sentido de que não cabe restituição de

valores recebidos de boa-fé e por causa de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração ou mesmo pelo Judiciário (Pleno, MS 26.085) . Nessa mesma linha o STJ, na apreciação do REsp 1.244.182, entendeu que “Não é possível exigir a devolução ao Erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei”. Consoante a jurisprudência dos tribunais superiores, não há que se argumentar sobre devolução de valores ao Erário.

II.2 Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal

104. Antes de adentrar ao tema especificamente relacionado à inexistência de Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal, rememore-se que o valor global dos BEP, conforme previsão contida no art. 5º, § 5º, e no art. 15 § 5º, da MP 765/2017, seria obtido pela multiplicação das respectivas bases de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade pelos correspondentes Índices de Eficiência Institucional.

MP 765/2016:

‘Art. 5º - *Omissis*

§ 5º **O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência Institucional.**

(...)

Art. 15 - *Omissis*

§ 5o **O valor global do Bônus a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho pelo Índice de Eficiência Institucional.**’ (grifou-se)

105. Esses mesmos dispositivos foram mantidos pelo Congresso Nacional, na lei de conversão da citada medida provisória, Lei 13.464/2017. Nesses termos, pode-se dizer que o valor global dos BEP é obtido pela seguinte fórmula:

$$\text{VGBEP} = \text{BC} \times \text{IEI}$$

Em que:

VGBEP: Valor global do BEP

BC: Base de cálculo

IEI: Índice de Eficiência Institucional

106. Assim, após o cotejo entre a base de cálculo e os respectivos índices de eficiência institucionais, obter-se-ia o valor global dos BEP, os quais seriam mensalmente distribuídos pelos beneficiários elencados na Lei 13.464/2017. Percebe-se, assim, que as duas variáveis, base de cálculo e índices de eficiência institucionais, serão as responsáveis pela variação do valor global do bônus. Já os valores individualmente distribuídos, além de variarem conforme o valor global do bônus, são determinados também pelo número de beneficiários.

107. Concernente às bases de cálculo, a MP 765/2016 estabelecia, em seus arts. 5º e 15, que a arrecadação em determinadas fontes de receitas, notadamente aquelas ligadas a multas e a alienação de bens, comporiam as bases de cálculo dos Bônus de Eficiência e Produtividade. Com efeito, o Congresso Nacional, por ocasião da apreciação da aludida medida provisória, **rejeitou a composição dessas bases de cálculo.**

108. Percebe-se, desse modo, que a metodologia do cálculo do valor global do BEP foi mantida, embora a Lei 13.464/2017 não tenha estabelecido qual seria a composição das bases de cálculo do BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e nem na Atividade de Auditoria-Fiscal. No que tange aos índices de eficiência institucional, é necessário dizer que nem a MP 765/2017, tampouco a Lei 13.464/2017

estabeleceram quais seriam os parâmetros mínimos para a definição desses indicadores.

109. Acerca do tema, por meio do Ofício Requisição 1-46/2019-TCU/Semag (peça 41) , a equipe de fiscalização solicitou as seguintes informações ao Ministério da Economia:

‘d. O disposto no § 4º, art. 6º e no § 4º, art. 16, ambos da Lei 13.646/2017, estabelece que os valores globais dos respectivos Bônus serão calculados pela multiplicação da base de cálculo pelos correspondentes índices de eficiência institucional. A MP 765/ 2016 apresentava os parâmetros definidores dessa base de cálculo. Todavia, a lei de conversão da citada medida provisória (Lei 13.646/2017) , por decisão do Parlamento, não contemplou em seu texto a base de cálculo. No entendimento do Ministério da Economia e considerando a vigente legislação:

d.1) Qual seria a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho?

d.2) Qual seria a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira?

d.3) Quais seriam as espécies normativas aptas ao estabelecimento das bases de cálculo e à eventual regulamentação dos Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho e na Atividade Tributária e Aduaneira?’

110.Quanto aos itens “d.1” e “d.2”, o Ministério da Economia informou que as bases de cálculo estabelecidas pela MP 765/2016 foram rejeitadas pelo Congresso Nacional. Destacou ainda que, como não houve regulamentação dos mencionados Programas, não há como informar quais seriam as bases de cálculo dos Bônus de Eficiência e Produtividade. No entanto, aquela Pasta asseverou que seria consenso no âmbito do Ministério da Economia que as multas tributárias e aduaneiras e multas impostas pelo descumprimento da legislação trabalhista, estabelecidas pela MP 765/2016, não deveriam compor as bases de cálculo dos referidos bônus.

111.Não obstante, **informaram que a regulamentação dos BEP poderia ocorrer por meio da edição de Decreto**. Nesse sentido, na Nota Informativa SEI 4/2019/SIT/STRAB/SEPRT-ME (peça 48) , acostou-se

o Parecer 00926/2017/Coniur-MTR/CGII/ΔGII de 22/12/2017 o qual informa que (peça 48 p. 3) .

STARECER 00220/2017, CONJUNTO Nº 12/000/TCU, de 22/12/2017, e qual informa que (peça 40, p. 3).

'36. Resta claro que, essa base de cálculo, prevista em lei, demanda a edição de regulamento que a defina, para que, nos termos do art. 84, IV da Constituição Federal, o Chefe do Poder Executivo possa garantir a sua fiel execução.

37. O **decreto disporá**, além da instituição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho de que trata o art. 16 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, **tão somente da definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho.**

[...]

55. Para efetivamente dar fiel cumprimento ao disposto na Lei nº 13.464/2017, basta a definição da base de cálculo por meio do decreto, haja vista que a Lei Orçamentária conterà a fixação da despesa para o pagamento do bônus, cumprindo-se as disposições orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64.

[...]

88. A edição do decreto que regule a lei, nos termos proposto, em hipótese alguma fere o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, mas tão somente regulamenta e confere aplicação máxima e efetiva ao estabelecido na Lei nº 13.464/2017, desde que os percentuais definidos e a própria base de cálculo resultem num valor tal que a remuneração dos Auditores Fiscais do Trabalho não supere o estabelecido no artigo 23 da Lei nº 13.464/2017.

[...]

90. Destarte, **o Presidente da República detém, inequivocamente**, competência para dispor, **mediante decreto**, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não **implicar em aumento de despesa.**

91. Ao regulamentar o Programa de Produtividade mediante decreto, definindo a base de cálculo do Bônus Eficiência, o Chefe do Poder Executivo organiza o funcionamento da administração pública e estabelece áreas prioritárias sobre as quais a Auditoria Fiscal deve elevar sua eficiência e produtividade em determinado período, tendo a flexibilidade de alterar estas áreas prioritárias de atuação por motivo de oportunidade e conveniência, também mediante decreto, se a Administração Pública entender que devem ser redirecionados esforços para outras áreas.

[...]

93. À luz do exposto, conclui-se que a Lei nº 13.464/2017, que fixou a remuneração dos Auditores Fiscais do Trabalho, instituiu o Programa de Produtividade e o Bônus Eficiência, é autoaplicável e estabeleceu que ato do Comitê Gestor, a ser criado mediante decreto, definirá os índices institucionais, que multiplicado pela base de cálculo resultará em um valor global do bônus, que, consoante artigo 23 da Lei nº 13.464/2017 não pode superar o valor do teto constitucional, cabendo ao Poder Executivo, mediante decreto, e de forma a conferir máxima efetividade à Lei 13.464, definir a base de cálculo cujos parâmetros.' (grifamos)

112. Em face do exposto, observa-se que a Lei 13.464/2017 é omissa quanto à composição das bases de cálculo que definiriam o valor global do BEP. Assim, o Ministério da Economia argumenta que Decreto Presidencial seria a espécie normativa apta a estabelecer as bases de cálculo e criar os Comitês Gestores dos Programas de Produtividade.

II.2.1 Análise

113. Inicialmente, deve-se dizer que, prudentemente, o Poder Legislativo não acatou as bases de cálculo dos BEP, previstas na MP 765/2017, as quais claramente suscitavam questionamentos acerca de sua constitucionalidade, notadamente no que se refere à arrecadação de multas tributárias, aduaneiras e por descumprimento da legislação trabalhista. No entanto, o Congresso Nacional não estabeleceu novas bases de cálculo, tampouco positivou dispositivo que indicasse a composição dessa variável dos BEP.

114. Assim, verifica-se um vazio legal, em razão da inexistência de norma jurídica apta ao estabelecimento das bases de cálculo do BEP. Adicionalmente, deve-se dizer que a matéria diz respeito à remuneração de servidores, importando majoração permanente de despesas obrigatórias, o que impõe um tratamento ainda mais cauteloso à apreciação do tema.

115. Adicionalmente, a Lei 13.464/2017 delegou competência aos respectivos comitês gestores, formados por representantes do Poder Executivo, para o estabelecimento dos correspondentes índices de eficiência institucional, tanto no âmbito do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho quanto no Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

116. Nesse contexto, a avaliação desta equipe de fiscalização visa mitigar potenciais efeitos às finanças públicas, ante possível violação das normas das finanças públicas. Dessa forma, a análise do presente tópico concentrar-se-á nas espécies normativas aptas ao estabelecimento tanto da base de cálculo dos BEP, como dos índices de eficiência institucional.

117. Inicialmente, é importante trazer à luz o que dispõe a Constituição Federal acerca da espécie normativa apta à majoração de remuneração de agentes públicos:

'Art. 37 - *Omissis*

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

118. Da interpretação do inciso X, *caput*, do art. 37 da CF/1988, verifica-se que a fixação e a alteração de remuneração de servidores públicos somente podem ser realizadas por meio de **lei específica**. Soma-se a isso a necessidade de existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como a indispensável autorização na lei de diretrizes orçamentárias (incisos I e II, § 1º, do art. 169 da CF/1988) .

119. Nesse contexto, inicialmente deve-se perquirir se o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo teria o condão de suprir a lacuna quanto às bases de cálculo do BEP, o que, direta ou indiretamente, poderia alterar a remuneração de servidor público.

120. O poder normativo é gênero do qual o poder regulamentar é espécie. Segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2015) , o **poder regulamentar** consiste na prerrogativa conferida aos Chefes do Poder Executivo das três esferas para “**explicar** a lei para sua correta execução ou de expedir **decretos autônomos** sobre **matéria de sua competência** ainda não disciplinada por lei”. Assim, no exercício do poder regulamentar, o qual é inerente e privativo, o Chefe do Poder Executivo edita decretos, os quais podem ser **regulamentos executivos** ou **regulamentos autônomos** (ou independentes) .

121. Necessário dizer que os **regulamentos executivos** prestam-se a explicar o modo e a forma de execução da lei, conforme o inciso IV do art. 84 da Lei Maior[footnoteRef:9]. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) afirma que os regulamentos executivos não podem estabelecer normas *contra legem* ou *ultra legem*. A ilustre autora ainda afirma que: [9: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;]

‘Ele [regulamento executivo] **não pode inovar na ordem jurídica**, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II, da Constituição;’ (grifamos)

122. Já o **regulamento autônomo inova na ordem jurídica**, porquanto estabelece matérias não disciplinadas em lei. Assim, diferentemente dos regulamentos executivos, o regulamento autônomo não completa nem desenvolve nenhuma lei prévia. No entanto, no ordenamento jurídico pátrio, não se instaurou uma autorização ampla e genérica para edição de regulamentos autônomos. Assim, a Constituição Federal prevê a edição de regulamentos autônomos apenas para:

‘Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento** da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa** nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [...].’ (grifou-se)

123. Modernamente, tem-se admitido um terceiro tipo de regulamento, **o regulamento autorizado (ou delegado)**, decorrente de uma autorização conferida pela lei ao próprio Poder Executivo para disciplinar situações nela não reguladas, dando origem ao fenômeno da deslegalização. No que tange aos regulamentos autorizados, José dos Santos de Carvalho Filho (2013) ensina que:

‘Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da **deslegalização**, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: **incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica**, o próprio Legislativo **delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la**, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos.

Não obstante, é importante ressaltar que **referida delegação não é completa e integral**. Ao contrário, sujeita-se a limites. Ao exercê-la, o legislador reserva para si a competência para o regramento básico, calcado nos critérios políticos e administrativos, transferindo tão somente a **competência para a regulamentação técnica** mediante **parâmetros previamente enunciados na lei**. É o que no Direito americano se denomina delegação com parâmetros (*delegation with standards*). Daí poder afirmar-se que a delegação só pode conter a discricionariedade técnica.

(...)

Exemplos dessa forma especial do poder regulamentar têm sido encontrados na instituição de algumas agências reguladoras, entidades autárquicas às quais o legislador tem delegado a função de criar as normas técnicas relativas a seus objetivos institucionais. É o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, em cuja competência se insere a produção de normas técnicas para os setores de energia elétrica e telecomunicações, objeto de sua atuação controladora.' (grifou-se)

124. Superada a contextualização legal e doutrinária, passa-se a analisar o caso concreto. Conforme mencionado, o Ministério da Economia argumenta que ato do Poder Executivo, especificamente um Decreto Presidencial, seria a espécie normativa apta a estabelecer as bases de cálculo e criar os respectivos Comitês Gestores dos Programas de Produtividade. Deve-se ainda dizer que a Lei 13.464/2017 estabeleceu que os atos desses comitês estabelecerão a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade dos órgãos envolvidos.

125. Com as devidas vênias, discorda-se parcialmente da opinião do Ministério da Economia, notadamente no que diz respeito à definição das bases de cálculo por meio de ato infralegal. Assinale-se que a definição dessa variável **não se trata de mero complemento da lei**, visando à sua fiel execução, **mas sim uma inovação no mundo jurídico, a qual repercutirá diretamente na remuneração de servidores e nas despesas públicas**. Cite-se ainda que, **em momento algum, a Lei 13.464/2017 atribuiu ao Poder Executivo prerrogativa para estabelecer base de cálculo do BEP, como estabelecido no que diz respeito à definição dos índices de eficiência institucional**.

126. Ademais, a definição do *quantum*, ou seja, da composição da base de cálculo irá, de fato, balizar o montante total da despesa com o pagamento desse BEP, e, por consequência o valor da remuneração dos agentes públicos. Para custear o valor fixo do BEP, a União desembolsa cerca de R\$ 1,0 bilhão anualmente. Dessa forma, o valor global do BEP também seria de R\$ 1,0 bilhão, considerando-se os índices de eficiência institucional igual a 100%. Assim, se utilizasse o raciocínio inverso para o cálculo do valor do BEP (como propõe a Lei 13.464/2017, após a implementação da variabilidade no bônus), esse

valor seria distribuído aos respectivos beneficiários, perfazendo o valor mensal de R\$ 3.000,00 – para Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho ativos – e de R\$ 1.800,00 – para Analistas Tributários da RFB ativos. Os inativos e pensionistas receberiam uma fração desses valores.

127. Nesse rumo, em uma análise linear e considerando-se ainda os índices de eficiência institucionais iguais à unidade, caso uma base de cálculo alcance um montante igual a R\$ 2,0 bilhões no ano, o valor percebido mensalmente por esses servidores a título de BEP será de R\$ 6.000,00 e de R\$ 3.600,00, para os respectivos cargos citados anteriormente. Com efeito, se estabelecida uma base de cálculo mais elevada, maior será a remuneração individual de cada servidor. O mesmo raciocínio também se aplica se a base de cálculo a ser estabelecida alcançar valor menor. Assim, o valor mensal do BEP será reduzido proporcionalmente. Conclui-se, portanto, que o estabelecimento das bases de cálculo do BEP vai muito além de mera regulamentação da legislação já em vigor. Constitui uma verdadeira alteração de remuneração de servidores, atribuição que escapa à competência do Poder Executivo.

128. Repise-se que os regulamentos executivos não podem invadir a competência que originalmente pertence ao Parlamento. Mais uma vez, convém recorrer aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 2015, p. 206) a fim de se chegar ao deslinde da questão:

‘Como **ato inferior à lei**, o regulamento **não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite**. No que o **regulamento infringir ou extravasar da lei, é irritó e nulo**, por **caracterizar situação de ilegalidade**. Quando o regulamento **visa a explicar a lei (regulamento de execução)**, **terá que se cingir ao que a lei contém**; quando se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se **ater aos limites da competência do Executivo, não podendo, nunca, invadir as reservas da lei, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa** (lei em sentido formal e material). Assim sendo, **o regulamento jamais poderá** instituir ou majorar tributos, criar cargos, **aumentar vencimentos**, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias e o mais que depender de lei propriamente dita.’ (grifou-se)

129. Veja-se que a competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo para expedir decretos e regulamentos para fiel execução de leis, prerrogativa inculpada no inciso IV do art. 84 da Carta Magna, nada mais é que a faculdade constitucional para editar **regulamentos de execução**, os quais não podem ir contra ou extrapolar as balizas do ato primário (a lei) .

130. No caso dos BEP, as **bases de cálculo serão as reais definidoras da remuneração dos servidores**. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP, o Poder Executivo estaria, de fato, alterando a remuneração dos agentes públicos, o que não lhe compete. Dessa maneira, qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.

131. Inclusive, a legislação prevê diversos mecanismos de controle de atos do Poder Executivo. Um deles é a prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional para “**sustar os atos normativos** do Poder Executivo **que exorbitem do poder regulamentar** ou dos limites de delegação legislativa”, incluído no bojo constitucional, mais especificamente no inciso V do art. 49 da Lei Maior. Ademais, cabe a esta Corte de Contas, conforme previsto no *caput* do art. 41 da Lei 8.443/1992, a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa.

132. No caso em tela, tem-se como agravante o necessário atendimento do **princípio da especialidade**, o qual prevê que a remuneração de **servidor público seja fixada** ou **alterada por meio de lei específica**. Soma-se a isso a **majoração de despesas com pessoal, que, dada a natureza obrigatória e continuada**, tem regras próprias positivadas na legislação complementar, cuja violação pode importar a anulação de pleno direito do ato, além da responsabilização daqueles que derem causa.

133. No excerto do Parecer 00926/2017/Conjur-MTB/CGU/AGU, de 22/12/2017, acima colacionado, menciona-se que:

‘Para efetivamente dar fiel cumprimento ao disposto na Lei nº 13.464/2017, basta a definição da base de cálculo por meio do decreto, haja vista que a Lei Orçamentária conterà a fixação da despesa para o pagamento do bônus, cumprindo-se as disposições orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal

e na Lei nº 4.320/64.’

134. Todavia, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, a simples fixação da despesa a ser criada não supre todos os requisitos legais necessários à alteração de remuneração de servidores públicos. Além disso, haveria majoração de uma despesa de pessoal à revelia da LRF, que exige a adequada estimativa da despesa, a evidenciação de premissas e metodologia de cálculo, demonstração da compensação por meio do aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa, dentre outras condições. Assim, conclui-se que o estabelecimento de bases de cálculo não se trata de uma comum e trivial regulamentação de lei.

135. Relativamente à criação dos comitês gestores do programa de produtividade, não se vislumbra irregularidade no exercício dessa competência atribuída pela Lei 13.464/2017, tendo em vista que o poder regulamentar comporta a criação desses órgãos dentro da estrutura do Poder Executivo. Também não se constatou irregularidade no que se refere à determinação da forma de gestão dos Programas de Produtividade e da metodologia para a mensuração da produtividade global dos órgãos envolvidos, atividades que estão inseridas no bojo de competências do exercício do poder normativo. Todavia, observa-se que a composição desses comitês, estabelecida no § 1º do art. 6º e no § 1º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017, dá azo a potencial risco de conflito de interesses, o que, dada a sua relevância, será tratado no tópico próprio.

136. Face o exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas “b” e “c”, inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, com fundamento no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017.

II.3 Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores

137. A Lei 13.464/2017 estabeleceu, por meio do § 4º do art. 6º e do § 4º do art. 16, que o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus** pelo índice de eficiência institucional. Como dito, o Congresso Nacional rejeitou a composição das bases de cálculo contidas na MP 765/2016, as quais eram lastreadas no produto da arrecadação de determinadas fontes, notadamente derivadas de multas e alienação de bens apreendidos.

138. Importante dizer que a natureza dessas receitas é irrelevante para fins do raciocínio que se pretende desenvolver no presente tópico. Assim, deve-se ter em mente que essa base de cálculo definirá o *quantum* pelo qual os índices de eficiência institucional deverão ser multiplicados, alcançando-se, assim, qual será o valor global do BEP.

139. Perceba-se que o valor global do BEP estará atrelado à variação dessa base de cálculo. Assim, se a base de cálculo equivaler a "x", a remuneração do servidor beneficiário do BEP corresponderá a uma fração de "x". Todavia, se a base variar para "3x", ou seja, caso se tenha um acréscimo de 200% da base de cálculo, a remuneração desse agente público variará proporcionalmente a esse acréscimo. Tal raciocínio presta-se, inicialmente, a demonstrar a íntima relação da remuneração do servidor à base de cálculo do BEP.

II.3.1 Análise

140. O art. 37, inciso XIII[footnoteRef:10], da Constituição Federal contém mandamento que proíbe a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. [10: XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;]

141. Esclareça-se que vinculação é a utilização, por lei, de índices, fórmulas e critérios **automáticos para a alteração de uma remuneração**, tais como um determinado índice de inflação, ou o percentual de aumento da arrecadação tributária, ou do incremento das receitas orçamentárias, ou a variação ocorrida na remuneração de outro cargo vinculante.

142. As únicas exceções admitidas são aquelas expressamente estabelecidas pela própria Constituição Federal, tais como a equiparação de vencimentos e vantagens entre os Ministros do TCU e do STJ (art. 73, § 3º, da CF/1988) ; e a vinculação entre o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores e o subsídio mensal fixado para os Ministros do STF (art. 93, inciso V, da CF/1988) .

143. Vale lembrar que, no **RE 218.874/SC**, o STF declarou inconstitucional lei que previa reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária.

144. A Corte Suprema firmou ainda entendimento no sentido de que é **inconstitucional a vinculação** ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração do serviço público, exceto algumas situações previstas no próprio Texto Constitucional. [ADI 2.831 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 11-3-2004, P, DJ de 28-5-2004, RE 709.685 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-11-2012, 2ª T, DJE de 18-12-2012]. À guisa de exemplo, cite-se que subsídios dos Ministros do STF servirão de vinculação para a fixação do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores e que Ministros do Tribunal de Contas da União são equiparados aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, no que se refere a garantias, prerrogativas, impedimentos, **vencimentos** e vantagens. Nesse sentido, o comando da vedação destina-se ao legislador ordinário.

145. Embora não seja o caso de utilização de índices federais de correção monetária, a Súmula Vinculante n. 42 do STF, segundo a qual “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”, permite estabelecer a correta dimensão do termo “vinculação” utilizado na Constituição.

146. Nesse sentido, não se trata apenas de vedar a vinculação entre duas espécies remuneratórias pertencentes a cargos distintos, mas também de proibir a utilização de índices, fórmulas e critérios que **importem em alteração automática de determinada** espécie remuneratória, como pode vir a ocorrer no caso dos Bônus de Eficiência e Produtividade em análise. O que se visa impedir, com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, são os reajustes automáticos de vencimentos, o que ocorreria caso estes ficassem mecanicamente vinculados a determinado índice preestabelecido.

147. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (2015) assevera que:

‘A Constituição proíbe o tratamento jurídico paralelo de cargos com funções desiguais (equiparação) e a subordinação de um cargo a outro, dentro ou fora do mesmo Poder, **ou a qualquer fator que funcione como índice de reajustamento automático, que retire a iniciativa do Poder competente para a fixação da remuneração**, como o salário-mínimo (salvo os casos previstos na Constituição Federal, cf. Súmula Vinculante 4) , inclusive o profissional, ou a **arrecadação orçamentária (vinculação) , para fins de remuneração do pessoal administrativo.**’ (grifou-se)

148. A vinculação de um bônus a um índice, ainda que previsto em lei, entra em confronto com a limitação prevista no art. 169, § 1º, da Carta Magna, segundo a qual a concessão de qualquer aumento de remuneração só poderá ser feita: i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

149. Dessa maneira, em termos práticos, verifica-se que a Lei 13.464/2017 cria uma vinculação da remuneração de agentes públicos às variações da base de cálculo, diferentemente das demais gratificações de desempenho individual ou institucional pagas a agentes públicos, calculadas a partir de um vencimento básico previamente definido. Ainda que se diga que a base de cálculo configura a mera mensuração do *quantum* a ser considerado na definição valor global do bônus, a remuneração dos servidores beneficiados estará sujeita às oscilações decorrentes dos elementos que irão compor essa variável.

150. Além disso, se essa base de cálculo for vinculada a algum produto de arrecadação tributária, podem ocorrer ingressos atípicos de recursos majorando exponencialmente a remuneração desses servidores. O raciocínio inverso também se aplica ao caso concreto, tendo em vista que a base de cálculo, a depender de sua composição, poderia ser reduzida a zero no longo prazo. Nesse último caso, em tese, os beneficiários poderiam invocar o direito à não redução nominal de seus vencimentos.

151. Tal exercício torna-se de elevada importância para se demonstrar a vinculação da remuneração de agentes públicos, especificamente no que se refere à variação pretendida pelo BEP, o que constitui uma ofensa direta ao inciso XIII do art. 37 da Carta Política. Mais que isso, a exemplo da previsão contida na MP 765/2016, caso a base de cálculo esteja vinculada a uma receita, criar-se-á um gatilho de reajustes automáticos, acrescentando substancialmente a despesa com pagamento de BEP, reduzindo assim o espaço para a execução de outras políticas públicas, tendo em vista a plena vigência do “teto de gastos”, estabelecido pela EC 95/2016.

152. Ademais, a dinâmica de crescimento especificamente dessa base de cálculo, se composta por alguma fonte de receita, como previa a MP 765/2016, pode não guardar qualquer relação com a situação fiscal de um país. Cite-se, por exemplo, uma base de cálculo lastreada na arrecadação do imposto de importação. Sabe-se que a arrecadação desse tributo pode crescer, entre outros fatores, em decorrência da desvalorização da moeda nacional frente a moeda estrangeira, o que não tem relação direta com a melhora da atual situação fiscal do Estado. Nesse cenário, um pequeno extrato da arrecadação federal poderia apresentar elevação, majorando, conseqüentemente, a despesa da União para custear o BEP, ao passo que a situação das finanças públicas pode contrastar com a arrecadação específica de determinada receita que eventualmente comporá a base de cálculo dessa remuneração.

153. À guisa de exemplo, a seguir, apresenta-se um gráfico contendo a variação nominal da arrecadação com multas tributárias e aduaneiras, as quais compunham a base de cálculo do BEP da carreira Tributária e Aduaneira, conforme a MP 765/2016. Deve-se dizer que se selecionou tal receita, dada a representatividade na composição daquela base de cálculo (cerca de 90% do total) . Esses dados foram informados pelo próprio Ministério da Economia. A variação dessas receitas é comparada à variação da arrecadação anual total de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, as quais contemplam, em geral, os tributos federais, não se incluindo a arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social.

Gráfico 3 – Comparação entre variação das receitas arrecadadas com multas tributárias e aduaneiras* e a variação da arrecadação total das receitas administradas pela RFB

Fontes: Ministério da Economia e Resultado do Tesouro Nacional – Elaboração Própria

* Já aplicados os percentuais previstos na legislação do Fundaf.

154. Observe-se que, excluídas as receitas líquidas para o Regime Geral da Previdência Social, a **arrecadação total** de tributos federais apresentou crescimento nominal de 70%, entre 2010 a 2018. Todavia, a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras nesse mesmo período aumentou 164%. À exceção de 2015, nos demais exercícios da amostra, a arrecadação com multas tributárias e aduaneiras sempre apresentou melhor desempenho que a arrecadação total de tributos federais.

155. Nesse sentido, mesmo que a fonte de receitas proveniente de multas tributárias e aduaneiras não tenha se incorporado à base de cálculo do BEP na Lei 13.464/2017, tais dados servem para demonstrar o efeito às finanças públicas da vinculação da base de cálculo à remuneração de servidores. Nesse mesmo exemplo, se o BEP tivesse sido instituído em 2010, os servidores beneficiários poderiam ter percebido reajustes automáticos do BEP da ordem de 164%, apenas em nove anos. Em última análise, criou-se um gatilho para reajustes remuneratórios, os quais, a depender da composição da base de cálculo, tenderão a apresentar crescimento acima da inflação. Mesmo que a base de cálculo venha a evoluir de forma negativa, a vinculação representa possível afronta à CF/1988.

156. No caso da vinculação do BEP, a situação é agravada, pois a Lei 13.464/2017 vinculou a remuneração a uma base de cálculo cuja composição não existe no mundo jurídico. Assim, os índices a serem automaticamente aplicados para a alteração da remuneração nem mesmo estão previstos em lei formal, não podendo vir a ser criados por ato infralegal cuja edição estaria a cargo do próprio Poder Executivo, a contrário do que defende o Ministério da Economia.

157. Dessa forma, como a matéria versa sobre arguição de inconstitucionalidade de lei frente à Lei Maior, propõe-se dar ciência à PGR acerca do indício de inconstitucionalidade da vinculação da remuneração de agentes públicos, ante a possível violação do inciso XIII do art. 37 da CF/1988.

II.4 Potencial conflito de interesses entre o público e o privado

158. A Lei 13.464/2017 estabeleceu que ato do Poder Executivo federal criaria o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, os quais, entre outras, têm a finalidade de gerir os respectivos programas de produtividade e de estabelecer a forma de gestão e a metodologia para a mensuração da produtividade global. Adicionalmente, a sobredita lei destacou a composição desses comitês como se verifica a seguir:

'Art. 6º - *Omissis*

§ 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.

§ 3º **Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil** será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

(...)

Art. 16. - *Omissis*

§ 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** será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória no 765, de 29 de dezembro de 2016, o qual 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 e fixará o índice de eficiência institucional.' (grifou-se)

II.4.1 Análise

159. Inicialmente, deve-se salientar que a antiga composição das bases de cálculo do BEP, notadamente muitas tributárias e aduaneiras e muitas trabalhistas, gerou diversos questionamentos sobre possível violação de princípios constitucionais. No entanto, tendo em vista que a composição dessas bases, a partir da edição da Lei 13.464/2017, não mais existe no mundo jurídico para fins do cálculo do valor global dessa remuneração, a análise a seguir não contemplará a avaliação da conformidade dessas fontes de receita como integrantes da base de cálculo do BEP.

160. Nada obstante, passa-se a discorrer sobre a atual configuração da Lei 13.464/2017, a qual indica potencial conflito de interesses. Como dito acima, **o “índice de eficiência institucional” será fixado por atos dos respectivos “Comitês Gestores dos Programas de Produtividade”**, os quais estabelecerão a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da RFB. Assim, esses índices de eficiência institucional, cotejados com as bases de cálculo, comporão o valor global do BEP.

161. Destaque-se, nesse ponto, a composição desses comitês. O Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil é composto de representantes dos extintos **Ministérios da Fazenda** e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Já o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, composto de representantes dos extintos **Ministério do Trabalho**, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Verifica-se assim que os **responsáveis por definir os parâmetros do índice de eficiência institucional podem ser os mesmos que receberão essa parcela remuneratória**. Dessa maneira, conclui-se que a norma contida na citada lei pode ensejar sério conflito de interesses, sob risco de violação dos princípios constitucionais da moralidade e da imensuralidade e do supranunciamento da supremacia do interesse público.

impessoalidade e da moralidade e do princípio da supremacia do interesse público.

162. Nesse contexto, o Ministério da Economia aponta que, até o presente momento, não ocorreu a edição dos atos normativos de regulamentação do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira de que tratam os §§ 1º e 3º do art. 6º da Lei 13.464/2017, nem a edição de ato normativo de criação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil. Segundo a Nota Técnica 24.728/2018-MP (peça 52) , tal fato se deve à insegurança jurídica decorrente da inexistência da base de cálculo do BEP e à vedação à majoração de remuneração de servidores nos 180 dias que antecedem o fim do mandato do Chefe do Poder Executivo. Assim, a lacuna jurídica criada pela supressão da base de cálculo não resolve referida fragilidade, mas atenua temporariamente o problema, tendo em vista que os referidos comitês ainda não existem.

163. Perceba-se que, ao criar um comitê que fixará os índices de eficiência institucional e a metodologia para a mensuração da produtividade global, a lei concedeu prerrogativas aos membros que o compõem de influenciar diretamente na remuneração dos servidores beneficiários do BEP. Assim, como forma de prudência, a lei deveria ter estabelecido regras vedando a participação de servidores pertencentes às carreiras que recebem a mencionada remuneração nos comitês gestores dos programas de produtividade. Todavia, não o fez.

164. Não é demais lembrar que a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios da impessoalidade e da moralidade explicitamente no *caput* do art. 37. Nesse rumo, convém assinalar que o princípio da impessoalidade impõe que o administrador público só deve praticar atos voltados à consecução do interesse público. Ademais, o próprio legislador infraconstitucional buscou mitigar potenciais atos que pudessem importar violação à impessoalidade na Administração Pública, como se observa no art. 18 da Lei 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal) , o qual aborda regras de impedimento e de suspeição:

‘Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - **tenha interesse direto ou indireto na matéria;**

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.' (grifou-se)

165. Veja-se que a Lei 9.784/1999 é de transparência ímpar ao vedar que servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria possa atuar em processo administrativo. Em que pese o pagamento de BEP não se enquadre estritamente em modalidade de processo administrativo, os princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público são os vetores principais dessa norma e deveriam também ser aplicados à lei que fixou e reajustou a remuneração de servidores.

166. No caso dos BEP, verifica-se que integrantes dos comitês gestores podem ter interesse direto na matéria. Todavia, a Lei 13.464/2017 não adotou nenhuma salvaguarda nesse sentido, pelo contrário, estabeleceu que os comitês seriam compostos, entre outros representantes, por integrantes dos extintos Ministérios da Fazenda e do Trabalho, agora aglutinados na estrutura do Ministério da Economia, Pasta à qual estão subordinados grande parcela dos servidores beneficiários do BEP.

167. Ainda acerca de potenciais conflitos de interesses, digna de relato é a dinâmica observada na arrecadação de multas tributárias e aduaneiras, as quais compunham a base de cálculo do BEP, segundo a MP 765/2016. Em 2017, ano em que, de fato, os BEP foram implementados[footnoteRef:11], a arrecadação de **multas tributárias e aduaneiras apresentou crescimento real de cerca de 27% em relação ao período compreendido de 2010 a 2016**. Em 2018, a arrecadação dessas receitas apresentou comportamento estável em relação a 2017. Não obstante, como a citada receita não mais compõe a base de cálculo do BEP, tal matéria não será aprofundada. No entanto, o relato é válido como alerta para análise do comportamento das futuras bases do BEP, caso sobrevenha lei formal que as crie. [11: MP 765/2016 foi editada em 29 de dezembro de 2016]

168. Destaque-se ainda que o interesse público é o norteador de todo e qualquer ato praticado pela Administração. Do contrário, o desvio de finalidade deverá importar a anulação do ato, sobre o qual não

se admite convalidação. Soma-se a isso a diversa gama de comandos constitucionais que direcionam o agente público à moralidade. Inclusive, a própria Carta Magna prevê instrumentos de controle sobre os atos que importem violação à moralidade na Administração Pública. Porém, diga-se, mais uma vez, que a Lei 13.464/2017 fragilizou o controle desse postulado constitucional.

169. Mais que isso, a mitigação desse postulado constitucional, sem os adequados mecanismos de controle, pode colocar à prova a própria finalidade principal da Lei 13.464/2017, que é incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho e dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. Dessa forma, a própria lei criou fragilidades para aferição da real capacidade de o “bônus de eficiência” atender aos fins aos quais se propõe.

170. Por fim, pontue-se que a Lei 13.464/2017 não estabelece qualquer parâmetro referente aos índices de eficiência e produtividade, ficando a criação, gestão e aferição desses índices integralmente sob a discricionariedade do Poder Executivo. Soma-se a isso a complexidade de se aferir fidedignamente a produtividade global de órgãos que exercem o poder de polícia, os quais têm por essência a fiscalização de atividades, das quais podem resultar imposição de sanções, impactando a remuneração de agentes públicos.

171. Ademais, especificamente no caso do Fisco federal, significativa parcela da arrecadação cresce ou diminui, por razões não ligadas diretamente à atuação direta de seus servidores, a exemplo da variação da arrecadação em decorrência da mudança de parâmetros macroeconômicos. Tal fato presta-se a demonstrar a complexidade de se estabelecerem índices de produtividade globais diretamente ligados à remuneração de agentes públicos.

172. Verifica-se, dessa forma, que a composição dos aludidos comitês gestores e a ausência de parâmetros mínimos definidos em lei acerca da mensuração da produtividade e eficiência dos órgãos envolvidos pode ensejar um potencial conflito de interesses. Face o exposto, propõe-se dar ciência à PGR acerca de potencial violação aos princípios da supremacia do interesse público, da impessoalidade e da moralidade na Administração Pública verificada nos §§ 1º e 3º do art. 6º e §§ 1º e 3º do art. 16 da Lei 13.464/2017.

II.5 Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade

173. No que se refere às despesas com os BEP, preliminarmente, frise-se que se trata de uma despesa obrigatória de caráter continuado, cuja criação ou majoração deve seguir ritos delineados pela Constituição Federal e demais normas de Direito Financeiro, com destaque para a LRF.

174. Nesse rumo, os princípios erigidos pela LRF visam garantir transparência, previsibilidade, controle e responsabilidade fiscal aos atos praticados pela Administração, sempre com o fim de conferir a necessária estabilidade fiscal às contas públicas. Dessa forma, a criação dos BEP deveria seguir minimamente as disposições contidas nos arts. 16 e 17 da LRF, com destaque para:

'Art. 16. A **criação**, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que **acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(...)

§ 2º A **estimativa** de que trata o inciso I do caput será **acompanhada das premissas e metodologia de cálculo** utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se **obrigatória de caráter continuado** a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que **fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.' (grifou-se)

175. Nesse contexto, percebe-se que o art. 16 exige que procedimento que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de **demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro** correspondente ao exercício de sua vigência e nos dois anos subsequentes ao da mudança pretendida. A despesa estimada deverá também ser acompanhada das **premissas** básicas, bem como da **metodologia de cálculo adotada em sua elaboração.**

176. Nessa mesma esteira, o art. 17, que se refere a despesas obrigatórias de caráter continuado, visa garantir a neutralidade fiscal das novas despesas. Assim, além de impor a demonstração da origem dos recursos para custear o novo gasto do Estado, esse dispositivo exige que o ato que criar ou majorar a despesa seja acompanhado de comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas. Soma-se a isso a necessidade de se **compensarem os efeitos fiscais** decorrentes desse ato, seja por

meio de **aumento permanente de receita** ou **pela redução permanente de despesa**.

177. Ressalte-se que a violação desses dispositivos também foi objeto de deliberação pelo legislador complementar. Com efeito, o art. 15 informa que as despesas instituídas que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas**. Por sua vez, o art. 21 estabelece que **o ato que importe ofensa àqueles mesmos dispositivos é nulo de pleno direito**.

178. Dessa forma, a fim de avaliar a conformidade da criação dessa despesa, a análise desta equipe de fiscalização concentrou-se na MP 765/2016, PLV 16/2017, Lei 13.464/2017 e em informações requeridas junto ao Ministério da Economia.

II.5.1 Análise

II.5.1.1 Criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem o integral atendimento dos pressupostos estatuídos na LC 101/2000

179. No que se refere aos requisitos exigidos pela LRF para a geração da despesa pública, constatou-se que a Exposição de Motivos (EM) 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, **não menciona qualquer premissa e metodologia de cálculo** acerca dos dados contidos naquele documento. Informou-se apenas que o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira alcança 18.090 servidores ativos e 27.003 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 45.093 beneficiários. Quanto aos bônus da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, a exposição de motivos noticia que o bônus alcança 2.671 servidores ativos e 4.011 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo um quantitativo de 6.682 beneficiários. As estimativas de impacto são as seguintes:

a) Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil: R\$ 163 milhões, em 2016; R\$ 2,1 bilhões, em 2017; R\$ 2 bilhões, em 2018; e R\$ 2,2 bilhões, em 2019.

b) Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho: R\$ 29 milhões, em 2016; de R\$ 490 milhões, em 2017; R\$ 492 milhões, em 2018; e R\$ 528 milhões, em 2019.

180. A citada exposição de motivos afirma apenas que as reestruturações propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 (PLOA 2017), e que impactos orçamentários a partir de 2018 deveriam ser incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

181. Diga-se ainda que, adotando-se os critérios estabelecidos na MP 765/2016, a arrecadação total com multas tributárias e aduaneiras alcançou R\$ 2.910 milhões em 2018, segundo dados informados pelo Ministério da Economia. Assim, a despesa com pagamento de BEP, nesse exercício, poderia alcançar o mesmo valor da receita arrecadada. No entanto, a EM 360/2016 informa que a despesa para custear o BEP da RFB seria da ordem de R\$ 2.000 milhões. A análise histórica permitiria concluir que a estimativa sinalizava que a despesa, de fato, alcançaria o valor previsto na EM 360/2016, no entanto, o expressivo crescimento das receitas de multas tributárias e aduaneiras, tornaria a execução da despesa R\$ 910 milhões acima do previsto.

182. Deve-se se observar que a despesa não foi realizada no montante total de multas tributárias e aduaneiras, em 2018, em razão da rejeição da base de cálculo contida naquela medida provisória. No entanto, a sobredita constatação de subestimação da despesa é por demais preocupante, notadamente, por se tratar de um dispêndio de caráter continuado, o qual impactará indefinidamente as contas públicas. Repise-se que as estimativas de impacto orçamentário-financeiro não constituem uma mera burocracia, mas sim um instrumento de planejamento governamental e de transparência.

183. Adicionalmente, **não se demonstrou adequadamente que a despesa não comprometeria as metas de resultado e não se evidenciaram as medidas de compensação**, notadamente o aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, contrariando o disposto no § 2º do art. 17 da LRF. Sobre esse aspecto, transcreve-se, a seguir, a genérica e insuficiente informação contida na EM 360/2016, acerca das medidas de compensação e do atendimento dos art. 16 e 17 da LRF acerca da criação de despesas:

‘33. Cabe ressaltar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para

2017 - PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias.

34. Nesse sentido, consideram-se atendidos os requisitos dispostos nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta.'

184. Sobre a compensação prevista no § 2º do art. 17, a LRF informa que o aumento permanente de receitas pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. Ao contrário disso, a Lei 13.464/2017 reduz a base de cálculo de tributo (isenção da contribuição previdenciária do BEP) . **Nesses termos, tem-se um duplo efeito negativo às contas da União, o primeiro majorando a despesa, o segundo reduzindo a receita.** A LRF, no art. 17, § 5o, ainda estabelece que a despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação das medidas de compensação.

185. As medidas de compensação são mecanismos essenciais à sustentabilidade fiscal, tendo em vista que as despesas criadas ou majoradas serão custeadas por fontes de recursos suficientes, derivadas de aumento da receita ou da redução de despesas. Desse modo, evitam-se desequilíbrios estruturais, nos quais o Estado se vê obrigado a recorrer a receitas não recorrentes para custear despesas obrigatórias de caráter continuado.

186. Ressalte-se que a exceção prevista no art. 17, § 6º, da LRF, que dispensa a instituição de reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição, refere-se tão somente à revisão geral anual, a qual deve ocorrer sempre na mesma data, sem distinção de índices, visando à recomposição nominal de vencimentos de agentes públicos. Assim, a ressalva às medidas compensatórias a que se refere a LRF não se aplica a reestruturações remuneratórias de carreiras, como a pretendida pela Lei 13.464/2017. Com efeito, a criação dos BEP exige a implementação de medidas compensatórias, a teor do art. 17, § 2º, da LRF.

187. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a **inexistência de premissas e metodologia de cálculo para se demonstrar como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro foi obtida**, o que implica diretamente a **falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP**. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco a sociedade conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir, quando implementada a variabilidade do bônus. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, espera-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores sejam conhecidos pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016.

188. A partir das informações contidas na citada exposição de motivos, a única inferência sobre o valor individual mensal estimado que os servidores poderiam receber a título de BEP é aquela obtida pela divisão entre o montante total da despesa estimada (R\$ 2 bilhões, para 2018) e o total de beneficiários (45.093) . Ambos os dados se referem à carreira Tributária e Aduaneira. Dessa forma, cada beneficiário receberia em média R\$ 44.352,78 anuais, ou R\$ 3.696,06 mensais. Todavia, essa **inferência é por demais limitada**, tendo em vista a multiplicidade de grupos que compõem o universo de beneficiários desse bônus, havendo distinção entre Auditores-Fiscais (os quais recebem 100% do BEP) e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (que recebem 60% do BEP) , e, dentro desses grupos, diferenciação entre ativos, inativos e pensionistas (esses dois últimos grupos recebem percentual decrescente do valor do BEP percebido pelos servidores ativos) .

189. Visando obter uma estimativa do valor individual do BEP dos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira, mais uma vez valemo-nos das informações prestadas pelo Ministério da Economia. Utilizou-se a **arrecadação efetiva** das receitas contidas na base de cálculo na MP 765/2016 (R\$ 2,9 bilhões, em 2018) , em seguida, distribuiu-se esse valor pelo número de beneficiários do BEP (42.495, conforme dados da SOF, contidos na Nota Técnica SEI 37/2019/CGDPS/Seafi/SOF/Fazenda-ME, peça 49) . Levou-se em conta ainda o índice de eficiência igual à unidade. Dessa forma, obteve-se um valor médio mensal de R\$ 5.708,45, que seriam pagos a cada servidor a título de BEP, considerando todo o universo de beneficiários (ativos, inativos e pensionistas) .

190. No entanto, como o valor do BEP varia dentro do universo de beneficiários, os servidores ativos pertencentes ao cargo de Auditor-Federal da RFB, que percebem o BEP integral, receberiam um valor mais elevado que a média (R\$ 5.708,45) , ao passo que os servidores inativos pertencentes ao cargo de Analista Tributário da RFB receberiam um valor inferior à média.

191. Os dados acima informados prestam-se para demonstrar a incorreção e a precariedade de informações contidas na EM 360/2016, pois as bases de cálculo dos BEP estabelecidas na MP 765/2016 foram rejeitadas pelo Parlamento. Tendo em vista a atual configuração da Lei 13.464/2017, na qual inexistente uma base de cálculo para o BEP, não é possível estimar o montante que essa despesa irá alcançar quando o benefício se tornar variável, nem estimar qual será o montante médio percebido por beneficiário.

192. Face o exposto, conclui-se que a criação dessa despesa obrigatória de caráter continuado não atendeu integralmente aos preceitos estabelecidos pela LRF, a qual, ainda prevê, no art. 15, que "serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17". Nesses termos, a aplicação da literalidade desse dispositivo importaria a suspensão imediata da execução dessa despesa.

193. Outrossim, considerando-se os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, conjuntamente com os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, deve-se dizer que os bônus vêm sendo pagos a uma parcela fixa e conhecida (R\$ 3.000,00 para Auditores-Fiscais da RFB e Auditores-Fiscais do Trabalho e R\$ 1.800,00 para Analistas Tributários da RFB) desde a edição da MP 765/2016, pagamento sobre o qual não se constataram irregularidades, ressalvada a isenção da contribuição previdenciária, conforme será pormenorizado à frente.

194. Assinale-se ainda que a despesa anual com BEP (R\$ 1.324 milhões, em 2017, e R\$ 911 milhões, em 2018) , **apenas para custear o valor atualmente fixo**, enquadrou-se nas estimativas contidas na EM 360/2016. Ademais, as metas fiscais daqueles exercícios foram atingidas, ainda que consideravelmente deficitárias. Entende-se, assim, que não se mostra razoável exigir a interrupção dos pagamentos ou a devolução dos valores até então recebidos a título de BEP.

195. Nesse sentido, sem prejuízo das demais proposições deste relatório e adotando-se uma interpretação sistêmica visando à preservação da segurança jurídica dos atos já praticados, propõe-se **determinar** ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 2º do art. 17, que, no prazo de trinta dias, evidencie claramente as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, **em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade**, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017.

196. Ressalte-se que a própria Lei 13.464/2017 versa sobre outros reajustes de servidores. No entanto, a proposta de encaminhamento limitar-se-á aos Bônus de Eficiência e Produtividade das Carreiras Tributária e Adunaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, as quais compõem o escopo da presente fiscalização. De toda sorte, ampla verificação acerca do cumprimento dos arts. 16 e 17 da LRF serão objeto de fiscalizações futuras desta Secretaria.

197. No que tange à implementação da variabilidade dos bônus, como já mencionado nesse relatório, **a estimativa de despesa com o BEP somente será obtida a partir da definição da composição da base de cálculo**. Já os índices de eficiência institucional não influenciarão no processo de estimativa da despesa, tendo em vista que, por prudência, deverão ser considerados máximos para todos os meses do exercício. Embora a Lei 13.464/2017 não disponha sobre o limite máximo desses índices de eficiência institucional, como será abordado no tópico **“II.5.1.3 Inexistência de limites máximos para o BEP”**, parte-se da premissa de que esses índices não poderão ser superiores a 100% no cálculo do valor global do bônus.

198. Prosseguindo, à guisa de exemplo, se a composição da base de cálculo indicar um valor de R\$ 1,0 bilhão ao ano, a despesa estimada para custear o BEP também será de R\$ 1,0 bilhão. De igual modo, se a composição da base de cálculo alcançar R\$ 10,0 bilhões ao ano, a despesa estimada corresponderá a R\$ 10,0 bilhões. Consequentemente, a remuneração de cada beneficiário também dependerá da definição dessa base de cálculo, pois corresponderá a uma fração da base de cálculo multiplicada pelo índice de **eficiência**

EFICIÊNCIA.

199. Ainda que se diga que os índices de eficiência poderão não alcançar patamares máximos em todos os meses do exercício, o planejamento orçamentário deve ser executado com a máxima prudência, especialmente quando se tratar de uma despesa de pessoal, cuja execução é obrigatória. Importante ainda lembrar que o § 5º do art. 107, ADCT, da CF/1988, incluído pela EC 95/2016, que estabeleceu o “teto de gastos”, prevê que a abertura de crédito suplementar ou adicional, com a finalidade de acrescentar dotação a uma despesa primária, **deve necessariamente ser precedida de cancelamento de outra despesa primária**. Assim, se uma despesa for subestimada na LOA, sua suplementação deverá ocorrer por meio de cancelamento de fontes que custeariam outras ações governamentais.

200. Conclui-se, assim, que a **composição da base de cálculo será, de fato, o elemento determinante no montante da despesa**. Como considerar que os requisitos estabelecidos pela LRF foram satisfeitos, se, ao menos, conhece-se a ordem de grandeza dessa despesa? Assim, entende-se que a implementação da despesa necessária para custear a variabilidade dessa parcela remuneratória **exige novo processo legislativo que autorize a majoração dessa despesa com pessoal**, oportunidade na qual **deverão ser atendidos todos os requisitos constitucionais e, especialmente, os critérios estabelecidos pela LRF, os quais não foram integralmente cumpridos pela MP 765/2016, tampouco pela Lei 13.464/2017**.

201. Dessa maneira, sem prejuízo das irregularidades apontadas nesse relatório, com especial atenção àquelas que ensejam possível violação à Constituição Federal, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que eventual projeto de lei que vise definir a remuneração variável a título de BEP contenha, no mínimo: i) a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/1988; ii) estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa; iii) premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa; iv) valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP; v) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; vi) clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

II.5.1.2 Conformidade da execução da despesa com o custeio da parcela fixa do BEP

202. A despesa com pagamento dos BEP alcançou R\$ 1.324 milhões em 2017 e R\$ 911 milhões em 2018, com o custeio de um valor mensal fixo pagos a servidores ativos nos valores de R\$ 3.000,00 a Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e a Auditores-Fiscais do Trabalho, e R\$ 1.800,00 a Analistas Tributários da Receita Federal. Os servidores inativos e pensionistas percebem uma parcela desse valor, entre 100% e 35% do valor do BEP.

203. Sobre a percepção dessa parcela fixa, convém transcrever o que informa a Lei 13.464/2017:

'Art. 11. *Omissis*:

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

Art. 21. *Omissis*:

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no §3º do art. 16 desta Lei, será pago, mensalmente, o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, concedido a título de antecipação de cumprimento de metas e sujeito a ajustes no período subsequente.'

204. Preliminarmente, a presente análise não abarca a questão da suscitada inconstitucionalidade do pagamento de bônus de produtividade a inativos, a qual já foi abordada no TC Processo 021.009/2017-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Em sua decisão, o Ministro-Relator exarou medida cautelar em que ficou determinado aos Ministérios da Fazenda e do Trabalho que se abstivessem "de pagar a inativos e pensionistas o Bônus de Eficiência e Produtividade de que trata a Lei 13.464/2017", tendo em vista a potencial irregularidade atinente à incorporação do Bônus de Eficiência aos vencimentos de inativos e pensionistas. No entanto, tal decisão foi posteriormente suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, a qual ainda não teve decisão conclusiva por parte do Pretório Excelso

unidade não teve decisão conclusiva por parte do Tribunal Excepcional.

205. Superada a preliminar, a atual configuração da Lei 13.464/2017, permite concluir que, na execução da despesa, foram criadas duas “espécies” **não cumulativas** de remuneração a título de BEP: a) a primeira, de natureza fixa e provisória, que independe de lei ulterior ou ato normativo para que seja devidamente implementada e paga aos seus beneficiários e cujos valores mensais são estabelecidos nos § 2º, art. 11 e § 2º, art. 21; b) a segunda, que substituirá a “espécie fixa”, tem natureza variável e definitiva, cujo valor global é dado pela multiplicação da base de cálculo pelos índices de eficiência institucional.

206. De toda sorte, em pesem as irregularidades quanto à dispensa de retenção de contribuição previdenciária implementada em desacordo com as normas de Direito Financeiro (citada no tópico “II.1” deste relatório) e os vícios apresentados no processo legislativo da criação da despesa, fato é que essa **parcela fixa**, e tão somente essa, era previamente conhecida, os valores individuais percebidos por servidor foram estabelecidos em lei e o montante anualmente executado enquadra-se dentro da estimativa contida na EM 360/2016. Dessa forma, entende-se que a Administração, ao efetuar o pagamento dessa parcela fixa, age conforme o mandamento estabelecido nos § 2º, art. 11 e § 2º, art. 21 da Lei 13.464/2017. Em análise contida, a **parcela fixa** atualmente paga a título de BEP assemelha-se a qualquer outro reajuste remuneratório concedido às demais categorias, diferindo-se por conceder a inativos e pensionistas apenas parcela do incremento remuneratório percebido por ativos.

207. O comando contido § 2º do art. 11 da Lei 13.464/2017 estabelece o pagamento da parcela fixa a título de antecipação do cumprimento de metas, até a edição do ato de criação dos comitês gestores de produtividade, o que não ocorreu até o presente momento. Acrescente-se que a criação desse comitê sem a existência da base de cálculo formalmente definida em lei não produziria o efeito de instituir o benefício variável. Nesse sentido, entende-se que, **até que sobrevenha lei que estabeleça as bases de cálculo do BEP, a Administração fica impedida de adotar medidas adicionais e definitivas para implementar a variabilidade dessa remuneração.**

208. Os dispêndios são alocados no orçamento federal, cuja execução é devidamente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), sendo computados como despesas com pessoal, compondo, assim, as estatísticas para fins de aferição de cumprimento de limites máximos estabelecidos no inciso I do art. 16 da LRF

209. Ademais, considerando-se a atual configuração da Lei 13.464/2017, verificou-se que os BEP não estariam vinculados a uma fonte orçamentária específica, podendo ser custeados por quaisquer recursos legalmente admitidos. De fato, a MP 765/2016 estabelecia como base de cálculo o valor total da arrecadação em fontes integrantes do Fundaf, instituído pelo Decreto-Lei 1.437, de 17/12/1975. No entanto, tal dispositivo foi suprimido na lei de conversão da citada medida provisória.

210. Face o exposto, deixa-se de fazer uma proposta de encaminhamento em relação a este item.

II.5.1.3 Inexistência de limites máximos para o BEP

211. Não obstante, verificou-se potencial efeito prejudicial às finanças públicas, no que se refere ao crescimento desordenado de despesas de caráter continuado. Foi suprimido o dispositivo da MP 765/2016 que limitava o valor global do BEP ao valor da base de cálculo a partir da qual este era calculado. Assim, além da inexistência de base de cálculo e dos respectivos índices de eficiência institucional, **a Lei 13.464/2017 suprimiu os montantes máximos que o BEP poderia alcançar.**

MP 765/2016

‘§ 6º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo de que trata o § 4º.’ (grifamos)

212. Rememore-se que o § 6º do art. 5º foi suprimido na redação final da Lei 13.464/2017. Ademais, convém rememorar que o valor global do BEP é dado pela seguinte fórmula:

$$\text{VGBEP} = \text{BC} \times \text{IEI}$$

Em que:

VGBEP: Valor global do BEP

BC: Base de Cálculo

IEI: Índice de Eficiência Institucional

213. Nesse rumo, a calibragem de qualquer uma das duas variáveis que compõem o valor global do BEP pode alterar os montantes da despesa. Destaque-se, **a inexistência de limite da variável IEI**. No caso concreto, se o citado IEI alcançar, por exemplo, um índice de 110%, ou 200%, a Lei 13.464/2017 não contém mecanismos para coibir essa majoração do bônus. Referida variável poderia ser calibrada para compensar a redução do valor da base de cálculo. Embora tal situação não se mostre razoável, a lei que criou o bônus não informou qual seria o limite máximo do IEI, para fins de composição do valor global do BEP.

214. Com efeito, a despesa poderia se elevar indefinidamente, pois não há lei formal que limite essa despesa especificamente. Nessa esteira, indagou-se ao Ministério da Economia se os BEP estariam limitados a algum valor absoluto máximo ou a limitação seria determinada pela própria arrecadação e pelos índices de eficiência institucional. A seguir transcreve-se a resposta daquela Pasta:

'24. Resposta: No que concerne à RFB, informa-se que a parcela correspondente ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira tem limitação de valor máximo, nos termos do art. 13 da Lei nº 13.464, de 2017:

"Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal."

215. Observe-se, conforme resposta do próprio Ministério da Economia, que o único mecanismo de limitação dessa despesa, previsto no art. 13 da Lei 13.464/2017, é o próprio "teto remuneratório" constitucional (inciso XI, caput, art. 37 da CF/1988). Não obstante, essa lei foi redundante, dada a inequívoca natureza remuneratória dessa verba e tendo em vista que o citado dispositivo da Lei Maior é norma de eficácia plena, não carecendo de regulamentação ulterior.

216. Assim, instituiu-se uma remuneração variável, limitada apenas no aspecto individual pelo teto remuneratório, que, na União, corresponde ao subsídio de Ministros do STF. Assim, **essa despesa pode se elevar indefinidamente, majorando remuneração de agentes públicos, sem qualquer apreciação**

prévia do Parlamento, cabendo a este somente cancelar o projeto de LOA que contenha essa despesa, que é de natureza obrigatória.

217. Ainda que se diga que a despesa estará consignada no projeto de LOA, o qual é votado pelo Poder Legislativo, sabe-se que despesas obrigatórias com pessoal, via de regra, não são suprimidas no processo legislativo orçamentário. Nesse cenário, os escassos recursos direcionados ao custeio de políticas públicas sofreriam ainda mais limitações. Mesmo que fossem suprimidas do orçamento, poderiam dar azo ao ajuizamento de medidas judiciais visando ao pleno cumprimento do disposto na Lei 13.464/2017, o que, em última análise, fatalmente constituiriam despesas da União.

218. No que tange ao caso específico de servidores ativos integrantes das Carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do trabalho, é necessário dizer que a Lei 13.464/2017, além de criar os BEP, também majorou os vencimentos básicos dessas carreiras. Assim, considerando os vencimentos de um servidor na última referência, o qual percebe como vencimento básico R\$ 27.303,62, em 2019, somados aos R\$ 3.000,00 pagos mensalmente em valor fixo, esse servidor teve um reajuste equivalente a 27,56% em dois anos, considerando-se que a MP 765/2016 foi editada em dezembro de 2016 e estabeleceu reajustes escalonados até 2019.

219. Salieta-se que o cenário fiscal não é propício à elevação de despesas. A previsão de déficit primário para o Governo Central, em 2019, é de R\$ 139 bilhões. Referido cenário perdurará, pelo menos, até 2022. O próprio Ministério da Economia informou no PLN 5/2019 (PLDO/2020) que os **déficits primários para 2020, 2021 e 2022 serão, respectivamente, de R\$ 124,1 bilhões, R\$ 68,5 bilhões e R\$ 31,4 bilhões**. Soma-se ainda a insuficiência da “regra de ouro”, norma positivada no inciso III do art. 167 da CF/1988, a qual veda a realização de operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital. Caso as operações de crédito superem as despesas de capital, será necessária a aprovação de crédito adicional, por maioria absoluta, para fazer face às obrigações do Estado. Nesse sentido, o PLN 4/2019, em tramitação no Congresso Nacional, prevê a abertura de crédito adicional no valor de **R\$ 248 bilhões** para cobrir despesas correntes. Dessa forma, qualquer majoração de despesa de pessoal, a qual é um tipo de despesa corrente, além de ter efeito direto no acréscimo das despesas da União, agrava ainda mais a insuficiência da “regra de ouro”

unidade mais a insuportabilidade da regra de ouro.

220. A base de cálculo estabelecida pela MP 765/2016 tinha como norteadora a arrecadação de receitas, o que tornava a despesa diretamente vinculada à arrecadação. Deve-se lembrar que vivemos sob a égide da EC 95/2016, a qual estabelece um limite máximo **de despesas**, que somente pode crescer conforme a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou de outro índice que vier a substituí-lo. Dito de outro modo, **a despesa da União, para fins de “teto de gastos”, não tem qualquer relação com o incremento arrecadatário**. Em que pese a arrecadação ser extremamente positiva para as finanças públicas, as despesas não podem seguir a mesma dinâmica da receita.

221. Deve-se ainda dizer que qualquer acréscimo ou criação de despesa obrigatória acima da variação anual do “teto de gastos” impõe a necessidade de redução de outras despesas governamentais, normalmente aquelas discricionárias, tendo em vista a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de se reduzirem ou eliminarem outras despesas obrigatórias.

222. Face ao exposto, embora não se trate de patente irregularidade, a inexistência de um limite máximo do valor global do bônus conjugada com mecanismos que permitem a elevação anual da despesa em patamares superiores à variação do IPCA, tem significativo potencial danoso às finanças públicas, notadamente por não seguir a lógica pretendida pela EC 95/2016, e por não se coadunar com os princípios da gestão fiscal responsável visados pela LRF. Nesse contexto, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º /1/2019, combinado com o inciso X do art. 37, o § 1º do art. 169 e o art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e os arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia que eventuais medidas no sentido de se implementar a remuneração variável paga a título de BEP contenham um limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória e mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas.

II.6 Disposições Finais

223. Quando da edição da MP 765/2016, muito se questionou acerca de **possível afetação da receita de impostos a gastos específicos**, o que poderia representar uma afronta ao inciso IV do art. 167 da CF/1988[footnoteRef:12]. Ocorre que, atualmente, essa discussão deixaria de existir, tendo em vista que

as receitas de multas tributárias e aduaneiras e de multas trabalhistas não foram acatadas pelo Congresso Nacional como integrantes das bases de cálculo do BEP. [12: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;]

224. No entanto, como forma de contribuir com o deslinde da questão, é imperioso destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não abordou de forma conclusiva a situação concreta em análise, tendo se debruçado sobre casos nos quais a violação ao art. 167, inciso IV, da CF/1988 era cristalina, por se tratar de vinculação de remuneração a impostos, ou enfrentado o caso de modo tangencial e em decisão isolada, apenas assumindo que a multa seria um acessório que deveria seguir seu principal, e que, portanto, também haveria a incidência da vedação constitucional.

225. Registre-se, todavia, que o art. 169 da Emenda Constitucional 1/1969 vedava expressamente a participação de servidores públicos no produto de arrecadação de tributos e multas, inclusive da dívida ativa. Desse modo, a vedação relativa às multas deixou de estar expressa na Constituição de 1988, a qual se refere apenas ao produto de impostos, e não mais de tributos, e não faz referência a multas.

226. Saliente-se que a regra segundo a qual o “acessório segue o principal”, brocardo do Direito Romano, é tipicamente aplicável ao Direito Civil (art. 92 do Código Civil) , ramo no qual o Direito Romano exerce influência mais sensível. A regra segundo a qual “a coisa acessória segue a principal” (art. 58 do CC/1916) , acrescente-se, foi retirada do Código Civil de 2002. Tal fato passou a ser considerado uma decorrência lógica dos demais artigos, que tratam sobre os diferentes tipos de bens acessórios (frutos, produtos, benfeitorias, acessões) , pertencas e partes integrantes.

227. Portanto, a vedação constante na Constituição Federal, quando interpretada de forma restritiva, torna o arcabouço normativo da acessoriedade pouco adequado para replicar a relação conceitual existente entre multa e tributos perante o plano do Direito Financeiro. Mais recentemente, o Tribunal de

Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) decidiu sobre o assunto, nos seguintes termos:

'CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUDITOR FISCAL. PARTICIPAÇÃO NA MULTA ARRECADADA. VINCULAÇÃO DE RECEITA. INEXISTÊNCIA. A utilização da multa para fins de pagamento de adicional de produtividade fiscal não fere o princípio constitucional da vedação de vinculação de receitas, uma vez que tal dispositivo se restringe aos impostos. Tendo em vista não possuir a mesma natureza jurídica dos impostos, a multa não pode a ele ser equiparada.

(TJ-RO - ADI: 00097181820128220000 RO 0009718-18.2012.822.0000, Data de Julgamento: 16/12/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 08/01/2014.) '

228. O referido Acórdão, que negou provimento à ADI impetrada contra Lei estadual que estabelecia o pagamento de adicional de produtividade com base em multas, foi objeto do Recurso Extraordinário RE 835.291 RG / RO, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo STF, encontrando-se pendente de julgamento.

229. No entanto, durante a tramitação da MP 765/2016 no Congresso Nacional houve a supressão do dispositivo que especificava o cálculo do bônus. Nesse sentido, o Ministério da Economia sustenta que a Lei 13.464/2017 não teria estabelecido que as multas tributárias e aduaneiras sejam a base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, e que seria consenso no âmbito do Ministério da Economia que estas não deveriam compor a base de cálculo do mencionado Bônus.

230. De toda sorte, não resta evidente a apontada contrariedade entre a proposta original constante do art. 5, § 4º, da MP 765/2016, e o art. 167, inciso IV, da CF/1988. Reitera-se que, à luz da atual configuração da Lei 13.464/2017, a mais relevante irregularidade desses BEP, no que tange à vinculação remuneratória, reside na associação indevida dessa remuneração a base de cálculo flutuante, o que evidencia uma possível violação à Constituição Federal.

231. **Quanto à alteração da destinação dos recursos do Fundaf**, promovida pela Lei 13.464/2017, alterando o art. 6º do Decreto-Lei 1.437, de 17/12/1975, preliminarmente, não foram constatadas irregularidades na previsão de que receitas desse fundo possam custear também os BEP destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil. Todavia, a alocação de despesas de pessoal

dentro desse fundo, sem o estabelecimento em lei da forma de alocação do patrimônio desse fundo, pode conduzir a problemas correlatos àqueles que ocorrem no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) .

232. Nesse sentido, registre-se que atualmente parcela superior a 90% do FCDF é utilizada para custeio de pessoal. Em que pesem as significativas diferenças entre o Fundaf e o FCDF, um eventual comprometimento das receitas do Fundaf com despesas de pessoal poderá sobrecarregar diferentes fontes orçamentárias para o custeio de outras despesas da Receita Federal do Brasil, que desenvolve atividades essenciais ao funcionamento do Estado, inclusive com destinação prioritária de recursos, segundo o texto constitucional. Nesse sentido, a existência de lei que determine a alocação desses recursos do Fundaf torna-se necessária à correta finalidade para o qual foi instituído, coibindo, assim, desvirtuamentos do emprego dessas receitas.

233. Verificou-se também, como relatado na representação inicial, expressivo crescimento das receitas do Fundaf, sobretudo nos exercícios de 2017 e 2018, mormente em razão de reclassificação de receitas. Não obstante, tendo em vista a limitação temporal e que a Lei 13.464/2017 não informa que a base de cálculo do BEP será composta por receita proveniente de recursos do Fundo, entende-se que o monitoramento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 288/2018-TCU-Plenário (TC Processo 034.554/2018-1, relatoria Min. Aroldo Cedraz) seja o processo mais adequado para avaliar a conformidade dessas reclassificações de receitas, as quais seguem parâmetros e bases históricas que exigem maior aprofundamento acerca da matéria.

234. Adicionalmente, ainda que não sobrevenha decisão judicial declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos que tratam dos BEP na Lei 13.464/2017, notadamente aqueles relacionados à vinculação remuneratória, ao potencial conflito de interesses e à percepção de bônus por inativos e pensionistas, e, mesmo que saneadas as diversas irregularidades apontadas neste relatório, a competência desta Corte de Contas não se exaure na apreciação deste relatório ou dos demais processos em curso versando sobre a mesma matéria. Assim, eventual implementação da variação dos BEP deve ser objeto de

fiscalização por parte deste Tribunal de Contas. Tal reflexão se faz necessária em decorrência de achado decorrente da avaliação preliminar acerca dos índices de eficiência institucional propostos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a seguir.

235. Verificou-se que, de acordo com a Portaria-RFB 31, de 18/1/2017, e seus anexos (peça 53) , a qual “Fixa as metas para 2017 e para o período de dezembro de 2016 e janeiro de 2017 com **vistas ao cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira de que trata a Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016**” (grifou-se) , determinados parâmetros que aferirão o desempenho institucional daquela **instituição podem ser modificados ao longo do exercício**, criando mecanismos que permitiriam o permanente atingimento das metas institucionais.

236. Anexo I da referida portaria trazia diversos critérios de avaliação da eficiência da atividade fazendária, os quais, uma vez mensurados, alcançariam cada um uma escala que iria de 0 a 1,1. As citadas notas seriam utilizadas conforme a seguinte fórmula:

237. Observe-se que o cálculo envolveria a realização de uma média ponderada entre as notas atribuídas aos oito primeiros índices (índice de créditos garantidos; análise de riscos de conformidade em pedidos de restituição, ressarcimento e compensação; índice de presença fiscal de tributos internos; grau de eficácia na análise de riscos de conformidade; tempo médio dos processos em 1ª instância administrativa; tempo médio de resposta a consultas de contribuintes; índice de efetividade do combate ao contrabando e ao descaminho; grau de fluidez do despacho de importação) . Uma vez que todos teriam peso equivalente a 0,125 no exercício em questão (cf. o art. 2º, § 3º, da Portaria-RFB 31/2017) , entretanto, a conta se tornava uma média simples.

238. Esse resultado médio inicial seria multiplicado pela nota atribuída ao nono critério: o “Indicador 9: Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação Bruta”, que coteja o valor efetivamente arrecadado com a meta de arrecadação no período. O anexo II da citada portaria informa que as metas de arrecadação bruta “**poderão ser ajustadas ao longo do período com base nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira**”. Assim, tem-se um exemplo de indicador mutável que pode convergir ao permanente atingimento desse índice de eficiência institucional.

239. Nada obstante, para fins de pagamento do BEP, esses índices e seus respectivos parâmetros atualmente não têm repercussão na despesa da União, e conseqüentemente, na remuneração de servidores, em razão de não terem sido criados os comitês gestores dos programas de produtividade e da inexistência da base de cálculo do BEP. Assim, medidas supervenientes tendentes a implementar a variabilidade desses bônus, dada a repercussão nas despesas da União, merecem o tempestivo acompanhamento por parte desta Corte de Contas, sobretudo visando aferir a efetividade pretendida pela Lei 13.464/2017.

240. Por fim, sem prejuízo das constatações decorrentes deste procedimento de fiscalização, deve-se perquirir se a natureza de espécie remuneratória, a qual propõe a bonificação a agentes públicos que atuam no exercício do poder de polícia administrativa, coaduna-se com os princípios constitucionalmente estabelecidos e com os supraprincípios do regime jurídico-administrativo. Em que pese a mais alta relevância do tema, a matéria refoge ao escopo da presente inspeção. Não obstante, está em fase de instrução o TC Processo 011.648/2018-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o qual tem por objetivo examinar a natureza jurídica do BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal. Nesse sentido, dada a natureza e a pertinência da matéria, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a fim de subsidiar a instrução daquele processo.

III. CONCLUSÃO

241. A presente fiscalização teve por finalidade avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos.

242. Nesse contexto, a inspeção visou avaliar a MP 765/2016, de 29/12/2016, a qual criou o BEP, desde a origem do processo legislativo correspondente, notadamente no que se refere ao atendimento dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais para a criação de uma despesa com pessoal, que detém natureza obrigatória e de caráter continuado, até a efetivação dos respectivos pagamentos.

Adicionalmente, a análise também cingiu a atual configuração da lei de conversão daquela medida provisória, a Lei 13.464/2017, com especial atenção àqueles dispositivos com impacto sobre as finanças públicas. Assim, foram constatadas irregularidades que sugerem afronta à Constituição Federal de 1988, bem como foram apuradas violações à LRF e às respectivas LDO.

243. Inicialmente, verificou-se que os BEP constituem parcela remuneratória complementar devida a ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e de Auditor-Fiscal do Trabalho, com o objetivo **incrementar a produtividade nas áreas de atuação** dos ocupantes desses cargos. Tal verba tem por características essenciais a **variabilidade** de seus valores e o **pagamento mensal de bônus de eficiência produtividade** a seus beneficiários, dentre os quais inserem-se servidores **ativos e inativos**, bem como os **pensionistas**.

244. Observou-se também que a Lei 13.464/2017 **excluiu os valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária**. Assim, os servidores beneficiários das carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal **estariam dispensados de pagar o tributo sobre a parcela recebida a título de bônus**. No entanto, constatou-se que a concessão desse benefício não atendeu a normas constitucionais, nem a regras previstas na LRF acerca do estabelecimento de medida que importe em renúncia de receita.

245. Questionado sobre a matéria, o Ministério da Economia informou que a exclusão da contribuição previdenciária estabelecida pela Lei 13.464/2017 trata-se de hipótese de não incidência, o que elidiria a necessidade da adoção das medidas previstas no texto constitucional e na LRF no que diz respeito à concessão de benefícios tributários e à correspondente renúncia de receitas. Contudo, no entender da equipe de fiscalização, tal argumento não merece prosperar.

246. A Lei 13.464/2017 estabeleceu uma verdadeira isenção, a qual deveria ter seguido todos os requisitos constitucionais e da LC 101/2000, para a concessão do citado benefício tributário. Os fundamentos utilizados para se considerar hipótese de não incidência, como demonstrado neste relatório, não se aplicam à remuneração percebida a título de BEP. O Ministério da Economia reforçou seus argumentos citando que os valores recebidos a título de BEP não se incorporariam aos proventos de aposentadoria. Todavia, percebe-se que os beneficiários dessa parcela remuneratória são servidores

ativos e inativos e pensionistas.

247. Embora a Lei 13.464/2017 tivesse estabelecido que inativos e pensionistas receberiam apenas uma fração do BEP, o bônus para esses dois grupos de beneficiários varia entre 100% e 35%. Assim, enquanto perdurar o vínculo com a Administração, o beneficiário do BEP perceberá essa remuneração indefinidamente.

248. Inclusive, é relevante relatar que, embora não haja retenção de contribuição previdenciária sobre o bônus, verificou-se que cerca 30% dos BEP pagos a inativos e a pensionistas são custeados por fontes orçamentárias da seguridade social, com destaque para as Fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, 51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. Não é o escopo deste trabalho avaliar a legalidade da alocação dessas fontes para o custeio do BEP, mas tais dados demonstram a paradoxal relação criada pela **exclusão da parcela remuneratória referente ao BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária e o custeio dos BEP com fontes da seguridade social**, inclusive do Plano de Seguridade Social do Servidor Público.

249. Nesse contexto, a CF/1988, em seu art. 150, § 6º, estabelece que benefícios tributários somente poderão ser concedidos **por meio de lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule **exclusivamente as matérias concernentes aos citados benefícios, consagrando o princípio da especialidade dos incentivos fiscais**. Embora a Lei 13.464/2017 seja uma lei específica, esse diploma legal regula outra matéria - remuneração de agentes públicos. Ademais, ainda que tratasse concomitantemente da alteração de remuneração e de benefícios tributários, a Carta Magna também veda essa possibilidade. A lei que conceder isenção deve tratar exclusivamente dessa matéria.

250. Com efeito, a Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, não cita em qualquer momento estimativas de impacto orçamentário e financeiro para a renúncia de receita, contrariando, assim, os art. 113, ADCT da CF/1988 e o *caput* do art. 14 da LRF. Nesse mesmo rumo, a LRF ainda estabelece que, além de conter a estimativa de impacto fiscal, o projeto de lei que estabelecer medida que resulte em renúncia de receitas deverá atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, alternativamente: i) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de

da Lei Orçamentária e que não atenda as metas de resultados fiscais previstas no Anexo próprio da Lei de

diretrizes orçamentárias; ou ii) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

251. A LRF ainda dispõe que, quando o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer dessa última condição ("ii") , o benefício somente entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas compensatórias. Inclusive, desde a edição da MP 765/2016, não há retenção de contribuição previdenciária sobre a parcela referente ao BEP, ou seja, o benefício foi criado sem atender a quaisquer requisitos explicitados no art. 14 da LC 101/2000.

252. Face o exposto, propõe-se **determinar** ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF instituídos pela Lei 13.464/2017.

253. Subsidiariamente, como a questão envolve edição de lei com possível afronta à Constituição Federal, cabe a aplicação do enunciado da Súmula 70 desta Corte, a qual estabelece que, nas fiscalizações realizadas nas unidades jurisdicionadas, ao constatar irregularidades cuja apreciação esteja fora de sua competência, o TCU poderá dar também conhecimento destes fatos à autoridade competente. Assim, considerando que os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação fiscalizatória do Ministério Público da União, propõe-se **encaminhar** à Procuradoria-Geral da República cópia dos presentes autos, a fim de que a autoridade competente, em vista das disposições contidas no art. 103 da CF/1988, avalie a pertinência de instaurar os procedimentos cabíveis, visando à apuração dos fatos. (item 102)

254. Quanto à restituição dos valores não arrecadados a título de contribuição previdenciária sobre a parcela referente ao BEP, o entendimento do STF é pacífico no sentido de que não cabe restituição de valores recebidos de boa-fé e por causa de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração ou mesmo pelo Judiciário (Pleno, MS 26.085) . Nessa mesma linha o STJ, na apreciação do

REsp 1.244.182, entendeu que “Não é possível exigir a devolução ao Erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei”. Consoante a jurisprudência dos tribunais superiores, não há que se argumentar sobre devolução de valores ao Erário.

255. No que tange à execução da despesa, até o presente momento, a variação dos BEP não foi implementada. Dessa maneira, os servidores ativos das carreiras de Atividade Tributária e Aduaneira vêm recebendo mensalmente **valores fixos** de R\$ 3.000,00 e R\$ 1.800,00, sendo o primeiro valor pago a Auditores-Fiscais da RFB e, o segundo, a Analistas Tributários da RFB. Já os Auditores-Fiscais do Trabalho percebem, a título de BEP, R\$ 3.000,00 mensais. Em 2017, essa despesa custou aos cofres públicos cerca R\$ 1.324 milhões, e R\$ 911 milhões, em 2018. No exercício de 2019, até o mês de abril, foram pagos R\$ 315 milhões a título de bônus.

256. O valor global da remuneração variável do BEP seria dado pela **multiplicação** de uma **base de cálculo** pelo respectivo **índice de eficiência institucional**. No caso da Atividade Tributária e Aduaneira, a MP 765/2016, além de criar o BEP, estabelecia que a base de cálculo dessa parcela remuneratória seria composta basicamente pelo **valor da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras e da alienação de bens apreendidos**. Já a base de cálculo do BEP da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho seria composta pelas **multas trabalhistas**, incluídos os valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União.

257. Todavia, essas bases de cálculo foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, por ocasião da apreciação da aludida medida provisória. Com efeito, o Parlamento não definiu a nova composição das bases de cálculo, gerando, assim uma lacuna jurídica, inviabilizando a imediata implementação da variação da remuneração. Nesse contexto, ao ser indagado pela equipe de fiscalização, o Ministério da Economia **defendeu que o estabelecimento dessa base de cálculo** dar-se-á por meio **de edição de ato do Poder Executivo**, no exercício do poder regulamentar.

258. Acerca do tema, entende-se que o argumento daquela Pasta não deve prosperar. O exercício do poder regulamentar, conferido ao Chefe do Poder Executivo, não tem condão de inovar no mundo jurídico para suprir lacunas da lei. Admite-se sim o exercício do poder regulamentar como norma

primária tão somente para “**organização e funcionamento** da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa** nem criação ou extinção de órgãos públicos” e para “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (inciso VI do art. 84 da CF/1988, grifou-se) . No caso da implementação da variabilidade do valor do BEP, tem-se agravante. **O estabelecimento de uma base de cálculo por meio de ato infralegal, na essência, alterará a remuneração de agentes públicos, violando o inciso X do art. 37 da CF/1988**, o qual determina que alteração e fixação de servidor público seja realizada por **meio de lei específica**.

259. Dessa maneira, o estabelecimento das bases de cálculo não se trata de mera complementação de lei para sua fiel execução. Trata-se sim de alteração de remuneração de servidores. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP, o Poder Executivo estaria, de fato reajustando remuneração de agentes públicos por meio de ato administrativo, o que não lhe compete. Dessa maneira, qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.

260. Ademais, deve-se rememorar que, no caso de estabelecimento de base de cálculo do BEP, dispêndio que tem natureza obrigatória e de caráter continuado, todos os requisitos para a majoração de despesa estabelecidos na Constituição Federal e na LRF deverão ser obedecidos.

261. Em eventual implementação da variabilidade do BEP, por ocasião da elaboração dos projetos de leis orçamentárias, o Poder Executivo deverá sempre considerar o índice de eficiência institucional igual a 100%, sob pena de encaminhar uma proposta de orçamento potencialmente subestimada.

262. Não obstante, a eventual definição da composição dessas bases de cálculo deverá ainda preservar os princípios constitucionalmente definidos, notadamente aqueles relacionados à moralidade, à impessoalidade, à eficiência, e, sobretudo, a irrestrita obediência aos princípios regentes do regime-jurídico administrativo: supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público. Caso contrário, esta Corte de Contas tem o poder-dever de atuação face à repercussão desses atos sobre as finanças públicas.

263. Face o exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas “b” e “c”, inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, com fundamento no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que se abstenha de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017. (item 136)

264. Verificou-se também que, ao atrelar o valor global do BEP à base de cálculo, **a Lei 13.464/2017, criou, indevidamente, uma vinculação da remuneração de servidores.** Embora inexista a composição da base de cálculo na configuração atual da Lei 13.464/2017, deve-se dizer que a remuneração dos agentes públicos irá variar conforme a dinâmica da base de cálculo. Assim, tem-se uma clara vinculação da remuneração de agentes públicos, na medida em que a simples variação das bases de cálculo importará **a alteração automática dessa espécie remuneratória**, o que não se coaduna com o inciso XIII do art. 37 da CF/1988 e com a jurisprudência do STF.

265. De maneira didática, se a base de cálculo equivaler a “x”, a remuneração do servidor beneficiário do BEP corresponderá a uma fração de “x”. Todavia, se a base variar para “3x”, ou seja, caso se tenha um acréscimo de 200% da base de cálculo, a remuneração desse agente público variará **automática e proporcionalmente** a esse acréscimo. Nesses termos, entende-se que, ao criar remuneração que proporcione reajustes automáticos à remuneração de agentes públicos, a Lei 13.464/2017 teria violado o princípio constitucional da não vinculação da remuneração.

266. Destaque-se ainda que a composição da base de cálculo, como aquela contida na MP 765/2016, poderá não representar a dinâmica global do conjunto das receitas da União. Assim, se lastreada em uma pequena parcela da arrecadação, as receitas que compuserem a base de cálculo dos BEP podem sofrer oscilações não condizentes com a arrecadação federal. Dessa maneira, a remuneração dos agentes públicos será alterada apenas conforme a dinâmica de sua base de cálculo.

267. Constatou-se também que a Lei 13.464/2017 contém **dispositivo que pode dar azo a conflito de interesses**. Esse diploma legal prevê que comitês gestores da produtividade dos órgãos envolvidos têm por finalidades: a) gerir os respectivos programas de produtividade; b) estabelecer a forma de gestão e a metodologia para a mensuração da produtividade global dos órgãos envolvidos; e c) fixar o índice de eficiência institucional.

268. Nesse contexto, a composição desses comitês deve ser destacada. O Comitê Gestor do Programa de **Produtividade da Receita Federal do Brasil é composto de representantes dos extintos Ministérios da Fazenda** e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Já o comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, composto de representantes dos **extintos Ministério do Trabalho**, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República.

269. Verifica-se assim que os **responsáveis por definir os índices de eficiência institucional podem ser os mesmos que receberão o BEP**. Pontue-se também que a Lei 13.464/2017 não estabelece qualquer parâmetro referente aos índices de eficiência e produtividade, ficando a criação, gestão e aferição desses índices integralmente sob a discricionariedade do Poder Executivo. Soma-se a isso a complexidade de se aferir fidedignamente a produtividade global de órgãos que exercem o poder de polícia, os quais tem por essência a fiscalização de atividades. Ademais, especificamente no caso do Fisco federal, significativa parcela da arrecadação cresce ou diminui, por razões não ligadas diretamente à atuação dos servidores do Fisco, a exemplo da variação da arrecadação em decorrência da mudança de parâmetros macroeconômicos. Tal fato presta-se a demonstrar a complexidade de se estabelecerem índices de produtividade globais diretamente ligados à remuneração de agentes públicos.

270. Dessa maneira, conclui-se que a composição dos aludidos comitês gestores e a ausência de parâmetros mínimos definidos em lei acerca da mensuração da produtividade e eficiência dos órgãos envolvidos pode ensejar um potencial conflito de interesses, sob risco de violação dos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da supremacia do interesse público.

271. Ainda acerca de potenciais conflitos de interesses, digna de relato é a dinâmica observada na arrecadação de multas tributárias e aduaneiras, as quais compunham a base de cálculo do BEP, segundo a MP 765/2016. Em 2017, ano em que, de fato, os BEP foram implementados^[footnoteRef:13], a arrecadação de multas tributárias e aduaneiras apresentou crescimento nominal de cerca de 29%, em relação a 2016. Se compararmos os dados de 2017 à média histórica verificada entre os exercícios de 2010 a 2016, o crescimento **real** receita ultrapassa 26%. Em 2018, a arrecadação dessas receitas apresentou comportamento estável em relação a 2017. Não obstante, como a citada receita não mais compõe a base de cálculo do BEP, tal matéria não será aprofundada. No entanto, o relato é válido como alerta para os órgãos de controle administrativo e judicial quanto à composição das bases de cálculo, em eventuais medidas para se implementar a variabilidade do bônus. [13: A MP 765/2016 foi editada em 29/12/2016]

272. Face o exposto, propõe-se encaminhar cópia dos autos à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos. (itens 157 e 172)

273. No que se refere à criação das despesas com BEP, de acordo com as informações contidas na Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, e que serviram de subsídio ao Congresso Nacional para apreciação da matéria, apenas para custear o BEP da Atividade Tributária e Aduaneira seriam necessários R\$ 2,0 bilhões, em 2018. Todavia, verificou-se que, se aquela medida provisória tivesse sido aprovada na íntegra, a despesa com BEP dos servidores da RFB poderia alcançar R\$ 2,9 bilhões nesse mesmo período, ou seja, um valor 46% superior àquele inicialmente estimado.

274. Adicionalmente, não se demonstrou de forma adequada que a despesa não comprometeria as metas de resultado e não se evidenciaram as medidas de compensação para criação de despesa obrigatória de caráter continuado, notadamente aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, contrariando o disposto no § 2º do art. 17 da LRF. Sobre esse último aspecto, a LRF informa que o aumento permanente de receitas pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. Ao contrário disso, a Lei 13.464/2017 reduz a base de

como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. No contexto disso, a Lei 13.707/2017 reduz a base de

cálculo de tributo (isenção da contribuição previdenciária do BEP) . **Nesses termos, tem-se um duplo efeito negativo às contas da União, o primeiro majorando a despesa, o segundo reduzindo a receita.**

275. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a **falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP**, o que poderia ser parcialmente saneado a partir da **evidenciação adequada das premissas e metodologia** de cálculo para se estimar a despesa, como estabelecido no § 2º do art. 16 da LRF. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco, a sociedade conheciam ou conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir a título de BEP, após a implementação da variabilidade dessa espécie remuneratória. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, esperava-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores fossem divulgados pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016. Contudo, isso não aconteceu.

276. Em pesem as irregularidades quanto à dispensa de retenção de contribuição previdenciária implementada em desacordo com as normas de Direito Financeiro (citada no tópico "II.1" deste relatório) e os vícios apresentados no processo legislação da criação da despesa, fato é que essa **parcela fixa**, e tão somente essa, era previamente conhecida, os valores individuais percebidos por servidor foram estabelecidos em lei e o montante anualmente executado enquadra-se dentro da estimativa contida na EM 360/2016. Dessa forma, entende-se que a Administração, ao efetuar o pagamento dessa parcela fixa, age conforme o mandamento estabelecido nos § 2º, art. 11 e § 2º, art. 21 da Lei 13.464/2017. Em análise contida, a **parcela fixa** atualmente paga a título de BEP assemelha-se a qualquer outro reajuste remuneratório concedido às demais categorias, diferindo-se por conceder a inativos e pensionistas apenas parcela do incremento remuneratório percebido por ativos.

277. O comando contido § 2º do art. 11 da Lei 13.464/2017 estabelece o pagamento da parcela fixa a título de antecipação do cumprimento de metas, até a edição do ato de criação dos comitês gestores de produtividade, o que não ocorreu até o presente momento. Acrescenta-se que a criação desse comitê

produtividade, o que não ocorreu até o presente momento. Acrescente-se que a criação desse comitê

sem a existência da base de cálculo formalmente definida em lei não produziria o efeito de instituir o benefício variável. Nesse sentido, entende-se que, **até que sobrevenha lei que estabeleça as bases de cálculo do BEP, a Administração fica impedida de adotar medidas adicionais e definitivas para implementar a variabilidade dessa remuneração.**

278. Quanto à implementação da variabilidade dos bônus, fristem-se os requisitos previstos nas normas do Direito Financeiro não cumpridos para se estabelecer essa despesa variável. Em última análise, sequer se sabe qual será o montante da despesa, tendo em vista a inexistência da base de cálculo.

279. Se a base de cálculo for composta por fontes de receitas, a exemplo do que estabelecia a MP 765/2016, a estimativa da despesa deverá ser equivalente ao montante anualmente arrecadado com essas receitas, pois o índice de eficiência institucional deverá sempre ser considerado o máximo para fins de elaboração do orçamento.

280. Conclui-se, assim, que a **composição da base de cálculo será, de fato, o elemento determinante no montante da despesa.** Não há que se considerar que os requisitos estabelecidos pela LRF foram satisfeitos, se, ao menos, conhece-se a ordem de grandeza dessa despesa. Assim, entende-se que a implementação da despesa necessária para custear a variabilidade dessa parcela remuneratória **exige novo processo legislativo que autorize a majoração dessa despesa com pessoal**, oportunidade na qual **deverão ser atendidos todos os requisitos constitucionais e, especialmente, os critérios estabelecidos pela LRF, os quais não foram integralmente cumpridos pela MP 765/2016, tampouco pela Lei 13.464/2017.**

281. Verificou-se também que **inexiste um valor global máximo para as despesas com BEP**, pois o dispositivo que tratava desse limite na MP 765/2016 não foi incorporado à Lei 13.464/2017, a qual menciona apenas que o somatório do vencimento básico das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho com as demais parcelas, incluído o BEP, não poderá ultrapassar o teto remuneratório, que na União corresponde ao subsídio dos Ministros do STF.

282. Assim, além da variação das bases de cálculo, que poderá superar, por exemplo, os índices de inflação, **não há vedação para que os índices de eficiência institucional superem 100%**. Dessa forma, por exemplo, essa variável poderá alcançar um índice de 110%, ou 200%, pois a Lei 13.464/2017 não proíbe que a base de cálculo seja multiplicada por índice de eficiência superior à unidade. Embora tal situação não se mostre nada razoável, fugindo aos padrões do senso comum, tal fato deve servir de alerta para as eventuais medidas que visem implementar a variação dos BEP.

283. Face o exposto, propôs-se determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da LRF, que, no prazo de trinta dias, que demonstre de forma clara as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, **em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade**, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017. (item 195)

284. Adicionalmente, sem prejuízo das demais proposições deste relatório, notadamente aquelas atinentes à inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.464/2017, e adotando-se uma interpretação sistêmica, a qual vise à preservação da segurança jurídica dos atos já praticados, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à plena implementação da remuneração variável paga a título de bônus, contenha, no mínimo: a) a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88; b) estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa; c) premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa; d) valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP; e) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; f) clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (item 201)

285. Nesse mesmo rumo, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça o limite máximo do valor global desses bônus e mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal (item 222)

286. Convém ainda assinalar que se deve perquirir se a natureza de espécie remuneratória, a qual propõe a bonificação a agentes públicos que atuam no exercício do poder de polícia administrativa, coaduna-se com os princípios constitucionalmente estabelecidos e com os supraprincípios do regime jurídico-administrativo. Em que pese a mais alta relevância do tema, a matéria refoge ao escopo da presente inspeção. Não obstante, está em fase de instrução o TC Processo 011.648/2018-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o qual tem por objetivo examinar a natureza jurídica do BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal. Nesse sentido, dada a natureza e a pertinência da matéria, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a fim de subsidiar a instrução daquele processo. (item 240)

287. Por fim, a presente fiscalização não tem condão de determinar que o Poder Executivo “regulamente” os BEP. Pelo contrário, sem o devido saneamento das irregularidades apontadas no presente relatório, a Administração fica legalmente impedida de adotar medidas que visem implementar a remuneração variável a título de bônus. Ademais, os dados até então conhecidos sinalizam que a despesa para custear essa parcela remuneratória tende a crescer significativamente. Nesse sentido, é imperioso destacar que o cenário fiscal não é propício à elevação de despesas. A previsão de déficit primário para o Governo Central, em 2019, é de R\$ 139 bilhões. Referido cenário perdurará, pelo menos, até 2022. O próprio Ministério da Economia informou no PLN 5/2019 (PLDO/2020) que os **déficits primários estimados para 2020, 2021 e 2022 serão, respectivamente, de R\$ 124,1 bilhões, R\$ 68,5 bilhões e R\$ 31,4 bilhões.**

288. Soma-se ainda a insuficiência da “regra de ouro”, norma positivada no inciso III do art. 167 da CF/88, a qual veda a realização de operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital. Caso as operações de crédito superem as despesas de capital, será necessária a aprovação de crédito adicional, por maioria absoluta, para fazer face às obrigações do Estado. É esse o atual cenário em que vivemos, insuficiência bilionária da “regra de ouro”. Nesse sentido, o PLN 4/2019, em tramitação no Congresso Nacional, prevê a abertura de crédito adicional no valor de **R\$ 248 bilhões** para cobrir despesas correntes. Dessa forma, qualquer majoração de despesa de pessoal, a qual é um tipo de despesa corrente, além de ter efeito direto no acréscimo das despesas da União, **agrava ainda mais a insuficiência da “regra de ouro”**.

289. É sabido que, embora a composição da base de cálculo dos bônus, estabelecida pela MP 765/2016, não tenha sido acatada pelo Congresso Nacional, sua essência era vincular uma despesa à variação de determinado grupo de receitas. Deve-se lembrar que vivemos sob a égide da EC 95/2016, a qual estabelece um limite máximo **de despesas**, que somente pode crescer conforme a variação do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo. Dito de outro modo, **a despesa da União, para fins de “teto de gastos”, não tem qualquer relação com o incremento arrecadatório**.

290. Em que pese a arrecadação ser extremamente positiva para as finanças públicas, após o advento da EC 95/2016, as despesas não podem seguir a mesma dinâmica da receita. Porém, mesmo que editada em plena vigência dessa emenda à Constituição, a MP 765/2016 vinculava receitas arrecadadas a despesas de pessoal. Não se pode dizer o mesmo da Lei 13.464/2017, tendo em vista que inexistem as bases de cálculo do BEP. Em linhas gerais, ainda que não viole expressamente o “teto de gastos”, tal mecanismo vai na contramão de todos os princípios erigidos pelo Novo Regime Fiscal.

291. Com efeito, qualquer acréscimo ou criação de despesa obrigatória acima da variação anual do “teto de gastos” impõe a necessidade de redução de outras despesas governamentais, normalmente aquelas discricionárias, tendo em vista a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de se reduzirem ou eliminarem outras despesas obrigatórias.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

292. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar cópia dos autos à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista os aspectos de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 tratados no presente relatório, notadamente aqueles relacionados à instituição de benefício fiscal em desacordo com a Constituição Federal de 1988, à vinculação de remuneração de servidores e ao potencial conflito de interesses na instituição de bônus de produtividade a agentes públicos (itens 102, 157 e 172) ;

b) determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação para a instituição da renúncia de receita previdenciária veiculada pela Lei 13.464/2017, a teor do art. 14 da LRF. (item 101) ;

c) determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas "b" e "c", inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 113, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho até que sobrevenha lei formal, estabelecendo a composição das bases de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16, ambos da Lei 13.464/2017. (item 136) ;

d) dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 6º do art. 150 e o § 11 do art. 201, ambos da CF/1988, e com o art. 14 da LC 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho contenha, no mínimo:

d.1) a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88; (item 201)

d.2) estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa; (item 201)

d.3) premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa; (item 201)

d.4) valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP; (item 201)

d.5) comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais; (item 201)

d.6) clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; (item 201)

e) recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento nas alíneas "b" e "c", inciso I, do art. 3º e no inciso II do art. 31, todos da MP 870, de 1º/1/2019, no inciso X do art. 37, § 1º do art. 169 e art. 107, ADCT, todos da CF/1988 e arts. 1º, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho estabeleça:

e.1) limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória variável; (item 222)

e.2) mecanismos que não vinculem a base de cálculo, a que se referem o § 4º do art. 6º e o § 4º do art. 16 da Lei 13.464/2017, à arrecadação de receitas, visando preservar a lógica pretendida pelo Novo Regime Fiscal. (item 222)

f) determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da MP 870, de 1º/1/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da LC 101/2000, que, no prazo de trinta dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter

continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017 (itens 195) ;

g) encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, tendo em vista as irregularidades apontadas acerca do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, a fim de subsidiar a fiscalização daquela unidade técnica no âmbito do TC Processo 011.648/2018-0 (item 240) ;

h) dar ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e ao Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho;

i) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Pautado o processo na sessão plenária de 7/8/2019 e iniciada a apreciação, o eminente Ministro Raimundo Carreiro solicitou vista dos autos. Nesse contexto, a Corte, após refletir sobre a gravidade das constatações e o possível reflexo dessas na prestação de contas do Presidente da República relativa ao presente exercício, a serem examinadas por este Tribunal no próximo ano, decidiu por expedir alerta imediato ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, como medida de cautela.

4. Com isso, foi prolatado o Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário (peça 98) , por meio do qual o Tribunal proferiu o seguinte comando:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de AuditoriaFiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.”

5. Em face dessa decisão, a União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) , interpôs embargos de declaração em que sustenta a existência de possíveis omissões e certo nível de contradição na deliberação, em razão dos argumentos que elenca, os quais passo a resumir a seguir.

5.1. Da omissão relativa à análise de atribuição da Semag no feito

5.1.1 A embargante reclama a necessidade de constar do acórdão a observação efetivada verbalmente pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, na sessão em que foi proferido o acórdão embargado, no sentido de que o caso deveria ser analisado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) , já que se trataria de tema relativo a pagamento de pessoal e a referida unidade instrutora do Tribunal seria responsável pela análise dos demais processos em curso sobre o tema e que tratam de toda a matéria aqui debatida.

5.1.2. Acrescenta que, no extremo, o relator das contas poderia atrair para si toda e qualquer temática, bastando para tanto que a enquadre "sob o prisma das finanças públicas" e justifique a relatoria por esse caminho. Desse modo, restaria aberta a possibilidade de afastamento da regra de competência vigente no TCU e a Lista de Unidades Jurisdicionadas, pela via ampla da relatoria das Contas da Presidência, que por evidente abrange os mais variados aspectos e áreas do Governo Federal.

5.2. Da omissão relativa à ocorrência de controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU

5.2.1. Requer a União Federal que o acórdão contenha em si os posicionamentos externados sobre o tema controle de constitucionalidade abstrato pelo TCU, abrangendo-se tanto a hipótese do pagamento

direto do valor fixo previsto pela Lei n. 13.464/2017 quanto o tema da regulamentação do BEP por ato infralegal.

5.2.2. No entender da embargante, qualquer pretensão do Tribunal de afastar a incidência da Lei 13.464/2017 representaria negativa de vigência inviável na esfera do controle de legalidade, e inviável no presente processo em razão da impossibilidade de o TCU realizar controle de constitucionalidade concentrado.

5.2.3. Defende que não seria suficiente a tentativa de enquadramento da situação como uma vigência diferida da Lei até o cumprimento de requisitos externos que o TCU considera descumpridos, pois não há hierarquia entre leis.

5.2.4. Com relação à não incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas pagas a título de BEP, aduz que o legislador fez o enquadramento do caso como hipótese de não-incidência, de modo que inexistiria renúncia de receita sujeita ao inciso II do art. 14 da LRF, logo não haveria que falar em medidas de compensação e muito menos no seu aguardo para entrada em vigor da Lei, por opção do legislador, situação que somente poderá ser atacada pela via própria, qual seja a via do controle de constitucionalidade.

5.2.5. Salaria que o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu pela existência de direito adquirido a reajuste previstos em lei, em caso que envolvia servidores do Estado do Tocantins, mesmo antes do advento de termo previsto em lei. Menciona o julgado da ADI 4013, por meio do qual o Pretório Excelso entendeu pela inviabilidade de se revogar norma vigente que concedeu reajustes a servidores, mesmo ainda na pendência de termo previsto na própria lei, sob pena de violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

5.2.6. Diante desse cenário, a AGU aduz a necessidade de se suprir a omissão apontada para que o acórdão passe a retratar a existência de posicionamentos declarados em sessão de julgamento, de autoria do Ministro Benjamin Zymler e do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, no sentido da inviabilidade de determinação para afastamento do Bônus de Eficiência, em especial do valor fixo já previsto na Lei de regência, sob pena de controle de constitucionalidade abstrato.

5.2.7. A par do tema controle de constitucionalidade, a embargante argumenta que, em relação ao valor variável que deve advir da regulamentação do BEP, o Voto condutor pretende tomar como certa a inviabilidade dessa regulamentação por ato infralegal, uma vez que a base de cálculo e os índices de eficiência institucionais deveriam, em sua visão, estar previstos em lei formal. Alega que a alteração do texto legal durante a tramitação da conversão da MP 765/2016 deixou um “vazio” que “não pode ser preenchido por ato infralegal”.

5.2.8. Alega tratar-se de “usurpação das funções do Poder Legislativo”, olvidando-se que a opção foi exatamente do Parlamento, isto é, teria sido opção do legislador delegar ao regulamento a fixação dos contornos da verba criada, o que, novamente, configura evidente hipótese de controle de constitucionalidade.

5.2.9. Tece considerações sobre comentários proferidos pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho na sessão de 7/8/2019, de que haveria gratificação no âmbito do próprio TCU com conformação similar ao BEP, com fixação de parâmetros em ato da Presidência do Tribunal.

5.2.10. Refere-se ao contido na Lei 10.356/2001, cuja redação original previa que “a remuneração dos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é composta pelo vencimento básico e pela Gratificação de Desempenho, incidentes sobre o respectivo vencimento básico, calculada conforme o cargo e a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor” (art. 15, redação original) , e que a matéria teria sido regulamentada por meio da Resolução-TCU 146/2001, cujo art. 30 fixou o percentual da Gratificação de Desempenho no intervalo entre o piso de 48% (quarenta e oito por cento) e o teto de 80% (oitenta por cento) incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo, sem lei formal.

5.2.11. Informa que a situação foi alterada nos anos posteriores, em razão de modificações introduzidas na lei em 2004 (Lei 10.930) , 2009 (Lei 10.950) e finalmente 2012 (Lei 12.776) . Assim, apenas em 2012 a Lei teria passado a prever os padrões e percentuais para a Gratificação de Desempenho (Anexo VIII da Lei) , de modo que por onze anos os servidores do TCU teriam percebido gratificação regulamentada por ato infralegal, a partir da opção do legislador de promover a delegação do tema.

5.3. Da contradição em relação ao descumprimento da LRF por regulamento administrativo

5.3.1. A embargante afirma que o voto condutor pretende inviabilizar a regulamentação do BEP por ato infralegal, mas ao mesmo tempo encamparia tese de descumprimento dos arts. 16 e 17 da LRF, de forma que a decisão conteria teses contraditórias.

5.3.2. Explica que, se a violação suscitada pelo TCU foi promovida pela Lei 13.464/2017, trata-se de evidente controle de constitucionalidade, pois o fato objetivo é que a lei foi aprovada e está em pleno vigor. Assim, se houver potencial violação por ato administrativo, decorrente da regulamentação do Bônus de Eficiência, ela somente poderá ocorrer se houver a regulamentação infralegal e essa não observar os ditames da Lei de Responsabilidade, os quais serão aplicáveis no momento das definições a serem feitas pelo regulamento vindouro.

5.3.3. No entanto, se se pretende obstar a própria edição do regulamento, torna-se impossível qualquer violação decorrente da regulamentação do BEP, ou seja, qualquer violação da LRF por ato administrativo. Por meio desse raciocínio circular, entende ter havido inconsistências na argumentação.

5.3.4. Complementa ao afirmar que as medidas potencialmente nulas de pleno direito nos termos dos artigos 15 e 21 da LRF são aquelas decorrentes de atos administrativos. Lei em sentido estrito é lei posta e vigente, a ser cumprida, e não é passível de ser afastada ao argumento de ferir requisito genérico de outra lei. Exigir do Ministério da Economia a demonstração de requisitos ausentes na lei aprovada pelo Parlamento é exigir do Poder Executivo o descumprimento da Lei se o TCU a entender inadequada, o que representaria patente sobreposição do Tribunal ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar, nos exatos termos do *caput* do art. 71 da Constituição Federal.

5.4. Da omissão e da contradição relativas à abordagem do direito à paridade em caso de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência

5.4.1. A União Federal solicita que o acórdão aborde os efeitos da paridade, se aplicada a tese da incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência. Presume que eventual decisão de incidência da contribuição previdenciária à revelia do que dispõe a lei transmudaria a verba ensejando

incidência da contribuição previdenciária, a receita de que dispõe a lei, transformando a verba, ensejando

um elevado potencial de judicialização do tema para obtenção de paridade.

5.4.2. Explica que a argumentação seguida pelo voto condutor ora embargado está embasada na presunção de que se trata de uma verba incorporável aos proventos de inatividade, uma vez que é paga a inativos e pensionistas, o que ignoraria as condições peculiares da verba. Prossegue afirmando que o Bônus de Eficiência não é uma verba que se incorpora aos proventos de inatividade e à pensão, pois esse pagamento ocorre em percentuais decrescentes a cada ano e que estacionam no importe de 35% a partir de dez anos de inatividade ou de pensão. Se fosse uma verba incorporada à inatividade, não haveria o decréscimo, mas, ao revés, incidiria a regra da paridade, ainda vigente para casos pretéritos, embora revogada desde a Emenda Constitucional 41/2003. Ou seja, a incidência de contribuição previdenciária sobre o BEP, ao gerar a conseqüente incidência da paridade, ensejaria incremento de gastos, ante relevante acréscimo de valores para inativos e pensionistas.

5.4.3. Informa que esse potencial incremento de gastos não está abrangido por análise de impacto prévia, reiterando-se que a incidência de paridade – que é corolário da incidência de contribuição previdenciária – gera um custo a maior para pagamento do –, pois o aparente ganho de receita, pelo pagamento de contribuição, é anulado pelo incremento de despesa decorrente da paridade. Daí surgiria a suposta contradição entre a conclusão do TCU, de incidência necessária de contribuição social, e o argumento de responsabilidade fiscal.

5.5. Da contradição na indicação de potencial repercussão do feito na análise de Contas do Presidente da República

5.5.1. A embargante argumenta que o alerta expedido seria de difícil compreensão, assim como os efeitos que se pretende a partir dele, de modo que requer o suprimento da contradição entre a conclusão da área técnica, encampada pelo acórdão, no sentido da ausência de irregularidades no pagamento do Bônus até o presente momento, e o alerta de potencial repercussão nas contas do Presidente por indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

5.5.2. Aduz que a decisão adotada já conteria “compreensão do TCU” no sentido da irregularidade do pagamento de verba expressa e claramente prevista em lei, assim como já indicaria possível reflexo dessa irregularidade na prestação de contas do Presidente da República, o que significaria uma “potencial reprovação de contas por cumprimento da lei”.

5.5.3. Defende que o Poder Executivo apenas deu estrito e correto cumprimento de lei válida e vigente, sem qualquer ato do que transborde dos preceitos legais. Anota que a Semag teria reconhecido a ausência de irregularidades nos pagamentos efetivados até o presente momento, exatamente porque ocorreu tão-somente o cumprimento direto e objetivo da lei posta.

5.5.4. No seu entender, o Ministro relator teria afirmado em seu voto que somente diverge da Semag na opção pelo alerta em apreço, o que permitir concluir que todo o restante da manifestação técnica foi encampado, inclusive e especialmente a parte que reconhece a ausência de irregularidade no pagamento do Bônus de Eficiência até o presente momento.

5.5.5. Questiona qual seria a conduta possível ao Ministério da Economia e ao Poder Executivo para afastar o alegado risco de reflexo nas contas do Presidente da República. Pondera não ser possível ao Ministério simplesmente afastar o cumprimento de lei posta, o que configuraria subversão direta do próprio conceito de legalidade estrita aplicável à Administração Pública, bem como inescapável violação ao princípio da separação dos Poderes e à própria autoridade do Parlamento.

6. Diante da pretensa relevância das questões aduzidas, o recorrente finaliza o expediente com o seguinte pedido:

“Ante todo o exposto, requer-se o conhecimento e o provimento dos presentes embargos de declaração, para que sejam aclaradas as omissões e superadas as contradições apontadas acima, robustecendo-se o acórdão com todas as razões e votos que deram ensejo ao encaminhamento ultimado, constando em especial as várias divergências suscitadas durante o julgamento e omitidas no Acórdão.”

7 É o Relatório

7.1. E O RELATOR.

Voto:

Cuidam os autos de representação instaurada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal (Semag) em face de irregularidades identificadas na instituição e no pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Antes de adentrar o mérito, registro que, pautado o processo na sessão plenária de 7/8/2019 e iniciada a apreciação, o Ministro Raimundo Carreiro solicitou vista dos autos. Nesse contexto, a Corte, após refletir sobre a gravidade das constatações e o possível reflexo dessas na Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao presente exercício, a serem examinadas por este Tribunal no próximo ano, decidiu por expedir alerta imediato ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, como medida de cautela.

Com isso, foi prolatado o Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário, por meio do qual restou decidido o que segue:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de AuditoriaFiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e demais normativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.”

Em face dessa decisão, a União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) , interpôs embargos de declaração, que abordarei ao final deste Voto.

Feito o necessário aparte, passo a tratar do mérito desta Representação.

Extraem-se da Lei 13.464/2017 informações relevantes sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, da Secretaria da Receita Federal (destaques acrescentados) :

“Art. 6o. São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o **Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira**, 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.

(...)

§ 2º. O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será **definido pelo índice de eficiência institucional**, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º. **Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade** da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a **metodologia para a mensuração da produtividade global** da Secretaria da Receita Federal do Brasil e **fixará o índice de eficiência institucional**.

§ 4º. O **valor global** do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional**.

(\)

Art. 8º. Os valores globais e individuais do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 (três) meses imediatamente anteriores.

Art. 9º. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração.

(...)

§ 2º. A partir do mês de fevereiro de 2017 **até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º desta Lei, serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 (três mil reais) aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil,** concedidos a título de antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente.

(...)

§ 4º. O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional, de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei.

(...)

Art. 13. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**"

Ao longo dos arts. 16 a 25, a Lei 13.464/2017 estabelece o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, para os servidores ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho. A norma replica a mesma lógica do Bônus de Eficiência instituído para os servidores da Secretaria da Receita Federal.

Em linhas gerais, podemos considerar o BEP como um tipo de adicional de remuneração variável, atrelado a um **índice de eficiência institucional** e uma **base de cálculo**, a partir de critérios definidos em regulamentação interna. Todavia, até a referida regulamentação, os bônus deveriam ser pagos em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei.

É importante atentar para essa distinção entre o **BEP variável** (dependente de regulamentação e de outras medidas, conforme explicitado no relatório) e o **BEP fixo** (de eficácia imediata e que já vem sendo pago atualmente aos servidores) .

Preliminarmente, registro que o escopo dos autos cinge-se ao exame técnico da conformidade dos atos de criação e pagamento desses bônus **sob o prisma das finanças públicas**, envolvendo as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, considerados os princípios constitucionais de Direito Financeiro.

Conforme exposto no relatório, outros processos correm nesta Corte tendo o mesmo objeto (BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho) , mas com outros enfoques: a natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade e a repercussão do pagamento dessas parcelas remuneratórias a ativos, inativos e pensionistas.

O presente processo origina-se a partir da constatação de significativa variação na estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018 no âmbito do acompanhamento bimestral da gestão fiscal referente ao 4º bimestre de 2018, o qual visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) .

É que, conservadoramente, a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF) computara em suas estimativas o valor mais elevado que as despesas com BEP poderiam alcançar em 2018 (ou seja, considerou-se, inicialmente, a hipótese de

regulamentação dos BEP naquele exercício) . Como no 4º bimestre do ano fica vedado aumento de despesa de pessoal (LRF, art. 21) , a projeção pôde ser revisada para baixo em montante proporcional à diferença dos custos da regulamentação dos BEP.

Assim, tendo em vista a impossibilidade de regulamentação naquele exercício, o valor de R\$ 2,5 bilhões (referente à despesa necessária para custear os BEP após a regulamentação) foi revisado para pouco menos de R\$ 1 bilhão (referente à despesa com o BEP fixo, sem regulamentação) . Nota-se, com isso, que, no caso de sobrevir a regulamentação BEP variável, a estimativa é de que as despesas com a aludida parcela cresçam cerca de 150%.

As desconformidades encontradas foram apresentadas na peça inicial desta representação. Após as oitivas do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal, as análises da Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal (Semag) levaram ao apontamento de uma miríade de irregularidades, as quais podem ser agrupadas nos seguintes achados (conforme o relatório detalha) :

- a) Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal;
- b) Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária;
- c) Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade;
- d) Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores;
- e) Potencial conflito de interesses entre o público e o privado.

Em essência, as propostas formuladas pela unidade instrutora são de:

2.1. determinar que não ocorra a implementação do BEP variável até que haja lei formal estabelecendo a composição das respectivas bases de cálculo; cientificando o Ministério acerca de quais elementos e informações deve conter eventual projeto de lei que verse sobre esse assunto para que sejam atendidas a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e recomendando outras medidas convenientes e oportunas para o maior controle da gestão fiscal.

oportunidades para o maior controle da gestão fiscal,

2.2. determinar que sejam adotadas medidas de compensação tendo em vista a instituição de renúncia de receita previdenciária e a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

2.3. encaminhar os elementos de análise para a Procuradoria-Geral da República com vistas a subsidiar sua atuação, tendo em vista a identificação de disposições normativas contidas na norma em análise que violam diretamente a Constituição Federal.

O extenso e cuidadoso relatório da Semag que integra esta deliberação detalha com profundidade cada uma das questões, examinando os argumentos apresentados por ocasião das oitivas, restando afastados aqueles que poderiam descaracterizar os apontamentos da representação. Por essa razão, incorporo esses fundamentos às minhas razões de decidir e acolho com ajustes pontuais o encaminhamento sugerido pela unidade instrutora, conforme detalhado a seguir.

Início pela irregularidade caracterizada como “Inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal”.

Como se verifica a partir dos arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, a lei não fixa o valor devido a título de remuneração por meio de Bônus de Eficiência, seja global ou individualmente. Apenas define que o valor global corresponde à multiplicação da (i) base de cálculo; pelo (ii) índice de eficiência institucional.

Os mesmos dispositivos remetem a definição da metodologia de cálculo (inclusive base de cálculo) e, conseqüentemente, a fixação de valores globais e individuais, a uma cadeia de atos administrativos a cargo da Secretaria da Receita Federal e do extinto Ministério do Trabalho, atual Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.

Na redação original da Medida Provisória (MP) 765/2016, em seu art. 5º, § 4º, estava previsto que a base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência seria composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) : arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de

impostos, de taxas e de contribuições administradas pela RFB e recursos advindos da alienação de bens apreendidos. Quando a referida MP foi convertida na Lei 13.464/2017, entretanto, o dispositivo foi suprimido, ficando sem definição a base de cálculo a ser considerada.

Ou seja, atualmente, **não existe lei formal estabelecendo a base de cálculo para pagamento do Bônus de Eficiência variável.**

Aventa-se a solução da regulamentação interna como forma de preencher essa lacuna. Ocorre que a remuneração de servidores públicos somente pode ser estabelecida mediante lei específica, conforme mandamento constitucional (CF, art. 37, inciso X) .

Conclui a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) :

“130. No caso dos BEP, as bases de cálculo serão as reais definidoras da remuneração dos servidores. Assim, ao estipular as bases de cálculo do BEP [pela via infralegal], o Poder Executivo estaria, de fato, alterando a remuneração dos agentes públicos, o que não lhe compete. Dessa maneira, **qualquer ato no sentido de estabelecer as bases de cálculo por meio de espécie normativa diferente de uma lei formal poderá configurar usurpação do poder que originalmente é conferido ao Parlamento.**” (destaques acrescidos)

No que diz respeito a essa irregularidade, a proposta é a de determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que se abstenham de implementar a remuneração variável a título de pagamento de BEP até que sobrevenha lei formal estabelecendo a composição das bases de cálculo. Destaco que essa análise e essa proposta não atingem o chamado BEP fixo, que vem sendo pago aos servidores atualmente, em valor fixado pela lei que o instituiu.

Compartilho do mesmo entendimento da unidade instrutora, uma vez que o vazio legislativo resultante da alteração da MP 765/2016 não pode ser preenchido por ato infralegal. Do contrário, a Administração estaria livre para, na prática, definir a remuneração de seus agentes, o que se pretendia evitar com a aprovação do mandamento constitucional insculpido no art. 37, inciso X, da Carta Maior.

Tal situação, se consumada, implicará em grave violação à Constituição Federal e em usurpação das competências do Poder Legislativo, único com competência para definir a remuneração de servidores públicos.

Passo a tratar da irregularidade referente à “Exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária”, a qual, diferentemente da anterior, atinge a própria parcela que vem sendo recebida a título de BEP fixo.

A Semag destaca as renúncias de receita previdenciária instituídas pela Lei 13.464/2017:

“Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**”

(...)

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 e **não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.**”

Esse benefício constitui clara **isenção tributária**, a qual ocorre quando a lei expressamente dispensa o pagamento do tributo em face de determinado fato gerador que, *a priori*, estaria abarcado pelas hipóteses de incidência descritas na norma que o institui. A isenção é, assim, causa de exclusão do crédito tributário, uma vez que há ocorrência do fato gerador e, conseqüentemente, incidência do tributo e nascimento da obrigação tributária, mas não há constituição do crédito tributário, pois a lei criou hipótese de exceção ao dispensar o pagamento do tributo.

Embora o Ministério da Economia defenda que não se trata de isenção, e sim de hipótese de **não incidência** tributária, ou seja, de situação que não caracterizaria fato gerador de contribuição

previdenciária por não se enquadrar nas hipóteses de incidência descritas na norma, disso não se cuida.

A tese do órgão utiliza como fundamento entendimento adotado pelo STF no RE 593.068, no sentido de que “somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham ‘repercussão em benefícios’”. Assim, uma vez que o BEP se incorporaria aos proventos de aposentadorias e pensões dos servidores, não deveria compor a base de cálculo da contribuição previdenciária. A despeito da parcela ser paga, em menor valor, a inativos e pensionistas, o ME sustenta que não haveria incorporação da verba aos benefícios previdenciários, com base nos seguintes argumentos:

“7. Ainda merece destaque que tendo em vista o tratamento legal dado ao referido bônus pela Lei 13464/17, não se pode concluir que haja incorporação de tal verba aos proventos de aposentadoria. O conceito de incorporação pressupõe que a verba tenha sido percebida durante o período de atividade do servidor. O que não é requisito para a percepção do referido bônus, cujo pagamento é realizado sem qualquer vinculação aos proventos ou vencimentos. Vale mencionar que percebem a verba tanto aposentados que porventura a receberam na ativa, quanto para aqueles que nunca perceberam a bonificação na ativa, seja porque já se encontravam jubilados ao tempo da instituição do benefício ou porque, sendo verba variável, pode ser igual a zero. Caso a lei que instituiu o bônus seja revogada, os inativos não mais o perceberão, o que demonstra a ausência de incorporação aos seus proventos. Segundo a tese adotada pelo STF no RE 593068, somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham repercussão em benefícios, ficando excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. Tal incorporação não é o caso da verba relativa ao bônus em referência que tem a nota da variabilidade e, como visto, não integra os proventos, podendo ser igual a zero ou revogada a qualquer tempo pela lei, não gerando, inclusive, direito adquirido à sua incorporação. Conclui-se, diante do esposado, que o fato dos Auditores Inativos receberem 35% do Bônus (depois da redução gradativa) não afasta a tese firmada pelo STF, posto que o valor não tem natureza de verba incorporável ou incorporada à aposentadoria.”

Ora, como bem demonstra a ampla análise da secretaria instrutora, tais argumentos não se sustentam, uma vez que o presente caso não se amolda ao precedente do STF que fundamenta a tese capitaneada pelo Ministério da Economia (RE 593.068) .

Ao afirmar que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público”, o STF, expressamente, se referiu a parcelas como “terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”, cujas características determinantes para a decisão (de ganhos eventuais, ou não habituais, que claramente não são passíveis de incorporação aos proventos de aposentadoria) não guardam a menor relação com o BEP (pago com habitualidade, inclusive a inativos e pensionistas, os quais fazem jus ao recebimento, indefinidamente, de, no mínimo, 35% do valor do BEP) .

No que diz respeito à alegada não incorporação do BEP aos proventos de aposentadoria, mais especificamente à afirmação, trazida aos autos em memoriais do Sindireceita, de que a parcela paga aos inativos não seria custeada com recursos da seguridade social, chamam atenção as seguintes informações levantadas pela secretaria instrutora:

“76. Digna de relato é a análise sobre as fontes orçamentárias utilizadas para pagamento desses BEP. Em consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que, desde janeiro de 2017 até abril de 2019, **aposentados e pensionistas foram pagos com recursos oriundos de fontes destinadas ao custeio da seguridade social**, como se observa na tabela acostada na peça 51. À guisa de exemplo, apenas para custear o BEP de inativos e pensionistas da Carreira Tributária e Aduaneira, foram utilizados **R\$ 141,4 milhões, R\$ 104 milhões e R\$ 37,4 milhões de recursos, respectivamente, nas Fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, 51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público**. Destaque-se que essas fontes estão diretamente ligadas à previdência e/ou à seguridade social. Assim, de janeiro de 2017 a abril de 2019, dos R\$ 937 milhões pagos a título de bônus a servidores inativos e a pensionistas da Receita Federal do Brasil (RFB) , cerca de 30%, ou R\$ 282,9 milhões, foram pagos com fontes destinadas ao custeio da seguridade social. Dessa maneira, **embora não participem do custeio da previdência social, os BEP são pagos com recursos oriundos de fontes orçamentárias da seguridade.** ”

A propósito, cabe salientar, ainda, que, a despeito das alegações em contrário nos presentes autos, tal conclusão é corroborada pela Nota Técnica 10187/2016-MP, do extinto Ministério do Planejamento, ratificada pela Consultoria-Geral da União junto ao órgão, a qual alertou expressamente sobre a existência de renúncia de receitas na minuta que deu origem à MP 765/2016 (que criou o bônus de eficiência) :

“É importante alertar, contudo, que o art. 10 da minuta de Projeto de Lei que acompanha o Processo SEI nº 05210.004155/201639, no qual se insere a solicitação da SEGRT/MP, ao dispor que o valor do Bônus de Eficiência não será considerado para fins de base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária, caracterizando renúncia da receita a qual seria auferida pelos servidores enquanto na atividade ou mesmo na inatividade, na medida em que o mesmo alcança os inativos e pensionistas, vem contrariar o que dispõe no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, transcreve-se:

‘Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.” (Extrato da Nota Técnica nº 10187/2016-MP, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-01/governo-sabe-ilegalidade-bonus-eficiencia-julho>)

Assim, considerando que se trata da criação de um benefício fiscal, devem ser aplicadas as disposições normativas que regem esse instituto, em especial as constantes da Constituição Federal (art. 150, § 6º, e

art. 113 do ADCT) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) , bem como da Lei de Diretrizes

Orçamentárias para o ano de 2016 (art. 114) .

Pode-se extrair desse conjunto normativo que o benefício fiscal em questão deveria: (i) ter sido criado por lei específica que regulasse exclusivamente aquela matéria; (ii) estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; (iii) estar acompanhado de demonstração de que tal benefício foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária sem afetar as metas de resultados fiscais ou, alternativamente, apresentar medidas de compensação; e (iv) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

A análise demonstra que tais requisitos não foram cumpridos na criação do instituto. Destaco, entretanto, que não se trata aqui de qualquer controle de constitucionalidade de leis em sentido abstrato, mas da mera aplicação das regras de finanças públicas que incidem nessa situação particular.

Com efeito, o art. 14 da LRF prevê a exigência de adoção de medidas de compensação na hipótese de renúncia de receita realizada sem obedecer propriamente aos requisitos existentes:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e **a pelo menos uma das seguintes condições:**

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, **o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.**”

Neste caso, temos caracterizado o suporte fático suficiente para incidir o disposto no art. 14, § 2º, da LRF, situação em que a conclusão é cristalina: o benefício **não poderia ter entrado em vigor** antes de serem estabelecidas as medidas compensatórias apropriadas.

Por isso, estou de acordo com a proposta da unidade instrutora de determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de trinta dias, estabeleça as medidas de compensação (ou seja, algum aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) .

Do contrário, no meu entender, estarão presentes os requisitos para a aplicação do art. 14, § 2º, da LRF, com a conseqüente suspensão dos benefícios dali para frente.

Trato agora da irregularidade caracterizada como “Despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade”, a qual também alcança os valores pagos a título do chamado BEP fixo.

Basicamente, na medida em que instituiu uma despesa obrigatória de caráter continuado, a criação dos BEP deveria ter observado as regras relacionadas a esse instituto, conforme previsto nos arts. 16 e 17 da LRF:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(\

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º **A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

(...) ”

Da mesma forma que a renúncia de receitas, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado exige diversos requisitos, alguns dos quais também não foram cumpridos na instituição do BEP.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige: (i) demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro; (ii) apresentação das premissas básicas, bem como da metodologia de cálculo adotada em sua elaboração; (iii) comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas; (iv) medidas de compensação dos efeitos fiscais por meio de aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Ressalte-se que as despesas que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF serão consideradas nulas de pleno direito, não autorizadas, irregulares e lesivas (arts. 15 e 21 da LRF) .

A Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal fez a seguinte análise sobre esse ponto (destaques no original) :

183. Adicionalmente, **não se demonstrou adequadamente que a despesa não comprometeria as metas de resultado e não se evidenciaram as medidas de compensação**, notadamente o aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, contrariando o disposto no § 2º do art. 17 da LRF. Sobre esse aspecto, transcreve-se, a seguir, a genérica e insuficiente informação contida na EM 360/2016, acerca das medidas de compensação e do atendimento dos art. 16 e 17 da LRF acerca da criação de despesas:

(...)

184. Sobre a compensação prevista no § 2º do art. 17, a LRF informa que o aumento permanente de receitas pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, como, por exemplo, ampliação da base de cálculo. Ao contrário disso, a Lei 13.464/2017 reduz a base de cálculo de tributo (isenção da contribuição previdenciária do BEP) . **Nesses termos, tem-se um duplo efeito negativo às contas da União, o primeiro majorando a despesa, o segundo reduzindo a receita**. A LRF, no art. 17, § 5o, ainda estabelece que a despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação das medidas de compensação.

(...)

187. Outro fator que remete a um vício na criação dessa despesa é a inexistência de premissas e metodologia de cálculo para se demonstrar como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro foi obtida, o que implica diretamente a falta de transparência quanto ao valor percebido individualmente por servidor a título de BEP. Observe-se que nem o Parlamento e, tampouco a sociedade conhecem o valor estimado que cada servidor das carreiras beneficiadas irá auferir, quando implementada a variabilidade do bônus. Ainda que se diga que a remuneração e, conseqüentemente, a despesa para custeá-la sejam variáveis, o Poder Executivo estimou o dispêndio anual. Portanto, espera-se que os cálculos dos valores individuais dos BEP e a remuneração média dos servidores sejam conhecidos pelo autor daquela medida provisória, o que deveria ser evidenciado na EM 360/2016.”

A unidade instrutora sustenta, portanto, que a criação dessa despesa obrigatória de caráter continuado não atendeu integralmente aos preceitos estabelecidos pela LRF. Considerando ainda o art. 15 da mesma lei, entende que “a aplicação da literalidade desse dispositivo importaria a suspensão imediata da execução dessa despesa”. Todavia, pondera que não se mostra razoável exigir a interrupção dos pagamentos ou a devolução dos valores até então recebidos a título de BEP fixo.

Propõe, então, determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de trinta dias, evidencie claramente as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade.

Estou de acordo com as análises, bem como com as ponderações da unidade instrutora de que não cabe, neste momento, a adoção de medida mais incisiva, sem que seja oportunizado ao gestor adotar as chamadas medidas compensatórias, ainda que de modo intempestivo.

De qualquer forma, consigno meu entendimento, alinhado ao mencionado no tópico anterior, no sentido de que, na hipótese de não serem adotadas as medidas de compensação exigidas pela legislação, estarão presentes os requisitos para a aplicação do art. 15 da LRF, com a conseqüente suspensão dos pagamentos dali para frente. Aliás, antecipo que o acórdão que submeto ao colegiado

nesta oportunidade somente diverge do proposto pela Semag em relação a esse ponto, uma vez que opto por incluir um alerta específico quanto ao eventual desdobramento da não adoção das medidas de compensação exigidas pela Lei (conforme tratado também no item 39 deste voto) .

Já no que se refere à eventual adoção do chamado BEP variável, a partir de novo projeto de lei, é inescapável observar todas essas condicionantes previstas na legislação. Por isso, estou de acordo com a proposta da unidade instrutora de dar ciência acerca de cada uma das exigências legais envolvidas.

Da mesma forma, no intuito de promover uma gestão fiscal mais responsável, acolho as recomendações propostas no sentido de que eventuais medidas para implementar o chamado BEP variável contenham: (i) um limite máximo do valor global dessa parcela remuneratória e; (ii) mecanismos que não vinculem a base de cálculo à arrecadação de receitas. De fato, a inexistência de um limite máximo do valor global do bônus conjugada com mecanismos que permitem a elevação anual da despesa em patamares superiores à variação inflacionária pode impactar de maneira significativa a situação das finanças públicas, em especial dada a lógica pretendida pela EC 95/2016 (emenda do teto de gastos) .

Por fim, o relatório apresenta e descreve, em detalhes, mais duas irregularidades:

2.4. "Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores" (a vinculação da remuneração de agentes públicos à variação da base de cálculo caracteriza alteração automática dessa espécie remuneratória, em ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal) ;

2.5. "Potencial conflito de interesses entre o público e o privado" (o comitê gestor incumbido de, por exemplo, definir os índices de eficiência institucional pode vir a ser integrado por representantes da própria carreira que receberá o BEP, que é calculado a partir desses índices – numa situação que caracteriza evidente conflito de interesses) .

Em relação a essas irregularidades, restou caracterizado, conforme análise da instrução transcrita no relatório, que a Lei 13.464/2017 violou regras e princípios constitucionais. Como são limitadas as

competências do Tribunal para resolver, **em abstrato**, essa matéria, restrinjo-me a acompanhar a proposta da unidade instrutora de encaminhar cópia do relatório para as autoridades que podem enfrentá-la com mais propriedade. Ressalto, entretanto, que, além da Procuradoria-Geral da República, dou ciência desses fatos também às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma vez que também são legitimadas para as ações do controle abstrato de constitucionalidade.

Outrossim, registro que, estando os autos em meu gabinete, e após a inclusão em pauta, foram encaminhados elementos adicionais pelo Ministério da Economia, pela Receita Federal e por diversos sindicatos interessados. Em essência, os diversos pareceres apresentados têm o objetivo de rediscutir as questões em exame nestes autos, as quais já foram objeto de consideração na instrução da Semag e neste voto. No que se refere à minuta de decreto apresentada pelo Ministério da Economia no intuito de solucionar a questão (peça 85) , verifico que não é hábil a resolver os principais problemas apontados nos autos. Ou seja, ainda que expedido o referido decreto nesses moldes, permaneceriam diversas questões: inexistência de medidas de compensação decorrentes da renúncia de receita; não atendimento dos requisitos para criação de despesa obrigatória de caráter continuado; alteração de remuneração de servidor por meio de ato infralegal; vinculação da remuneração de servidores; vinculação da despesa com bônus à arrecadação de receitas (o que pode comprimir outras despesas essenciais ao custeio da máquina pública) ; inexistência de um limite absoluto dos valores globais e individuais do bônus; definição de variável que comporá a base de cálculo por ato do comitê gestor. Dessa forma, esses novos elementos não descaracterizam as irregularidades nem afastam os riscos apontados pela Semag.

Acrescento que, em sessão de 14/8/2019, o Eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro submeteu e este Plenário decidiu Consulta nos autos do TC Processo 039.853/2018-7, por meio da qual o então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, apresentou dúvida acerca dos procedimentos a serem adotados pelo gestor público nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) , em situação que configura aparente conflito de normas.

Na ocasião, o Ministro Relator apresentou brilhante Voto em que discorreu sobre a diferenciação dos planos de vigência e eficácia das leis à luz da clássica doutrina constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e como esses elementos se aplicam aos casos de leis que criem despesas sem atendimento prévio às normas de finanças públicas.

Em resposta à Consulta formulada, o Tribunal proferiu o Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário, cujo teor **possui caráter normativo** e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (Lei 8.443/1992, art. 1º, § 2º) – transcrito no essencial (destaques acrescidos) :

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, na qual o consulente apresenta dúvida acerca das medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em **inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO) ;**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em:

9.1. responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, **somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;**”

Dessa maneira e sob a inteligência do Voto que acompanhou a decisão, conclui-se que leis que criem despesas sem prévio atendimento às normas de finanças públicas, em especial o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, são válidas e vigentes, mas não atendem aos requisitos para eficácia, a qual fica condicionada a evento futuro que promova a necessária adequação às normas mencionadas e outras aplicáveis.

É simples concluir que é exatamente o caso examinado nesta Representação, o que me dá conforto em submeter a presente proposta, em linha com a resposta à Consulta em tela. Ou seja, com esta decisão, o Tribunal está apenas aplicando em um caso concreto a questão que resolveu em tese na última sessão.

Assim, por intermédio das determinações contidas na presente decisão, no fundo o que se busca é apontar aos órgãos envolvidos os mecanismos exigidos pela legislação para implementar a condição de eficácia da Lei 13.464/2017.

Passo a apreciar os embargos de declaração opostos pela União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) em face do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário (peça 98) , por meio do qual o Tribunal proferiu o alerta:

“9.1. com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar à Casa Civil e ao Ministério da Economia de que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma, ensejando a necessidade de suspensão de benefícios e pagamentos.”

A embargante sustenta que a deliberação recorrida padeceria de omissões e certo nível de contradição pelas razões que elenca, sintetizadas nos cinco tópicos a seguir, cujos argumentos de suporte estão devidamente transcritos no Relatório precedente:

- a) Omissão relativa à análise de atribuição da Semag no feito;
- b) Omissão relativa à ocorrência de controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU;
- c) Contradição em relação ao descumprimento da LRF por regulamento administrativo;
- d) Omissão e da contradição relativas à abordagem do direito à paridade em caso de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade.

Contribuição previdenciária sobre o Bonus de Eficiência e Produtividade,

e) Contradição na indicação de potencial repercussão do feito na análise de Contas do Presidente da República.

Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, ratifico que os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, porém **sem efeito suspensivo**, pelas razões contidas no despacho de peça 101.

Preliminarmente, acerca da natureza dos aclaratórios, julgo relevante transcrever os seguintes entendimentos extraídos da jurisprudência deste Tribunal (destaques acrescentados) :

“O objetivo dos embargos de declaração é a revelação do **verdadeiro sentido da decisão**, não se prestando para a sua modificação. Os efeitos modificativos podem surgir como colaterais e secundários da correção de eventuais omissões, contradições ou obscuridades.” (Acórdão 763/2013-TCU-Plenário)

“Os embargos declaratórios limitam-se ao **conteúdo da deliberação que objetiva corrigir**, não cabendo ao embargante buscar, a pretexto de contradições, obscuridades ou omissões, o reexame de mérito.” (Acórdão 584/2011-TCU-Plenário)

“Os embargos de Declaração são, em regra, **recurso integrativo, com objetivo de extirpar da decisão embargada** os vícios de obscuridade, contradição ou omissão advindos do próprio julgado, não devendo ser usado como meio transversal para impugnar os fundamentos da decisão recorrida.” (Acórdão 42/2007-TCU-Primeira Câmara)

“Revelam-se incabíveis os embargos de declaração, quando, inexistentes os vícios que caracterizam os **pressupostos legais de embargabilidade**, vem esse recurso, com desvio de sua específica função jurídico-processual, a ser utilizado com a indevida finalidade de instaurar uma nova discussão sobre a controvérsia jurídica já apreciada pelo Tribunal.” (Acórdão 954/2008-TCU-Primeira Câmara)

“A existência de votos divergentes proferidos por ocasião da apreciação do processo no colegiado competente não caracteriza a existência de contradição passível de ser atacada por embargos declaratórios.” (Acórdão 496/2018-TCU-Plenário)

Dito isso, observo que grande parte dos argumentos suscitados pela embargante busca debater irregularidades contidas no processo e mencionadas no Voto que acompanha o Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário, mas que **não foram efetivamente objeto de deliberação deste Tribunal na ocasião.**

Isso porque, embora este Relator tenha apresentado o Voto que conduziria à decisão de mérito dos autos, na prática isso não ocorreu e o Tribunal optou por proferir alerta de natureza acautelatória. Essa situação está bem explicada no último parágrafo do Voto registrado naquela ocasião:

“Apresentado esse voto ao Plenário e iniciada a apreciação do processo, o eminente Ministro Raimundo Carreiro solicitou vista dos autos. Nesse contexto, o Plenário, após refletir sobre a gravidade das constatações e o possível reflexo dessas na prestação de contas do Presidente da República relativa ao presente exercício, a serem examinadas por este Tribunal no próximo ano, decidiu por expedir alerta imediato ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, como medida de cautela, tendo em vista o art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que eventual não implementação das medidas compensatórias às despesas criadas pela Lei 13.464/2017, exigidas pela legislação orçamentária, em especial os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15 dessa norma.”

Dessa maneira, o Tribunal não adotou, naquele momento, qualquer decisão de mérito que permitisse concluir pela regularidade ou irregularidade do BEP, tampouco externou possíveis medidas corretivas que poderiam advir de decisão definitiva.

Veja-se que o alerta exarado se fundamentou no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, *in verbis* (destaques acrescidos) :

“§ 1º Os Tribunais de Contas **alertarão** os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária.**”

Daí se depreende que o acórdão embargado contém tão somente pronunciamento acerca de **indícios** de irregularidades na gestão orçamentária. Ora, quanto à presença de indícios não parece haver dúvidas, tanto é que suscitaram não somente a presente Representação e seus profícuos debates, mas diversos processos de fiscalização nesta Casa, no pleno exercício de sua competência de órgão de controle externo.

Dessa maneira, conclui-se que as alegações de omissão relativa à ocorrência de controle abstrato de constitucionalidade pelo TCU (item 66, alínea 'b' *retro*), contradição a respeito do descumprimento da LRF por regulamento administrativo (item 66, alínea 'c' *retro*), e omissão e contradição relativas à abordagem do direito à paridade em caso de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência (item 66, alínea 'd' *retro*) buscam instaurar debate sobre matéria constante dos autos, porém efetivamente não decidida por esta Corte na decisão embargada. Por esse motivo, deixo de apreciar referidos argumentos, ante a ausência de pressuposto lógico.

Acresço que, conforme síntese da jurisprudência acima colacionada, os embargos declaratórios possuem caráter **integrativo**, com vistas a **esclarecer o verdadeiro sentido da decisão adotada pelo julgador**, de forma a **corrigir o conteúdo em caso de vício de obscuridade, contradição ou omissão que prejudique sua correta inteligência e aplicação**. Assim, por lógica, não havendo, no acórdão embargado, decisão a respeito dos pontos elencados pela recorrente, não há matéria a ser esclarecida pelo Tribunal na via dos aclaratórios.

Dito de outra forma, os embargos declaratórios não se prestam a discutir matérias constantes dos autos mas ainda não decididas, de forma que só se pode buscar deliberação aclaratória com vistas a esclarecer o contido na parte dispositiva da decisão embargada.

Passo a tratar dos dois argumentos restantes, visto que um toca à questão processual e apenas o último ao contido na parte dispositiva do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário.

Rejeito o primeiro argumento, relativo à suposta omissão na análise de atribuição da Semag no feito e problemática atinente à relatoria do feito, visto que a dúvida existente no processo se referia ao

pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência a servidores da AGU. A questão foi levada à instância máxima da Casa, este Plenário, por meio de Questão de Ordem (peça 37) , e dirimida pelo Presidente desta Corte no exercício de sua competência (Regimento Interno do TCU, art. 28, inc. VIII) .

Tampouco há que se falar em desacerto com a regra de relatoria constante da Lista de Unidades Jurisdicionadas (LUJ) , já que o pagamento do BEP decorre de atos praticados no âmbito do Ministério da Economia, inserido na LUJ cuja relatoria me foi atribuída por sorteio deste Plenário.

Ou seja, o presente feito seria de minha relatoria tanto em decorrência da LUJ como da afinidade com a temática das contas de governo do Presidente da República do exercício de 2019.

Por fim, o Voto da decisão embargada é de clareza solar no sentido de que este processo não cuida de pagamentos de pessoal, mas, basicamente, da instituição de despesa continuada de caráter obrigatório, execução de renúncia de receita e regulamentação de remuneração de servidores por ato infralegal, em desacordo com a Constituição Federal, a LRF e a LDO.

Ou seja, o critério da irregularidade suscitada deriva de normas fundamentais de finanças públicas, e não se aponta como infringida qualquer legislação de pessoal que demande a *expertise* da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) desta Corte. Desacertada e descontextualizada, portanto, qualquer inferência sobre necessidade de atuação da referida unidade instrutora nos autos.

Não é difícil depreender a competência da Semag sobre o feito, tanto em decorrência do disposto no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, quanto da Resolução-TCU 305/2018 (define a estrutura e as competências das unidades da Secretaria do TCU) , arts. 47 e 48, inc. I, V, XI, XII e XIV. Por outro lado, não se verifica a incidência de qualquer das competências da Sefip elencadas na Portaria-Sefip 2/2018 (dispõe sobre a organização interna, as competências e atividades dessa unidade) . A propósito, sob a ótica da legislação de pessoal, existem outros processos abertos no Tribunal tratando dessa temática, sob a relatoria de outros Ministros.

De todo modo, o Plenário é a instância decisória superior do TCU, detentor das competências outorgadas pela Constituição Federal, e suas decisões não estão vinculadas à instrução processual realizada por determinada unidade instrutora específica, cujo papel é tão somente opinativo e instrutivo.

realizada por determinada unidade instrutora específica, cujo papel é tão somente opinativo e instrutivo

da decisão colegiada. Submeter os processos de controle externo ao exame de toda e qualquer unidade instrutora que, por via indireta ou totalmente reflexa, possa ter algum conhecimento meramente complementar sobre o tema, além de não encontrar previsão normativa, representa fomentar a ineficiência processual.

Acrescento que é incabível fazer constar do acórdão a justificativa a respeito da competência instrutória dos autos, pois, além de não envolver matéria submetida à decisão, decorre de forma pura e simples das normas processuais do Tribunal e está devidamente registrada nos autos, cujas peças são públicas.

Rejeitado o argumento de ordem processual, passo a comentar sobre o último ponto suscitado, referente à suposta contradição na indicação de potencial repercussão do feito na análise de Contas do Presidente da República.

Em síntese, a União Federal argumenta que o alerta expedido por meio do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário seria de difícil compreensão, assim como os efeitos que se pretende a partir dele, de modo que requer seja suprida a alegada contradição entre a conclusão da área técnica, encampada pelo acórdão, no sentido da ausência de irregularidades no pagamento do Bônus até o presente momento, e o alerta de potencial repercussão nas contas do Presidente por indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Ao examinar a peça da embargante, percebe-se que a dificuldade de compreensão decorre não da redação em si do alerta expedido, mas da constatação de possível contradição entre a instrução da Semag e a decisão adotada, assim como de dúvida quanto a potencial repercussão do alerta na análise da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019.

Sob o primeiro prisma, ao contrário do alegado, não há contradição entre a instrução da Semag e a decisão, uma vez que o Tribunal efetivamente não decidiu, em caráter definitivo, a respeito da regularidade ou irregularidade do BEP na ocasião. Conforme explicitado na decisão, a deliberação foi proferida por medida de cautela. Ademais, o alerta deriva da presença de indícios, como previsto no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, o que não demandaria, no momento de sua expedição, a conclusão de mérito

dos autos. Rememoro que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada** e transparente, em que se **previnem riscos** e **corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (LRF, art. 1º, § 1º) .

Novamente, friso que os embargos declaratórios não se prestam a discutir matérias constantes dos autos mas ainda não decididas, de forma que só se pode buscar deliberação aclaratória com vistas a esclarecer o contido na parte dispositiva da decisão embargada.

Quanto à busca de esclarecimentos sobre a possível repercussão do alerta, trago à baila o seguinte enunciado extraído da jurisprudência do Tribunal (grifei) :

“Não se acolhem embargos de declaração opostos com o fim de esclarecer dúvidas do embargante **sobre possíveis consequências do julgamento proferido**, porquanto configuraria atividade consultiva por parte do TCU, que somente pode se dar por meio de resposta a consultas formuladas por autoridades legitimadas, observados os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie (art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 264 do Regimento Interno do TCU) .” (Acórdão 2408/2018-TCU-Plenário) .

Ou seja, não compete ao Tribunal indicar soluções a serem adotadas pelo Poder Executivo Federal para alcançar a correção de irregularidades identificadas. Além de o acórdão embargado não ter decidido definitivamente a matéria, portanto precipitada a preocupação da embargante, o TCU não dispõe de competência para indicar quais medidas o gestor deveria adotar, dentro do seu espaço de discricionariedade.

Ao Tribunal de Contas da União cabe, objetivamente, apontar a norma infringida e assinar prazo para que o jurisdicionado adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (CF/88, art. 71, inc. IX) .

Já a possível repercussão do alerta efetivado só poderá ser avaliada em momento futuro, por meio deste ou outro processo do Tribunal, uma vez que o objetivo dos alertas previstos na LRF é, justamente, chamar atenção dos responsáveis sobre situações que enseiam a adoção de medidas preventivas e

chamar atenção dos responsáveis sobre situações que ensejam a adoção de medidas preventivas e

corretivas ao longo da gestão. Dessa maneira, antes da decisão de mérito e da adoção de medidas por parte do Poder Executivo Federal, não há como concluir a respeito de possíveis consequências.

Já mencionei que o alerta objeto de embargos decorre de competência deste TCU expressa na LRF e se fundamenta em indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art. 59, § 1º, inciso V) . Como a embargante não tece considerações que os desconfigurem, visto que busca discutir exclusivamente questões processuais e repercussões da medida, há que se rejeitar o argumento.

Dessa forma, não vislumbro omissões ou contradições à luz do exposto nos embargos declaratórios manejados. Na realidade, fica claro que as ilações lançadas consistem em tentativa de rediscutir o mérito de matéria contida nos autos, mas sequer decidida por este Colegiado, precipitando-se em debater aspectos que, no momento da interposição de embargos, estavam pendentes de julgamento.

De tal modo que, não tendo sido apontadas quaisquer contradições, obscuridades, omissões ou vícios outros a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

A propósito, dada a apreciação do mérito dos autos neste momento, o próprio alerta e os embargos ficam prejudicados, já que o objetivo do Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário era expedir o alerta como “medida de cautela do Tribunal, ante as implicações de **eventual demora** na apreciação do mérito do processo” – atraso que felizmente não se concretizou.

Ante todo o exposto, parabenizando a Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal pelo afincamento com que se debruçou sobre a matéria, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

Voto do Ministro Revisor:

Na sessão de 7/8/2019, pedi vista dos presentes autos na fase de votação, nos termos do art. 119 do nosso Regimento Interno, para melhor compreensão da matéria, em vista de sua evidente complexidade.

2. Após a leitura atenta do Relatório e do Voto apresentados pelo Relator, o Ministro Bruno Dantas, e o exame mais detido dos próprios autos, manifesto-me, desde já, minha concordância com a essência das disposições contidas no Acórdão proposto por S. Exa., na forma como foi disponibilizado no início da sessão de 14/8/2019.

3. A fase de instrução convergiu para duas questões centrais:

a) **forma de cálculo do BEP, assim resumida:** sua base de cálculo **não é definida em lei**, sendo delegada ao comitê interministerial, em colisão com a norma constitucional que exige lei específica para a fixação de remuneração dos servidores públicos, inserta no art. 37, inciso X, da Lei Maior;

b) **desrespeito a regras da Lei de Responsabilidade Fiscal** sobre renúncia de receitas (art.14[footnoteRef:2]) , em face da **isenção previdenciária** sobre o BEP dada pela Lei 13.464/2017. [2: Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...) .]

4. Também foram identificadas mais três questões secundárias, anotadas no Voto do Relator a partir de informações da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) :

c) despesas criadas com a instituição dos BEP sem o cumprimento de todas as exigências previstas nos arts. 15, 16, 17 e 21 da LC 101/2000, que condicionam a autorização do aumento de despesa ao prévio cumprimento de diversas regras orçamentárias de responsabilidade fiscal[footnoteRef:3]; isso porque a lei autoriza um acréscimo de despesa sem definir o respectivo montante (função delegada ao Comitê Gestor) ; [3: Artigos que condicionam a autorização do aumento de despesa ao cumprimento prévio de

diversas regras orçamentárias, como estimativa de impacto orçamentário-financeiro, compatibilidade com o PPA e com a LDO, demonstração da origem exata dos recursos, comprovação de que o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais etc.]

d) vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores, em desacordo com a regra do art. 37, inciso XIII^[footnoteRef:4], da Constituição Federal, porquanto o BEP é vinculado a uma base de cálculo “em aberto”, sem definição legal, a ser fixada por ato normativo do Comitê Gestor do Programa de Produtividade; [4: XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;]

e) potencial conflito de interesses entre o público e o privado, pois, segundo a unidade técnica, a composição do Comitê Gestor é tal que “os responsáveis por definir os parâmetros do índice de eficiência institucional podem ser os mesmos que receberão essa parcela remuneratória”.

5. Para melhor compreensão do escopo deste processo, peço licença para reprisar as seguintes informações preambulares contidas no Voto do Relator:

*Em linhas gerais, podemos considerar o BEP como um tipo de adicional de remuneração variável, atrelado a um **índice de eficiência institucional** e uma **base de cálculo**, a partir de critérios definidos em regulamentação interna. Todavia, até a referida regulamentação, os bônus deveriam ser pagos em valores fixos da ordem de R\$ 3 mil para Auditores Fiscais e Auditores do Trabalho e R\$ 1,8 mil para Analistas Tributários, conforme determinado pela Lei.*

*É importante atentar para essa distinção entre o **BEP variável** (dependente de regulamentação e de outras medidas, conforme explicitado no relatório) e o **BEP fixo** (de eficácia imediata e que já vem sendo pago atualmente aos servidores) .*

*Preliminarmente, registro que o escopo dos autos cinge-se ao exame técnico da conformidade dos atos de criação e pagamento desses bônus **sob o prisma das finanças públicas**, envolvendo as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, considerados os princípios constitucionais de Direito Financeiro*

Conforme exposto no relatório, **outros processos** correm nesta Corte tendo o mesmo objeto (BEP na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho), mas com outros enfoques: **a natureza jurídica** do Bônus de Eficiência e Produtividade e a **repercussão** do pagamento dessas parcelas remuneratórias a **ativos, inativos e pensionistas**.

O presente processo origina-se a partir da **constatação de significativa variação na estimativa de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2018** no âmbito do acompanhamento bimestral da gestão fiscal referente ao 4º bimestre de 2018, o qual visa à intervenção tempestiva do Tribunal de Contas da União na condução da política fiscal em atenção ao mandamento contido no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF).

6. Especificamente quanto à base de cálculo do BEP **sem definição em lei específica**, trata-se de exigência constitucional bem assentada no inciso X do art. 37 da Constituição Federal:

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

7. A Lei 13.464/2017, ao instituir o BEP – originalmente criado por meio da Medida Provisória 765/2016 –, estatuiu que seu valor deve ser calculado com base no **índice de eficiência institucional, definido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade, e seu “valor global”** “corresponde à **multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional**. Isso pode ser traduzido na seguinte fórmula:

BEP = base de cálculo x índice de eficiência institucional

8. Ocorre que a Lei 13.464/2017 **não define a base de cálculo**. Daí a inconstitucionalidade.

9. Há claros indícios de que essa aparente erronia legislativa surgiu durante os procedimentos de conversão da MP 765/2016 na Lei 13.464/2017. Isso porque, conforme bem assinalado pelo Ministro Bruno Dantas em seu Voto, a redação original dessa MP definia claramente essa base de cálculo, em seu

art. 5º, § 4º:

§ 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975 :

I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988 , inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 .

10. Todavia, quando editada a Lei 13.464/2017, tais **dispositivos foram suprimidos**, restando sem definição a base de cálculo do BEP.

11. Infere-se que o conteúdo do art. 5º da MP 765/2016 guarda alguma correspondência com os arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017. Porém, seus conteúdos divergem, conforme se verifica na tabela comparativa a seguir:

Art. 5º da MP 765/2016

Art. 5º Ficam instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

Arts. 5º e 6º da Lei 13.464/2017

Art. 5º A carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 , passa a ser denominada carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta de cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, no exercício das

§ 1º O Programa de que trata o **caput** será gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, composto por 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo Índice de Eficiência Institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o Índice de Eficiência Institucional.

§ 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do **Fundo Especial de Desenvolvimento e**

atribuições previstas no inciso I do art. 6º da Lei nº

10.593, de 6 de dezembro de 2002, são autoridades tributárias e aduaneiras da União.

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, 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.

§ 2º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo índice de eficiência institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Fundo Especial de Desenvolvimento e

Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975 :

I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988 , inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 .

§ 5º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira pelo Índice de Eficiência Institucional.

§ 6º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo de que trata o § 4º.

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil será editado até 1º de março de 2017, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

§ 5º (VETADO) . [dispositivo do projeto de lei alusivo ao pagamento diferenciado da BEP para auditores da SRFB cedidos para atuar como conselheiros no CARF, vetado por afronta ao princípio da isonomia em relação aos demais auditores] .

§ 6º (VETADO) . [idem].

§ 7º (VETADO) [idem].

12. Dessa forma, anuo às conclusões do Relator quanto à inconstitucionalidade decorrente da delegação a um órgão administrativo (Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil) da competência para fixar a base de cálculo de uma verba remuneratória, o que, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é atribuição adstrita à reserva legal (a remuneração e o subsídio dos servidores "**somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**").

13. Por oportuno, pondero o argumento suscitado pelo Ministro-substituto André Luis de Carvalho na fase de discussão deste processo na sessão de 7/8/2019, segundo o qual a Lei 10.356/2011, ao instituir o Plano de Cargos e Salários do Tribunal de Contas da União, teria igualmente delegado à esfera administrativa a competência para calcular o valor da Gratificação de Desempenho dos respectivos servidores. Sobre essa questão, a leitura mais atenta da referida lei revela que a base de cálculo daquela gratificação foi claramente estabelecida desde sua edição original: "maior vencimento básico" (art. 15). Assim, a mencionada lei não serve de contraexemplo à tese de inconstitucionalidade aqui debatida.

14. Chamo atenção também para o impacto orçamentário potencial do BEP, caso se criem limites legais bem definidos por meio de lei à base de cálculo desse bônus. Segundo o Relator, a diferença entre o **BEP fixo** (limite provisório estabelecido na lei) e o **BEP variável** (a ser definido pelo Comitê Gestor, segundo a Lei 13.464/2017), seria de aproximadamente 150%, uma variação de R\$ 1 bilhão (BEP fixo) para R\$ 2,5 bilhões (BEP variável). Tal evidência apenas reforça a necessidade de emoldurar nos limites da lei o valor da base de cálculo do BEP.

15. A par dessas considerações, observo que já foi realizada a oitiva prévia do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal, o que autoriza a expedição das medidas propostas pelo Relator.

16. Em suma, verifico que os fundamentos que orientam a decisão foram bem apresentados pelo Relator e o curso processual foi regular.

17. Quanto às demais questões postas no acórdão, inclusive quanto à necessidade de aderência da implementação do BEP aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, endosso igualmente os argumentos apresentados pelo Relator para fundamentar o Acórdão que propõe.

18. À guisa de reforço aos fundamentos apresentados pelo Ministro Bruno Dantas, em seu voto, **registro o entendimento assentado no recente Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário**, de minha relatoria, aprovado na Sessão de 14/8/2019.

19. Essa deliberação foi proferida em sede de **Consulta**, formulada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Eduardo Refinetti Guardia, a indagar precisamente sobre as “medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO)”. Situação muito semelhante à verificada na presente Representação.

20. Por meio do referido acórdão, o Tribunal de Contas da União respondeu ao consulente, em decisão unânime que:

medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

21. Conforme bem demonstrado no Relatório e Voto apresentados pelo Relator, uma das anomalias verificadas nas disposições legais que instituíram o BEP é o descumprimento das regras postas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF, no art. 113 do ADCT^[footnoteRef:5] e nas demais normas constitucionais e legais que condicionam a autorização do aumento de despesa ao prévio cumprimento de diversas regras de responsabilidade fiscal, haja vista que a Lei 13.464/2017 autoriza um acréscimo de despesa sem definir o respectivo montante, delegando tal função ao Comitê Gestor do Programa de Produtividade. [5: Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.]

22. Para finalizar, ressalto que as determinações ora propostas pelo Relator não obstam a continuidade do pagamento da parcela **fixa** do BEP, cujos valores estão claramente definidos no art. 11, §2º, da Lei

13.464/2017. Nesse diapasão, tanto a Semag quanto o Ministro Bruno Dantas ponderam não ser

“razoável exigir a interrupção dos pagamentos ou a devolução dos valores até então recebidos a título de BEP **fixo**”, em virtude das pendências verificadas no cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, vinculadas ao aumento de despesas gerado pelo BEP. Segundo o Relator, cumpre franquear previamente à Administração a oportunidade de regularizar essas questões.

23. Na presente deliberação, a única parcela cujo pagamento, para ser implementado, depende de norma com força de lei é o chamado BEP **variável**. Tal questão é versada no **subitem 9.2** [agora 9.3] do Acórdão proposto pelo Relator, que trata exclusivamente do BEP **variável**.

24. Em complemento, anoto que os **subitens 9.6 e 9.7** [agora 9.7 e 9.8] da deliberação proposta também se referem ao BEP **variável** (condições para sua implantação) , ao passo que os **subitens 9.3, 9.4 e 9.5** (adequação aos ditames da LRF) [atuais 9.4, 9.5 e 9.6] tratam do **BEP como um todo**, englobando as parcelas **fixa e variável**.

25. Especificamente quanto aos **subitens 9.3 e 9.4** [atuais 9.4 e 9.5], o uso do instrumento da “determinação” se justifica, pois tratam de providências decorrentes de imposições legais, embora considere que seus prazos devam ser ajustados.

Com essas ponderações, VOTO com o Relator, sugerindo-lhe apenas a ampliação do prazo para as providências saneadoras descritas **nos subitens 9.3 e 9.4** [9.4 e 9.5 da proposta de acórdão atualizada], de 30 (trinta) **para 90 (noventa) dias**, em vista da complexidade das medidas ordenadas.

Na fase de votação propus, em substituição à ampliação de prazos acima descrita, que se mantivessem os prazos iniciais de 30 (trinta) dias para cumprimento das medidas descritas nos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão apresentado pelo Relator, e se delegasse desde logo ao Relator, mediante decisão monocrática, sua eventual prorrogação, caso requerida, de forma justificada, pelo Ministério da Economia. A proposição foi acolhida pelo Relator e aprovada pelo Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO

Revisor

Declaração de Voto:

Senhor Presidente do TCU,

Senhora Ministra e Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Peço licença para, no presente momento, discordar do Ministro-Relator Bruno Dantas, pois não vislumbro a suposta subsistência das aludidas falhas tendentes a impedir a imediata regulamentação para o pronto pagamento, variável, do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira.

2. Como visto, antes de o Executivo federal promover a efetiva regulamentação da referida Lei n.º 13.464, de 2017, e tendo fixado a açodada premissa de que o BEP variável se configuraria como mero adicional de remuneração variável, o Ministro-Relator teria passado a sustentar a suposta subsistência das aludidas falhas sob as seguintes vertentes: (i) *"inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal"*; (ii) *"exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária"*; (iii) *"despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade"*; (iv) *"vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores"*; (v) *"potencial conflito de interesses entre o público e o privado"*.

3. Ocorre, todavia, que, no presente momento, a aludida premissa e as supostas falhas vertentes não poderiam ser sequer tratadas sob toda essa perspectiva da suposta configuração de irregularidades tendentes a impedir a imediata regulamentação para o pagamento do BEP variável, até porque o TCU não poderia promover o indevido controle abstrato de constitucionalidade sobre a referida Lei n.º 13.464, de 2017, em flagrante descompasso, assim, com a Súmula n.º 347 do STF.

4. Bem se vê que, diante dessa atual falta da necessária regulamentação da referida lei pelo Executivo federal, o pagamento do BEP variável não seria sequer exequível e, desse modo, a presente manifestação de mérito do TCU sobre a Lei n.º 13.464, de 2017, configuraria o indevido exercício do controle abstrato de constitucionalidade da aludida lei no bojo da presente representação, ficando esse indevido controle abstrato ainda mais claro, quando se observa que a unidade técnica teria expressamente manifestado a sua discordância em relação, apenas, à simples “opinião” do Ministério da Economia pela mera cogitação sobre essa possível regulamentação futura do BEP variável, a partir da seguinte manifestação:

*“ (...) 78. Ainda que se argumente que o bônus, de acordo com as variáveis estabelecidas na Lei 13.464/2017, em caso de não atingimento dos índices de eficiência institucional, poderá ser nulo, as estimativas de despesas com esses pagamentos apresentadas pela Secretaria de Orçamento Federal e os parâmetros inicialmente delineados pela RFB, os quais podem ser entendidos como atos preparatórios para a futura “regulamentação do bônus”, não sinalizam na direção de se ter bônus próximo ou igual zero. Como será abordado posteriormente, a estimativa de despesa com BEP em 2018, **se houvesse a dita “regulamentação” dos BEP**, seria majorada em mais de 150% em relação à projeção da despesa sem a regulamentação (projeção com “regulamentação”: R\$ 2.536 milhões; projeção sem “regulamentação”: R\$ 999,8 milhões, conforme a Nota Técnica nº 24728/2018-MP, peça 52) .*

*(...) 125. Com as devidas vênias, **discorda-se** parcialmente **da opinião do Ministério da Economia**, notadamente no que diz respeito à definição das bases de cálculo por meio de ato infralegal. Assinale-se que a definição dessa variável não se trata de mero complemento da lei, visando à sua fiel execução, mas sim uma inovação no mundo jurídico, a qual repercutirá diretamente na remuneração de servidores e nas despesas públicas. Cite-se ainda que, em momento algum, a Lei 13.464/2017 atribuiu ao Poder Executivo prerrogativa para estabelecer base de cálculo do BEP, como estabelecido no que diz respeito à definição dos índices de eficiência institucional.” (grifou-se)*

5. Não fosse o bastante, no parecer da unidade técnica e no voto do Ministro-Relator, não se constata a subsistência de qualquer referência à efetiva regulamentação dessa lei ou à prática de qualquer ato administrativo pela administração federal, mas tão somente a subsistência de diversas referências à

prévia avaliação, em tese, sobre as supostas falhas abstratas na referida Lei n.º 13.464, de 2017, restando evidenciada, por aí, a flagrante ausência de concreta irregularidade a ser apreciada na presente representação.

6. Ocorre, então, que o TCU não poderia exercer abstratamente esse controle externo financeiro sobre a referida Lei n.º 13.464, de 2017, até porque ela não contaria com a necessária regulamentação para a eficácia e a exequibilidade do pagamento do BEP variável, e, assim, o Tribunal não poderia promover a presente manifestação de mérito sobre a aludida Lei n.º 13.464, de 2017, nem o subsequente envio de determinações e recomendações, pois essa atuação configuraria o indevido exercício de controle abstrato de constitucionalidade sobre a aludida lei, em flagrante dissonância com a Súmula n.º 347 do STF.

7. Por conseguinte, em vez do suscitado envio de determinações e recomendações ou mesmo de alertas ao Ministério da Economia, a partir dessa indevida manifestação subjacente sobre o mérito do feito, o TCU deve apenas promover o sobrestamento do presente processo de representação, sem o julgamento de mérito, até que o Executivo promova a aludida regulamentação para a efetiva aplicabilidade da Lei n.º 13.464, de 2017, sem prejuízo de promover o envio de cópia do presente processo ao Ministério da Economia, para ciência, e o envio de cópia da presente deliberação à Sefip, para ciência e eventuais providências no âmbito dos demais processos já autuados sobre essa mesma matéria.

8. Mais adiante, contudo, o TCU poderá avaliar, entre outras ponderações, que, no mérito, o presente feito comportaria a adoção de solução bem diversa, em face das seguintes peculiaridades:

(1) o BEP não deveria ser tratado como mero adicional de remuneração variável, mas, sim, como legítima gratificação pelo desempenho, em consonância, aliás, com a semelhante Gratificação de Desempenho instituída pela Lei n.º 10.356, de 2001, em prol dos servidores da secretaria do TCU;

(2) não subsistiria a suposta falha pela *"inexistência da Base de Cálculo e de Índices de Eficiência Institucionais previstos em lei formal"*, diante dos seguintes fundamentos técnicos:

(a) esses índices de eficiência poderiam ser definidos ou aprovados, sim, por ato do Executivo federal como lei material, em sintonia com a Lei n.º 13.464, de 2017, tendo esse mesmo procedimento sido estabelecido, aliás, pela aludida Lei n.º 10.356, de 2001, ao permitir que, por ato próprio, o TCU fixasse os índices de eficiência para o subsequente pagamento da Gratificação de Desempenho instituída em favor dos servidores da secretaria do TCU;

(b) a referida base de cálculo teria sido anunciada, sim, pela Lei n.º 13.464, de 2017, sem prejuízo de ter de receber a subsequente regulamentação específica pelo Executivo, estando essa situação em plena consonância com as normas jurídicas aplicáveis, a partir das seguintes ponderações:

(i) a supressão do texto originalmente previsto no art. 5º, § 4º, da MP n.º 765, de 2016, com a subsequente conversão na Lei n.º 13.464, de 2017, teria apenas o condão de excluir as multas tributárias, além das receitas pela alienação de bens apreendidos, na base de cálculo do BEP variável, tendo essa base de cálculo já ficado fixada, contudo, pela referida lei, sem prejuízo da aludida regulamentação específica subsequente, quando os arts. 13 e 15 dessa Lei n.º 13.464, de 2017, estabeleceram o seguinte:

*"Art. 13. O somatório do vencimento básico da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, **incluído o Bônus de que trata o art. 6º desta Lei**, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.*

(...) Art. 15. O Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*'Art. 6º [Fica **instituído** (...) o **FUNDAF**, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais (...)]*

*Parágrafo único. [O **FUNDAF** destinar-se-á, também, a fornecer **recursos para custear**.:]*

c) **o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.**” (grifou-se)

(ii) a referida base de cálculo do BEP variável teria sido fixada, assim, sobre o montante do FUNDAF, com a exclusão dos recursos destinados aos demais dispêndios inerentes a esse fundo especial, além da exclusão das multas tributárias e das receitas da alienação de bens, em sintonia com os aludidos arts. 13 e 15 da Lei n.º 13.464, de 2017;

(iii) não se mostraria razoável a atual tentativa, por exemplo, de promover a fundamentação do Acórdão do TCU nesta representação sob a estranha premissa de que o Congresso Nacional seria tão despreparado a ponto de ter convertido a MP n.º 765, de 2016, na subsequente Lei n.º 13.464, de 2017, sem fixar os parâmetros mínimos necessários ao superveniente pagamento do referido BEP variável, pois o próprio Congresso Nacional teria expressamente fixado o BEP fixo como efetiva antecipação do superveniente pagamento do aludido BEP variável, não se podendo logicamente imaginar que o Legislativo teria determinado a antecipação de parcela remuneratória inexistente;

(iv) a referida Lei n.º 13.464, de 2017, deveria ser aplicada, então, pela efetiva interpretação das suas regras, não podendo essa lei ser simplesmente afastada pelo TCU sem nenhuma ação interpretativa, até porque, desse modo, o TCU exorbitaria do limite de suas competências constitucionais pelo indevido controle abstrato de constitucionalidade sobre a aludida lei;

(3) não subsistiria, por outro ângulo, a suposta necessidade de imediata vedação ao pagamento do BEP variável ante a “*exclusão dos Bônus de Eficiência e Produtividade da base de cálculo de contribuição previdenciária*”, em face dos seguintes fundamentos técnicos:

(a) a exclusão do BEP na base de cálculo da contribuição previdenciária tenderia a ser inadequada, mas isso não poderia resultar no suposto impedimento para o pronto pagamento do BEP, até porque a indevida ausência de cobrança do tributo sobre determinada gratificação deveria resultar na superveniente exigência dessa cobrança, e não na total supressão do pagamento da gratificação;

(b) a possível necessidade de inclusão do BEP na base de cálculo da contribuição previdenciária já estaria sob a apreciação do TCU em outros processos mais específicos e, assim, a suscitada apreciação dessa matéria no presente processo se mostraria evidentemente prejudicada;

(4) não subsistiria, por seu turno, a suposta impossibilidade de imediata regulamentação para o pronto pagamento do BEP variável pela suscitada inconsistência das "*despesas criadas com a instituição dos Bônus de Eficiência e Produtividade*", até porque as subsequentes medidas de compensação pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa estariam asseguradas em proveito do referido BEP variável, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, já que esse BEP variaria, para mais ou para menos, em função do aumento ou da diminuição das respectivas receitas tributárias, com o seu reflexo sobre o FUNDAP (base de cálculo), estando a vinculação das receitas de impostos ao pagamento desse BEP variável em plena sintonia, ainda, com o art. 167, IV, da CF88, ante a nova dicção dada pela EC n.º 42, de 2003, pois o BEP variável incentivaria o aumento do desempenho na administração tributária;

(5) não subsistiria, também, a suposta impossibilidade de regulamentação para o pronto pagamento do BEP variável pela suscitada inconsistência na "*vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores*", até porque não se trataria, aí, de qualquer equiparação ou vinculação de espécie remuneratória em dissonância com o art. 37, XIII, da CF88, mas, sim, de legítima instituição de gratificação de desempenho na administração tributária em plena consonância com o art. 167, IV, da CF88, e a EC n.º 42, de 2003, além de o BEP variável instituído pela Lei n.º 13.464, de 2017, estar em evidente sintonia com a Gratificação de Desempenho instituída pela Lei n.º 10.356, de 2001, em favor dos servidores da secretaria do TCU; e

(6) não subsistiria, enfim, a suposta falha no imediato pagamento do BEP variável pelo "*potencial conflito de interesses entre o público e o privado*", até porque o BEP instituído pela referida Lei n.º 13.464, de 2017, a partir da subsequente regulamentação vindoura, estaria em evidente sintonia com a semelhante Gratificação de Desempenho instituída em favor dos servidores federais no TCU pela Lei n.º 10.356, de 2001, a partir da respectiva regulamentação por ato próprio do TCU.

9. Por todo o exposto, a despeito de louvar o Ministro-Relator Bruno Dantas, peço licença para, no presente momento, discordar da sua proposta e, assim, voto pela prolação do Acórdão do TCU no seguinte sentido:

" (...) 9.1. determinar o sobrestamento do presente processo de representação até que, em conjunto com o Ministério da Economia, o Executivo promova a aludida regulamentação para a efetiva aplicabilidade da Lei n.º 13.464, de 2017, em prol da exequibilidade do pagamento, variável, do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e, se for o caso, na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEP) ;

9.2. determinar, nos termos do art. 250 do RITCU, que, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após a superveniente regulamentação da Lei n.º 13.464, de 2017, o Ministério da Economia envie a cópia de todos os correspondentes atos regulamentares e atos administrativos ao TCU, apresentando as necessárias fundamentações técnicas para o subsequente pagamento do aludido BEP variável, além da demonstração sobre a eventual observância, entre outros normativos, dos dispositivos aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3. determinar que a unidade técnica envie a integral cópia do presente processo, aí incluída a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Ministério da Economia, para ciência e efetivo atendimento ao item 9.2 deste Acórdão; e

9.4. determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, à Sefip, para ciência e eventuais providências no âmbito dos demais processos já autuados no TCU sobre a presente matéria."

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2019.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Ministro-Substituto



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À SEARI

À CGREI

À COFIC

Encaminho o presente processo para análise e providências cabíveis.

Brasília, 20 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

CAROLINA HOLTZ

Chefe de Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Pelegrini Holtz, Chefe de Gabinete**, em 20/12/2021, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21209818** e o código CRC **3A1B1628**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil,
À Coordenação-Geral de Conformidade e Gestão de Riscos,

1. Trata-se do Acórdão Nº 3238/2021 (21201929), a respeito de Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.
2. Os Ministros daquela Corte de Contas exararam a seguinte decisão, cujo excerto passo a trasladar:

[...] considerar **parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, sem prejuízo do avanço da discussão sobre adequação orçamentária e financeira de despesas com pessoal obrigatórias de caráter continuado** no âmbito do processo TC 037.193/2020-1 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e/ou dos futuros acompanhamentos de que trata o art. 3º, inciso IV, alínea “c”, da Resolução-TCU 142/2001, e autorizar o arquivamento destes autos. (grifos nossos)

3. Esta Assessoria Especial se encontra à disposição para apoio e esclarecimentos, se necessário.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

FLÁVIO HORÁCIO SOUZA VIEIRA

Coordenador de Acompanhamento e Controle 3
Assessoria Especial de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Horácio Souza Vieira, Coordenador(a)**, em 20/12/2021, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0, informando o código verificador **21224057** e o código CRC **61D722D8**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À Secretaria de Trabalho,

Trata-se do Despacho AECI-CAC3 (21224057), o qual encaminha o Acórdão Nº 3238/2021 (21201929), a respeito de Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, para ciência e providências, caso necessário.

Por fim, essa Coordenação-Geral de Conformidade e Gestão de Riscos encontra-se à disposição para eventuais dúvidas.

Brasília, 20 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

GLÁUCIA LIMA

Assistente

COGER/SUCOR/MTP



Documento assinado eletronicamente por **Gláucia de Melo Oliveira Lima, Assistente**, em 20/12/2021, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21226288** e o código CRC **8444729D**.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



OFÍCIO Nº 773/2021/AUDIT/RFB

Brasília, 20 de dezembro de 2021.

Ao Senhor
MOACYR MONDARDO JUNIOR
Subsecretário de Gestão Corporativa
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Esplanada dos Ministérios – Bloco P – 7º andar, Sala 727
70048-900 – Brasília-DF

Assunto: **Despacho AECI-ME, de 20 de dezembro de 2021 – SEI nº 18220.101342/2021-50 (TC 005.283/2019-1 – Acórdão nº 3.238-TCU-Plenário) – Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.**

e-Processo nº 10265.845366/2021-96

Senhor Subsecretário,

Encaminho o Despacho em epígrafe, **para conhecimento e ao que couber**, por meio do qual a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI-ME) enviou à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) o Acórdão nº 3.238-TCU-Plenário, que, no âmbito do TC 005.283/2019-1, delibera acerca de representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.

Transcreve-se deliberação contida no referido Acórdão, a saber:

[...] considerar **parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, sem prejuízo do avanço da discussão sobre adequação orçamentária e financeira de despesas com pessoal obrigatórias de caráter continuado** no âmbito do processo TC 037.193/2020-1 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e/ou dos futuros acompanhamentos de que trata o art. 3º, inciso IV, alínea “c”, da Resolução-TCU 142/2001, e autorizar o arquivamento destes autos.

Respeitosamente,

Assinatura digital

ERICO BIDINOTTO BRITO

Coordenador-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos - Substituto



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por MARCOS VINICIUS SANT ANA DIAS em 20/12/2021 16:40:00.

Documento autenticado digitalmente por ERICO BIDINOTTO BRITO em 20/12/2021.

Documento assinado digitalmente por: ERICO BIDINOTTO BRITO em 20/12/2021.

Esta cópia / impressão foi realizada por MARCOS VINICIUS SANT ANA DIAS em 20/12/2021.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP20.1221.16574.62TY

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

DAFFD251B2F312DFD5E85604EB0A8C2CCDDE9F402FE7E22D60ED329BC2CB24D9



DESPACHO

Em atenção ao Despacho AECI-CAC3 (21224057), que encaminha o Acórdão N^o 3238/2021 (21201929), que trata da Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, encaminha-se à Subsecretaria de Inspeção de Trabalho para ciência e providências cabíveis.

Documento assinado eletronicamente
ANA CRISTINA DE PAIVA NOVO MENDES
Agente Administrativo



Documento assinado eletronicamente por **Ana Cristina de Paiva Novo Mendes, Assistente Técnico-Administrativo**, em 21/12/2021, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3^o do art. 4^o do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21237034** e o código CRC **E969DB55**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

À CESEF,

Refiro-me ao Despacho AECI-CAC1 (21201932) para encaminhar o Acórdão Nº 3238/2021 (21201929), que trata da Representação com vistas a avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Nesse sentido os Ministros do Tribunal ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 169, inciso V, 243 e 250, incisos II e III, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em considerar parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, sem prejuízo do avanço da discussão sobre adequação orçamentária e financeira de despesas com pessoal obrigatórias de caráter continuado no âmbito do processo TC 037.193/2020-1 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e/ou dos futuros acompanhamentos de que trata o art. 3º, inciso IV, alínea "c", da Resolução-TCU 142/2001, e autorizar o arquivamento destes autos

Brasília, 21 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

ANA DOROTEA VERAS COSTA

Auditora Federal de Finanças e Controle/SURIC/CFORM



Documento assinado eletronicamente por **Ana Dorotea Veras Costa, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 21/12/2021, às 10:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0, informando o código verificador **21240753** e o código CRC **3DE484D0**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Tendo em vista o Despacho STN-CFORM (21240753), e não se identificando outra ação desta CFORM, encerra-se o processo nesta Coordenação.

Brasília, 21 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

ANA DOROTEA VERAS COSTA

Auditora Federal de Finanças e Controle/CFORM/SURIC



Documento assinado eletronicamente por **Ana Dorotea Veras Costa, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 21/12/2021, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21241944** e o código CRC **521E78D7**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Conclui-se o processo nesta Coordenação, tendo em vista que o Acórdão é tramitado no processo 18220.101342/2021-50.

Brasília, 28 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Rogério Feitoza Nunes, Analista de Controle de Interno**, em 28/12/2021, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21377844** e o código CRC **E6FC86FB**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Considerando que não há providência a ser adotada pela AECI-CAC1, conclui-se o processo no âmbito desta Coordenação.

Brasília, 10 de janeiro de 2022.

Documento assinado eletronicamente
THACIANA HELENA MENDES PEREIRA
Cargo do Servidor



Documento assinado eletronicamente por **Thaciana Helena Mendes Pereira, Analista de Controle de Interno**, em 10/01/2022, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0, informando o código verificador **21599069** e o código CRC **F7754EC1**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Considerando o encaminhamento dado por meio do OFÍCIO Nº 773/2021/AUDIT/RFB, bem como o teor da ACÓRDÃO Nº 3238/2021 - TCU - Plenário, que arquiva o feito naquele tribunal de contas, e não havendo outras medidas a serem tomadas no âmbito desta Audit, conclui-se o processo nesta unidade.

Brasília, 14 de janeiro de 2022.

Documento assinado eletronicamente

GERSON D'AGORD SCHAAN

Coordenador-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos



Documento assinado eletronicamente por **Gerson D'Agord Schaan, Coordenador(a)-Geral**, em 14/01/2022, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21687271** e o código CRC **81A930AF**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
Secretaria de Orçamento Federal
Subsecretaria de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação
Coordenação-Geral de Relações Institucionais
Coordenação de Assuntos de Fiscalização e Controle

DESPACHO

Processo nº 18220.101342/2021-50

Em atenção ao Despacho SOF-GABIN (21209818) e em face da elaboração da Exposição de Motivos 253/2021/ME (18760684), bem como do teor do Acórdão 3238/2021-TCU-Plenário (21201929), encerro o processo no âmbito desta Coordenação, tendo em vista não restarem providências a serem tomadas.

Brasília, 24 de janeiro de 2022.

Documento assinado eletronicamente

MAXIMILLIAN MORAES CID

Analista de Planejamento e Orçamento



Documento assinado eletronicamente por **Maximillian Moraes Cid, Analista de Planejamento e Orçamento**, em 24/01/2022, às 18:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21876090** e o código CRC **26AC3535**.



TERMO DE ENCERRAMENTO DE PROCESSO ELETRÔNICO

Em 25 de janeiro de 2022, procedi ao encerramento do processo nº 18220.101342/2021-50, pelo motivo:

- () Deferimento do pleito
- () Indeferimento do pleito
- () Manifestação expressa de desistência ou renúncia por parte do(s) interessado(s)
- () Decisão motivada da autoridade competente
- () Exaurida a sua finalidade
- () O objeto da decisão tornou-se impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente
- () Casos previstos em lei ou normas vigentes. Especificar:
Outros motivos. Especificar: Considerando que o TCU decidiu pelo atendimento parcial do Acórdão 3238/2021 (21201929), pelo SEI 19966.101687/2021-52 encontrar-se em andamento, especificamente, para tratar do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria- Fiscal do Trabalho e por não haver providências a serem adotadas, conclua-se este processo no âmbito da STRAB.

Informações
complementares:

Documento assinado eletronicamente
MARCELA DE MENDONÇA LEMOS CALAZANS
Assistente



Documento assinado eletronicamente por **Marcela de Mendonça Lemos Calazans, Assistente Técnico-Administrativo**, em 25/01/2022, às 09:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21881544** e o código CRC **FAF0D7B0**.

- Este Termo deve ser assinado eletronicamente pela chefia da unidade administrativa responsável pela decisão final do assunto e objeto da análise do processo (poderá haver delegação de competência sempre atendendo ao disposto no Capítulo VI da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo).
- Este termo deverá ser inserido somente pela última unidade administrativa responsável pela matéria tratada no processo.
- O processo só poderá voltar a tramitar a pedido de autoridade competente que, mediante expressa motivação, reverta seu encerramento.

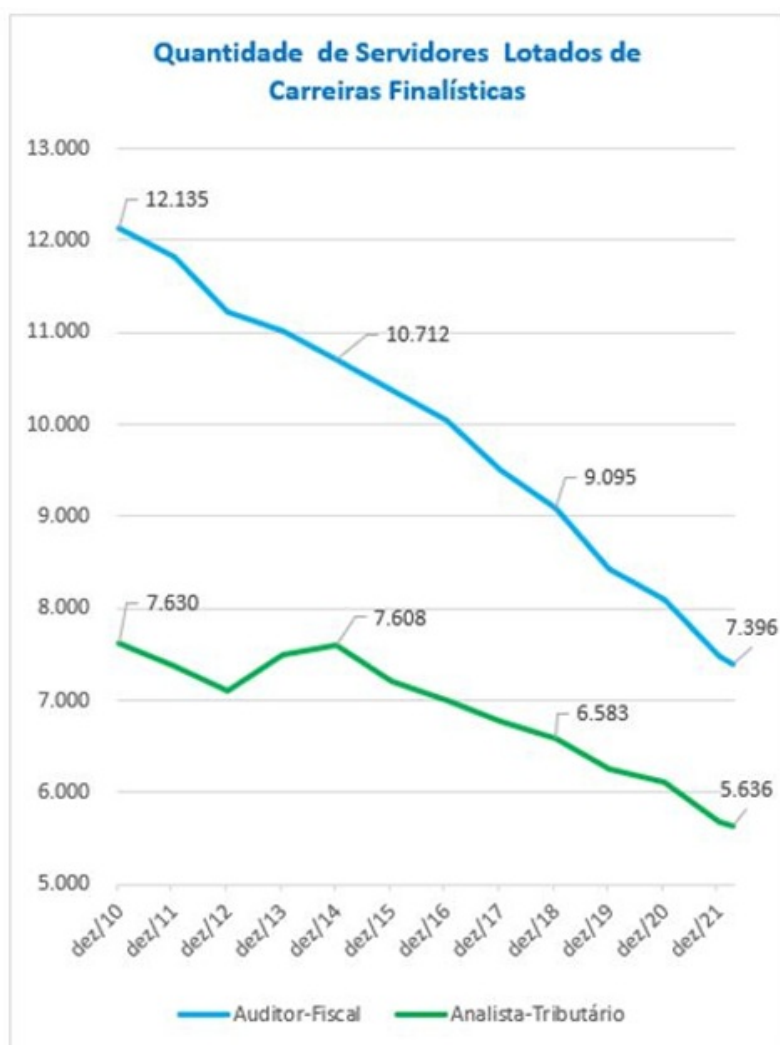


DESPACHO

Processo nº 12100.102270/2022-29

Em complemento ao Despacho (29807216) informa-se o que segue:

A RFB vem apresentando nos últimos anos preocupante redução em todo o seu quadro de pessoal. A maior parte das vagas existentes não está sendo provida, tanto devido ao crescente número de egressos, quanto ao baixo número de vagas autorizadas através da realização de concursos públicos.

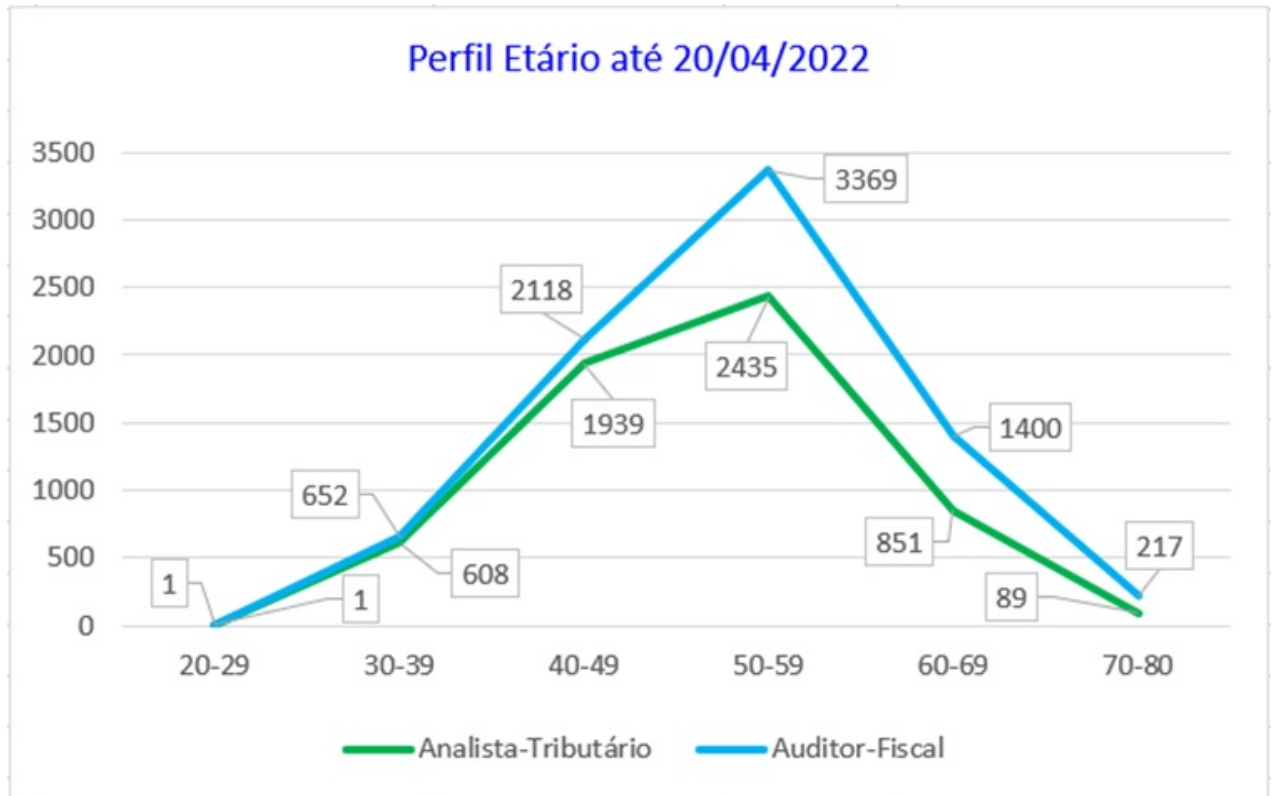


Especificamente em relação ao cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB), os números relativos à aposentadoria são alarmantes, uma vez que aproximadamente 5% do total deles deixam o Órgão anualmente sem que haja sua reposição.

Em relação aos cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB) e servidores Administrativos (ADM), o total de perdas ocorre tanto em função das aposentadorias como em função das vacâncias, em virtude da saída desses servidores para outros cargos em diferentes órgãos ou dentro da própria RFB, situação essa que impacta no ganho líquido de novos servidores para a Instituição.

Um dos fatores que contribui para o elevado número de aposentadorias é o crescente aumento do perfil etário dos servidores que compõem a força de trabalho da RFB. Pelo gráfico de perfil etário de servidores da carreira em exercício na RFB em 20/04/2022, identifica-se que uma parcela elevada de servidores de Carreiras Finalísticas encontra-se nas faixas etárias acima de 50 anos, compreendendo 64,28% dos Auditores-Fiscais e 56,98% dos

Analistas-Tributários nessa faixa etária.



Destaca-se, portanto, a relevância dos inúmeros pleitos de reposição e ampliação dos quadros funcionais da RFB como forma de enfrentar os desafios de ampliar a excelência na prestação dos serviços e a eficiência arrecadatória do Órgão, visando sempre o cumprimento da sua missão institucional.

Brasília, 28 de novembro de 2022.

Documento assinado eletronicamente

JULIANO BRITO DA JUSTA NEVES

Subsecretário de Gestão Corporativa



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Brito da Justa Neves, Subsecretário(a)**, em 28/11/2022, às 09:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29808612** e o código CRC **9548B607**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

OFÍCIO SEI Nº 299164/2022/ME

Brasília, 28 de novembro de 2022.

A Sua Senhoria o Senhor
Philippe Wanderley Perazzo Barbosa
Gerente de Projetos da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares
Esplanada dos Ministérios, Ministério da Economia – Bloco P, 5º Andar
70048-900 - Brasília/DF

Assunto: Análise do Requerimento de Informação do Senado nº 393, de 2022, que requer que sejam prestadas informações sobre a implantação da remuneração variável meritocrática, conforme prevista na Lei nº 13.464/2017.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 12100.102270/2022-29.

Senhor Gerente de Projetos,

Encaminho anexos, para apreciação e demais providências, os Despachos Sucor nº 29807216 e nº 29808612, elaborados pela Subsecretaria de Gestão Corporativa desta Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que analisou o requerimento em epígrafe.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

JULIO CESAR VIEIRA GOMES

Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Julio Cesar Vieira Gomes, Secretário(a) Especial**, em 29/11/2022, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29813235** e o código CRC **B32C059B**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativo
CEP 70048-900 - Brasília/DF
(61) 3412-2710 - e-mail gabrfb.df@rfb.gov.br - gov.br/economia

Processo nº 12100.102270/2022-29.

SEI nº 29813235



DESPACHO

Processo nº: 12100.102270/2022-29

À ASPAR,

Em atenção ao Despacho GME-CODEP (evento nº 25172574), encaminho, para ciência e adoção das providências subsequentes, manifestação exarada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (Nota Informativa SEI nº 41970/2022/ME - evento nº) acerca da resposta ao requerimento de informação no qual a Senhora Senadora MARA GABRILLI, requer que sejam prestadas informações sobre a implantação da remuneração variável meritocrática, prevista na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a qual acolho.

Documento assinado eletronicamente

CAIO CASTELLIANO DE VASCONCELOS

Secretário Especial Adjunto de Desburocratização, Gestão e Governo Digital



Documento assinado eletronicamente por **Caio Castelliano de Vasconcelos, Secretário(a) Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital Adjunto(a)**, em 29/11/2022, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29814293** e o código CRC **0A29ADEA**.