

NOTA TÉCNICA

Assunto: Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016 – aspectos relativos à Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Solicita o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho – SINAIT, análise das mudanças introduzidas ao texto da Medida Provisória (MPV) nº 765, de 29 de dezembro de 2016, pelo Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 16, de 2017, aprovado pela Comissão Mista do Congresso Nacional em 17 de maio de 2016, e, ainda, pela deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados ao apreciar os Destaques para Votação em Separado nº 21, do Deputado Alexandre Baldy, e nº 19, do Deputado Arthur Lira, em 31.05.2017, e seus impactos sobre o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade para os Auditores-Fiscais do Trabalho ativos, aposentados e pensionistas

A MPV nº 765, de 2016, foi editada com o fito de assegurar efeitos financeiros imediatos, ainda no exercício de 2016, e a partir de janeiro de 2017, à reestruturação remuneratória de diversas carreiras, em particular a Carreira Tributária e Aduaneira e a Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Em grande medida, ela incorpora o conteúdo do Projeto de Lei nº 5.684, de 2016, do Poder Executivo, que, contudo tratava apenas da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, e instituiu o Programa de Remuneração Variável da Receita Federal do Brasil. A MPV nº 765 trata de diversas outras situações que, contudo, não constituem o escopo desta Nota Técnica.

Dada a demora na apreciação do PL nº 5.684, de 2016, o Poder Executivo optou por incorporá-lo à MPV 765, de 2016, incorporando a criação do Bônus de Eficiência e Produtividade para os Auditores-Fiscais do Trabalho, e garantindo a produção de efeitos financeiros, notadamente em face da vedação contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 de que proposições legislativas relativas a despesa com pessoal produzam efeitos anteriores à sua vigência¹, princípio também incorporado à LDO para o ano de 2017.

Nos termos da MPV 765, além da fixação de uma estrutura remuneratória e nova tabela de vencimentos básicos, em substituição à estrutura remuneratória baseada em subsídio, foram promovidas alterações nas regras de progressão e promoção – afastando a sujeição dessas carreiras às regras do Sistema de Desenvolvimento em Carreira – SIDEC, estabelecido pela Lei nº 11.890, de 2008, mas jamais regulamentado – e 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

¹ Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Art. 99, § 2º Os projetos de lei ou medidas provisórias previstos neste artigo, e as leis deles decorrentes, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia.

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, e, no Ministério do Trabalho, o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho, com objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

Relativamente aos Auditores-Fiscais do Trabalho, a MPV 765 não conferiu à Secretaria da Fiscalização do Trabalho, no âmbito do MTb, o status de “órgão essencial ao funcionamento do Estado, de caráter permanente, estruturado de forma hierárquica e diretamente subordinado ao Ministro de Estado”, como fez no caso da Secretaria da Receita Federal do Brasil, nem contemplou a previsão de que os Auditores-Fiscais do Trabalho são as autoridades autoridades trabalhistas, no exercício de suas atribuições.

O Relator da MPV 765 acatou Emenda, proposta pelo Sinait, assinada pelo deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES), de modo a alterar o art. 11 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que passa a prever, em seu §2º que “**os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, no exercício das atribuições previstas neste artigo, são autoridades trabalhistas**”. Não há vício de iniciativa nessa alteração, à luz do art. 61, § 1º, II, “c” da Constituição², uma vez que presente a **pertinência temática**, como ocorre no caso. E, assim, inexistindo aumento da despesa prevista em função dessa modificação, não se há de falar, igualmente, em ofensa ao art. 63, I da CF, inexistindo óbice à sanção. É o entendimento do Supremo Tribunal Federal, assim sintetizado:

“As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011³.

²² Art. 61, § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

³ In Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=830>

Modificação de relevo, ainda, foi o acatamento de emenda proposta pelo Sinait, assinada pelo deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES), que relativamente ao Auditor-Fiscal do Trabalho, insere entre as suas atribuições, na forma do mesmo art. 11 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento da contribuição social de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, e a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural. Aqui, igualmente, verifica-se que inexistente aumento de despesa, está presente a pertinência temática, e, ademais, se trata de competências fiscalizatórias já atribuídas, por lei, ao Ministério do Trabalho, onde apenas um cargo efetivo detém prerrogativas e atribuições de fiscalização, sendo, portanto, decorrência lógica de sua estrutura administrativa que tal fiscalização seja exercida pelos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Merece exame mais aprofundado, porém, a supressão de dispositivos que, na Medida Provisória, disciplinavam a fonte de custeio e fórmula de cálculo do Bônus, mas que restaram suprimidos pela Câmara dos Deputados.

Na redação original da MPV 765, o Bônus de Eficiência e Produtividade era assim disciplinado:

ITEM	CARREIRA TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA	CARRERIA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO
Programa	Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil	Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho
Bônus	Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira	Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Auditoria-Fiscal do Trabalho
Objetivo	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	incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.
Gestão	Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil	Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho
Valor global	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.	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.
Mensuração da produtividade	Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estabelecerá a forma de gestão	Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho estabelecerá a forma de gestão

	do programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o Índice de Eficiência Institucional.	do Programa e a metodologia para 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.
Base de cálculo do valor global	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.	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.
Valor global a ser distribuído	Resultado da multiplicação da base de cálculo pelo Índice de Eficiência Institucional.	Resultado da multiplicação da base de cálculo pelo Índice de Eficiência Institucional.
Limite do valor global	O valor global não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo (total das receitas para pagamento do Bônus).	O valor global não poderá ultrapassar o valor da base de cálculo (total das receitas para pagamento do Bônus).
Proporção entre cargos (valor individual)	Bônus por servidor atribuído na proporção de: I - um, para os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; e II - seis décimos, para os Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil.	Bônus por servidor, na proporção de um inteiro.
Proporcionalidade	Servidores ativos em efetivo	Servidores ativos em efetivo

para ativos	exercício receberão o bônus proporcionalmente ao período em atividade, indo de 0% para servidor com até 24 meses de exercício, a 50% para mais de e12 a 24 meses, 75% para mais de 24 a 36 meses, e 100% do seu valor para quem tiver mais de 36 meses de exercício.	exercício receberão o bônus proporcionalmente ao período em atividade, indo de 0% para servidor com até 24 meses de exercício, a 50% para mais de e12 a 24 meses, 75% para mais de 24 a 36 meses, e 100% do seu valor para quem tiver mais de 36 meses de exercício.
Extensão aos aposentados	Valor variável e decrescente conforme o período em inatividade, indo de 100% para os inativos há até 12 meses a 35% para inativos há mais de 108 meses.	Valor variável e decrescente conforme o período em inatividade, indo de 100% para os inativos há até 12 meses a 35% para inativos há mais de 108 meses.
Extensão a pensionistas	I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, mesmo valor a que servidor faria jus se em atividade, com redução proporcional subsequente. II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o mesmo valor de bônus pago ao inativo.	I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, mesmo valor a que servidor faria jus se em atividade, com redução proporcional subsequente. II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o mesmo valor de bônus pago ao inativo.
Periodicidade de apuração	nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os três meses imediatamente anteriores.	nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os três meses imediatamente anteriores.
Teto de remuneração	O somatório do vencimento básico com as demais parcelas, incluído o Bônus não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição.	
Natureza do Bônus	O valor do Bônus 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.	O valor do Bônus 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.

Durante a apreciação do PLV em Plenário, a Câmara dos Deputados suprimiu os §§ 4º e 6º do art. 6º, e os §4º e 6º do art. 16, ambos relativos à base de cálculo do valor global, definindo, em cada caso, as fontes de recursos que seriam consideradas para a fixação do montante a ser distribuído entre ativos, aposentados e pensionistas no âmbito, respectivamente, da Carreira Tributária e Aduaneira e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho.

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

A base de cálculo do valor global, na forma originalmente proposta, permitiria atrelar o *quantum* a ser pago a cada servidor a um valor que, em parte, poderia ser impactado pelo planejamento estratégico e pelas metas de desempenho estabelecidas, **mas a sua supressão não invalida o conjunto normativo estabelecido**, embora coloque novas dificuldades interpretativas sob o prisma estritamente administrativo.

O impedimento de que o valor global a ser distribuído superasse o valor da base de cálculo prevista (totalidade dos recursos arrecadados com multas, no caso da Fiscalização do Trabalho) explicitava essa intenção. A supressão dessa limitação, portanto, não impede que o valor total do Bônus a ser pago ao conjunto dos beneficiários supere essa fonte específica, desde que, na Lei Orçamentária, o seu custeio esteja assegurado por outras fontes.

Veja-se que o Legislativo **não suprimiu** a previsão de que “*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 (...) pelo Índice de Eficiência Institucional*”, o que leva à necessidade de que se defina **uma nova base de cálculo para a apuração desse valor global**, o qual será posteriormente distribuído entre beneficiários ativos, inativos e pensionistas, nos termos fixados na própria norma em seus demais dispositivos.

Trata-se, portanto, de uma lacuna legal cujos efeitos não são apenas em relação a inativos e pensionistas, mas que afeta o conjunto dos beneficiários, pois está ausente um elemento essencial para a fixação do próprio *valor global* do Bônus, e que precede a definição do quantum devido a cada um, mensalmente.

Se o efeito da supressão fosse o de impedir o pagamento do Bônus, por ausência de fórmula de cálculo do seu valor global, essa situação afetaria a todos os beneficiários, e não somente os inativos.

O exame dos aspectos orçamentários envolvidos pode auxiliar esse entendimento.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00360/2016, do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a MPV 765, teria o seguinte impacto orçamentário, relativamente à Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho:

“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.”

O Orçamento do MTb consigna, por outro lado, as seguintes dotações globais de pessoal e encargos sociais, e respectivas fontes de custeio:

FUNCPROG	Titulo	GND	Fonte	Mod. Aplicação	Dotação Inicial	Créditos adicionais	Total Autorizado
04.122.2131.20TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	100	90	582.594.187,00	330.915.059,00	913.509.246,00
04.122.2131.20TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	100	91	894.655,00	-	894.655,00
04.122.2131.20TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	174	90	481.828.549,00	(100.240.000,00)	381.588.549,00
04.846.2131.09HB.0001	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-Nacional	1	100	91	210.704.286,00	16.532.926,00	227.237.212,00
09.272.0089.0181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívis-Nacional	1	169	90	819.845.950,00	-	819.845.950,00
09.272.0089.0181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívis-Nacional	1	156	90	696.280.064,00	(100.240.000,00)	596.040.064,00
09.272.0089.0181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívis-Nacional	1	100	90	-	229.236.034,00	229.236.034,00
09.272.0089.0181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívis-Nacional	1	174	90	-	100.240.000,00	100.240.000,00
09.272.0089.0181.0035	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívis-No Estado de São Paulo	1	100	90	14.979.978,00	4.412.017,00	19.391.995,00
09.272.0089.0181.0035	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívis-No Estado de São Paulo	1	156	90	14.920.022,00	-	14.920.022,00
11.122.2131.20TP.0035	Pessoal Ativo da União-No Estado de São Paulo	1	100	90	41.594.840,00	2.873.034,00	44.467.874,00
11.846.2131.09HB.0035	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-No Estado de São Paulo	1	100	90	21.000,00	-	21.000,00
11.846.2131.09HB.0035	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-No Estado de São Paulo	1	100	91	9.079.000,00	-	9.079.000,00

28.846.0901.0005.0035	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)-No Estado de São Paulo	1	100	90	473.460,00	-	473.460,00
-----------------------	---	---	-----	----	------------	---	------------

Fonte: CONORFF-CAMARA DOS DEPUTADOS. BASE DE DADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2017 – DADOS ATUALIZADOS ATÉ 09.06.17

Como se percebe, dos **R\$ 3,356 bilhões** autorizados para o ano de 2017, apenas **R\$ 237,2** milhões não são Aplicação Diretas do Tesouro, mas Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, que envolvem, essencialmente, as contribuições da União para o custeio do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

Do total restante, vê-se que **R\$ 481,8 milhões** são despesas custeadas com a Fonte 174 (Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais) e, embora não esteja especificada a sua destinação na LOA ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, é possível presumir que essa dotação tenha sido destinada a essa finalidade, em face da vinculação originalmente prevista na MPV 765 entre *fonte e despesa*.

No ano de **2015**, foram destinados, no Orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego, R\$ 395,4 milhões da Fonte 174 para o custeio de despesas com pessoal e encargos sociais, dos quais R\$ 216,2 milhões ao custeio da contribuição da União para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS).

Em **2016**, a dotação de pessoal e encargos custeada com essa fonte foi de R\$ 222,4 milhões, dos quais R\$ 2,7 milhões, somente, foram destinados ao custeio da contribuição da União para o PSSS. Assim, **tanto no exercício de 2015 quanto no exercício de 2016** houve destinação, pela LOA, dessa fonte ao custeio de despesa com pessoal e encargos no MTb; em 2016 essa destinação se deu em valor muito superior ao realizado com o Bônus.

A despesa com o Bônus de Eficiência e Produtividade no âmbito do MTb prevista para o ano de 2017 pelo Executivo na EM nº 00360/2016, do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é de R\$ 490 milhões. Na LOA 2017, a despesa total a ser custeada com a fonte 174, porém, é de quase R\$ 482 milhões, ou seja, R\$ 8 milhões a menos.

Desse total, R\$ 100,24 milhões serão para despesas com inativos e pensionistas, sendo que, originalmente, essa dotação seria destinada ao custeio de pessoal ativo. A despesa com inativos e pensionistas, assim, seria inicialmente custeada, integralmente, por recursos ordinários, mas o OGU foi alterado, por meio de Portarias da Secretaria de Orçamento Federal, para consignar que do total originalmente previsto de R\$ 1,78 bilhões de despesas com aposentadorias e pensões, aquele montante seria coberto com a fonte 174.

Ou seja, com ou sem a existência do Bônus, parte expressiva do custeio de pessoal do MTb decorre do uso dessa fonte, não cabendo falar que a não previsão expressa na Lei resultante da MPV 765 de que o Bônus será por ela custeado produziria a

impossibilidade de seu emprego, uma vez que já está prevista na LOA 2017 essa destinação.

Se, na forma original da MPV 765, o total dessa fonte deveria ser destinado ao pagamento do Bônus para ativos, aposentados e pensionistas, constituindo esse montante a base de cálculo do próprio Bônus, a exclusão dessa previsão, no texto do PLV, não impede que a Fonte 174 seja destinada, integral ou parcialmente, na forma da Lei Orçamentária ao seu custeio. Da mesma forma, não se pode elidir o direito ao Bônus, assegurado aos aposentados e pensionistas, em função da falta dessa previsão, visto que a LOA já contempla, de forma suficiente, essa destinação.

Com feito, o fato de que R\$ 100,24 milhões, em 2017, do total da despesa com aposentados e pensionistas serão custeados com a fonte 174, afasta qualquer efeito da omissão da Lei resultante da MPV 765 que impeça a execução dessa despesa, posto que satisfeito o requisito legal para a realização da despesa, que é a existência da autorização prévia na LOA. Se a lei pode, em tese, vincular as multas a fundos ou despesas específicas, na ausência dessa vinculação cabe à Lei Orçamentária definir a sua destinação.

Já quanto à base de cálculo do valor a ser objeto da “distribuição” entre os beneficiários, é lícito admitir que, tendo a Lei Orçamentária definido o montante máximo autorizado para essa finalidade, a realização da receita para tanto destinada pode ser um parâmetro a ser considerado para que seja estabelecido esse valor, mediante a aplicação sobre o seu montante do Índice de Eficiência Institucional que venha a ser apurado a partir do cumprimento das metas de desempenho a serem estabelecidas com base na regulamentação prevista no texto legal.

A omissão legal, a rigor, não gera *ilegalidade*, mas lacuna que pode ser suprida por meio do regulamento, desde que considerada suficiente como base para tanto a autorização contida na Lei Orçamentária.

De outra sorte, ainda que a fonte de custeio dessas despesas não fosse constituída pelas receitas definidas (Fonte 174), mas pelas receitas gerais do Tesouro (Fonte 100), não se poderia alegar que a despesa não poderia ser realizada, pois a despesa com pessoal, uma vez autorizada na LOA, pode ser realizada em sua plenitude, cabendo, no caso, a adoção dos mesmos procedimentos que são adotados em relação a quaisquer outras vantagens vinculadas ao cumprimento de metas de desempenho, amplamente disseminadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e, até mesmo, até 2008, na própria Receita Federal e no Ministério do Trabalho.

Contudo, é necessário ressaltar o fato de que a redução do vínculo entre o Bônus de Eficiência e Produtividade e uma fonte específica de receita – que operaria, se mantida a proposta original, como fonte vinculada de recursos para o eventual “rateio” entre os beneficiários – fortalece a crítica contra a previsão legal de que o bônus “não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária”.

O caráter remuneratório do Bônus, e sua regularidade, como parcela da estrutura vencimental não são, em nenhum momento, negados pelo fato de o seu pagamento depender de metas de desempenho. O Bônus, com efeito, não integra o vencimento básico, mas integra, sim, os “vencimentos” dos seus beneficiários, dada a opção pela extinção do subsídio e retorno à sistemática anterior de composição remuneratória, em que não são vedadas outras parcelas remuneratórias, mesmo as de caráter não indenizatório. Segundo a Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, ainda hoje um dos mais didáticos instrumentos legais para a compreensão da estrutura remuneratória do servidor público, o conceito de “vencimentos” abarca “a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação”. Ora, não tendo o Bônus sido criado por prazo determinado, nem vinculado a evento específico, com prazo para o seu encerramento, ele, por definição, **integra em caráter permanente a remuneração dos servidores**, sob o conceito de “vencimentos”, sendo mais do que lícita a arguição da inconstitucionalidade da lei resultante em face do descumprimento do art. 40 da Constituição, que assegura que o cálculo do provento seja feito com base na média das parcelas que integram a remuneração, assim como do direito à integralidade e paridade assegurados aos amparados pelas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e 47, de 2005.

O fato de ser esse Bônus variável e dependente do cumprimento de metas não afasta essa natureza, visto que o caráter geral da vantagem está dado na medida em que aos ativos será devido o mesmo valor, na proporção do tempo de atividade no cargo, e não com base em fatores individualizados de desempenho. A tentativa de vincular o Bônus ao exercício do cargo, ao definir-se que não seria devida em caso de cessão a outros órgãos, esbarra no fato de que: a) ela foi estendida aos aposentados, mas em valor insuficiente; b) mesmo servidores cedidos farão jus a ela (no caso da Carreira Aduaneira e Tributária).

Vale dizer: a fixação de um montante para os que venham a se inativar a partir do deferimento da vantagem que se reduz com o tempo, ou que não é estendido aos aposentados há 3, 4 ou 10 anos em percentual igual ao devido aos ativos, fere direito constitucionalmente assegurado à integralidade e paridade, carecendo de razoabilidade.

Nesse sentido, não parece ser suficiente para afastar o direito a previsão de que o Bônus não será base de cálculo para a contribuição previdenciária do servidor. Presente a natureza de parcela permanente, e de caráter geral, sobre ela deve incidir a contribuição previdenciária, o que asseguraria, ainda mais, a sua integralização aos proventos futuros. O mesmo se pode dizer quanto à incidência da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas, decorrência que é do direito à paridade no atual sistema constitucional.

Assim, carece integralmente de sustentação a posição divulgada pelo sítio da Câmara dos Deputados em 1º de junho de 2016⁴, quando afirma que, com a exclusão da base de cálculo para o pagamento do Bônus de Eficiência, cuja fonte de recursos seria a arrecadação de multas e a venda de bens apreendidos, “os servidores permanecerão ganhando um valor fixo, previsto na MP”. Como a própria matéria reconhece, a metodologia de mensuração da produtividade global do órgão será capaz de definir a fórmula de cálculo do Bônus, a ser aplicada ao valor global que venha a ser estabelecido, com base no previsto na LOA 2017, para o seu pagamento.

É, do mesmo modo, totalmente sem fundamento a afirmação contida no texto em comento de que “se o bônus não for regulamentado por falta de base de cálculo, não há previsão legal na MP de pagamento aos aposentados”, visto que, como demonstrado, a Lei resultante **manteve na íntegra** os dispositivos relativos aos inativos e pensionistas, tanto quanto para os ativos, exceto quanto à definição do valor global, mas cuja omissão legal não impede a sua definição por regulamento ou outro meio hábil, visto que a LOA 2017 contempla a destinação de fonte suficiente para o custeio em montante próximo ao originalmente estimado pelo Poder Executivo, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora seja de todo recomendável que nova lei discipline a matéria, definindo a sistemática de apuração do montante a ser destinado ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, reduzindo a incerteza quanto aos exercícios financeiros futuros, não se pode identificar, no exercício de 2017, qualquer risco de não pagamento da vantagem ao conjunto de seus beneficiários, podendo o regulamento disciplinar forma alternativa para a fixação do seu valor global.

Em 16 de junho de 2017.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor Legislativo

Doutor em Ciências Sociais – Mestre em Administração

Advogado – OAB RS 26485 e OAB DF 49777

⁴ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/535621-CAMARA-APROVA-MP-QUE-REESTRUTURA-CARREIRAS-FEDERAIS.html>