

TC 005.283/2019-1

Natureza: Representação

Unidades jurisdicionadas: Ministério da Economia e Secretaria da Receita Federal.

DESPACHO

Versam os autos sobre representação instaurada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal em face de irregularidades identificadas na execução administrativa do disposto na Lei 13.464/2017, no que se refere ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, e na Lei 13.327/2016, no que tange ao pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência a integrantes de carreiras jurídicas do Poder Executivo Federal.

2. Ao longo da manifestação técnica de peças 1-3, são arroladas diversas irregularidades que, se confirmadas, podem caracterizar não conformidade na execução dos pagamentos das aludidas parcelas remuneratórias, por colidirem com princípios, preceitos constitucionais e normas gerais de finanças públicas.

3. Antes de adentrar o mérito da representação, é imperioso tratar de preliminares indispensáveis à condução do devido processo legal.

II – DAS PRELIMINARES

4. Em primeiro lugar, este processo foi distribuído para minha apreciação por prevenção, em razão do disposto na Resolução-TCU 291/2017, já que versa sobre atos e fatos associados ao cumprimento de leis e normas de finanças públicas com impacto no processo de Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2018, do qual sou relator.

5. Ademais, as questões relativas à execução e pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho dizem respeito principalmente a atos de gestão do Ministério da Economia e da Secretaria da Receita Federal, sendo certo que ambas unidades estão sob a Lista de Unidades Jurisdicionadas (LUJ) da qual também sou relator no biênio 2019-2020.

6. Não é demais lembrar que o Ministério da Economia absorveu as competências do Ministério do Trabalho, de sorte que a problemática do pagamento do Bônus de Eficiência aos integrantes da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho também passou à esfera administrativa superior da referida Pasta.

7. Por outro lado, o pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência está associado a atos de gestão praticados principalmente no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), a qual **não integra** a LUJ da qual sou relator, e apenas de forma secundária no âmbito do Ministério da Economia e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – sendo que apenas esses estão sob minha relatoria.

8. Diante da abrangência e relevância dos fatos ora tratados, fui alertado por alguns de meus pares acerca da necessidade preliminar de definição da relatoria do feito no que se refere aos atos de gestão praticados na AGU.

9. Nesse sentido, de forma a preservar a processualística própria desta Corte de Contas, deixo de me manifestar sobre as questões aduzidas com relação aos Honorários Advocatícios de Sucumbência, sem prejuízo de vencer as preliminares ora tratadas.
10. Opto por, inicialmente, submeter ao Plenário desta Casa a definição de relatoria das questões afetas à AGU, sendo que o colegiado poderá determinar a formação de processo apartado para o trato desta questão particular, se entender conveniente.
11. Doutra banda, com relação ao Bônus de Eficiência, não resta dúvida de que, tanto sob a vertente da relatoria das Contas do Presidente da República de 2018, quanto sob a égide da LUJ 2019-2020, o feito se encontra sob minha relatoria e pode seguir seu rito.
12. O **segundo** aspecto preliminar diz respeito à existência de outros processos nesta Corte versando sobre possíveis irregularidades no pagamento dos institutos em comento ou aspectos associados.
13. No caso do Bônus de Eficiência, destaco os seguintes: TC 028.565/2017-7 (em que foi proferido o Acórdão 1.458/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler); TC 025.774/2016-6 (em que foi prolatado o Acórdão 288/2018-TCU-Plenário, relator Aroldo Cedraz); e TC 011.648/2018-0 (relator Ministro Benjamin Zymler), que se encontra sobrestado por força de medidas cautelares expedidas pelo Supremo Tribunal Federal, no caso concreto, no bojo dos Mandados de Segurança (MS) 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500.
14. Em relação aos Honorários Advocatícios de Sucumbência, tem-se o TC 004.745/2018-2 (relator Ministro Raimundo Carreiro) e TC 027.291/2018-9 (relatora Ministra Ana Arraes), ambos pendentes de decisão de mérito.
15. O que se deve destacar é que os processos acima não abordaram a aderência da execução administrativa desses institutos a princípios, preceitos constitucionais e normas gerais de finanças públicas, como formulado nestes autos. Ou seja, as questões suscitadas na presente representação em nada se confundem com as matérias enfrentadas nos demais processos em curso, garantindo-se a independência destes autos em relação aos demais.
16. Não é demais frisar que, no sobredito TC 021.009/2017-1, o Ministro Benjamin Zymler exarou medida cautelar (peça 10) 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 da Secretaria da Receita Federal em desconformidade com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, a teor do art. 40 da Constituição Federal – isto é, sem que tenha havido o pagamento da correspondente contribuição previdenciária sobre a parcela quando na atividade.
17. Referida decisão foi posteriormente suspensa pelo Pretório Excelso, sendo certo que a parte dispositiva das liminares expedidas nos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498 e 35.500, proferidas pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, possuem idêntica redação, a seguir reproduzida (grifei):

“Diante do exposto, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR para suspender os efeitos do ato impugnado na TC 021.009/2017-1, unicamente em relação aos substituídos pela impetrante e, conseqüentemente, determinar que o Tribunal de Contas da União, **nos casos concretos submetidos à sua apreciação, se abstenha de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017**. Solicitem-se informações à autoridade coatora. Efetuadas essas providências, encaminhem-se os autos à Procuradoria-Geral da República para apresentação de parecer.”

18. Como se verá adiante, a presente decisão em nada afronta o disposto nas liminares vigentes em cada *mandamus*, visto que este processo **não** cuida de avaliar a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória (MP) 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017.
19. Não bastante, sabe-se que o “*mandado de segurança há de ser tomado conforme os parâmetros subjetivos e objetivos retratados na inicial, não cabendo redirecionamento*” (MS. 25.563-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio; e MS 26.391, Rel. Min. Marco Aurélio).
20. 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.
22. Por tudo isso, em deferência à autoridade máxima do guardião da Constituição Federal, resta cristalina a inexistência de prejuízo ao cumprimento de decisões do Supremo Tribunal Federal dirigidas a este Tribunal de Contas da União, as quais dizem respeito a decisões proferidas em outro processo, com escopo distinto.
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).
25. Tratando-se de controle externo de atos administrativos de efeitos gerais, descabe invocar ofensa ao contraditório e à ampla defesa de eventuais beneficiários de pagamentos, ou à Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal.
26. Segundo a moderna jurisprudência do próprio Pretório Excelso, a atividade fiscalizatória de caráter geral encerra dialética exclusiva entre o órgão jurisdicionado e o TCU (destaquei):

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. REGIME DA LEI 8.038/1990 E DO CPC/1973. VIOLAÇÃO À SÚMULA VINCULANTE 3. **ACÓRDÃO DIRIGIDO AO ÓRGÃO CONTROLADO, QUE ATINGE A GENERALIDADE DOS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA.**

1. Não possui relação de aderência estrita com a Súmula Vinculante 3 – que garante o contraditório e a ampla defesa nos processos perante o Tribunal de Contas da União – o acórdão do TCU determinando providência que atinge a generalidade dos servidores do órgão controlado, considerados em sua coletividade.

2. Contraditório que deverá ser exercido no órgão de origem. Necessidade de se manter a viabilidade da atividade fiscalizatória da Corte de Contas.

3. A reclamação não se presta à análise de suposta desconformidade de ato com o direito objetivo, não podendo funcionar como sucedâneo recursal ou substituto da ação própria cabível.” (Rcl 7.411 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJE* 118 de 6-6-2017)

“**Terceiro interessado e garantia do contraditório e da ampla defesa** (...) a Súmula Vinculante 3 tem como objetivo resguardar os princípios do contraditório e a ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União sempre que, de sua decisão, puder

resultar anulação ou revogação de ato que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. **Entretanto, não se infere daquele enunciado sumular interpretação que garanta ao terceiro eventualmente prejudicado pela decisão da Corte de Contas a possibilidade ser considerado como parte no procedimento administrativo, uma vez que, como evidenciam as disposições do Regimento Interno do TCU acerca da fiscalização de atos e contratos, tal procedimento fiscalizatório dá-se entre o órgão fiscalizador e a entidade fiscalizada, sendo suficiente para garantir o contraditório a previsão do art. 250, V, do RITCU**, que assim dispõe: “Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal: (...) V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.” (...) Sendo assim, como também posto na decisão embargada, não se evidencia, *prima facie*, qualquer afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta que a embargante foi notificada para apresentar manifestação, nos termos do art. 250, V, do RITCU, mantendo-se, entretanto, inerte.” (MS 35.739 MC-ED, Rel. Min. Edson Fachin, dec. monocrática, DJE 159 de 7-8-2018)

27. Destarte, conjuga-se o poder geral de cautela do TCU, amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (v.g. MS 24.510, MS 33.092 e MS 34.446), com o resguardo ao devido processo legal sob os mantos do contraditório e da ampla defesa, sendo inegável que esses constitucionais institutos serão resguardados por meio da oitiva dos órgãos jurisdicionados envolvidos, para que ofereçam a justificação dos atos administrativos praticados.

28. Superadas as preliminares, passo ao exame das irregularidades aventadas em relação ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, visto que, como assinei, os atos de gestão praticados no âmbito da Advocacia-Geral da União serão objeto de deliberação plenária para definição de relatoria.

III – DAS IRREGULARIDADES SUSCITADAS

29. Vencidas as preliminares, delimito o escopo dos autos como o exame técnico da conformidade dos atos administrativos executórios do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, sob as vertentes contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em face de princípios, preceitos constitucionais e normas gerais de finanças públicas.

30. Sob esse prisma, a Semag elenca uma série de aspectos: contexto histórico; supressões legislativas entre a edição da MP 765/2016 e a conversão na Lei 13.464/2017; manifestações registradas ao longo do trâmite legislativo da matéria; impactos fiscais e orçamentários; possível descumprimento de regras do processo legislativo; manifestações de órgãos técnicos do Poderes Executivo e Legislativo; conformidade dos pagamentos à luz da Emenda Constitucional 95/2016, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2016 e 2017; reclassificação de fontes orçamentárias, dentre outros (peça 1).

31. De plano, registro que eventuais vícios e/ou descumprimentos de formalidades atinentes ao processo legislativo, a exemplo da irretroatividade da despesa ante o que dispõe a LDO (isto é, confronto entre regras dispostas em espécies legislativas vigentes e de mesma hierarquia normativa), ou do atendimento aos requisitos constitucionais das medidas provisórias (relevância e urgência), dentre outros narrados, escapam ao âmbito de competência desta Corte.

32. Ainda que os argumentos sirvam para o entendimento dos fatos e das consequências práticas, esta Corte **não** detém mandato constitucional para afastar a aplicação de normas sob esses fundamentos, visto que se encontra impossibilitada, por exemplo, de divergir do Poder Legislativo

quanto à relevância e urgência da MP 765/2016, já que essa convertida em lei, bem como em determinar diversa eficácia temporal ao disposto nos arts. 10 e 20 da Lei 13.464/2017.

33. Sob a ótica constitucional, a atuação deste Tribunal se circunscreve à avaliação da legalidade e da constitucionalidade de atos infralegais praticados pelo Poder Executivo com a finalidade de dar concretude à Lei 13.464/2017. Dessa maneira, recebo os argumentos de possível descumprimento de requisitos de processo legislativo a título de informação para melhor entendimento do contexto, mas **não como razões de decidir**.

34. Em que pese a unidade instrutora proponha realizar inspeção para apurar os indícios de irregularidades identificados relativos aos pagamentos em comento, estou convicto de que os elementos contidos nos autos evidenciam fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público, com risco de ineficácia da decisão de mérito, o que enseja a pronta ação do Tribunal.

35. Dentre os relevantes pontos elencados pela Semag, adoto como fundamentos para a presente decisão as seguintes irregularidades em especial, que despontam como de maior gravidade neste juízo perfunctório:

Irregularidade 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

36. Nos termos da Lei 13.464/2017 (grifei), no que se refere ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, da Secretaria da Receita Federal:

“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.

(...)

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.

(...)

§ 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.”

37. 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.

38. 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.

39. Ao revés, 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.

40. Integrando os dispositivos, a leitura revela que o valor global do Bônus de Eficiência corresponde à multiplicação da base de cálculo pelo índice de eficiência institucional, cuja metodologia será estabelecida por meio de Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil (§ 3º), o qual fixará também o índice de eficiência institucional, que por sua vez é mensurado por meio de “indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil”.

41. Da mesma forma, no caso dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, tais parâmetros derivam do índice de eficiência institucional, mensurado por indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos “objetivos ou no planejamento estratégico do Ministério do Trabalho”, bem como de “Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho” (art. 16, §§ 2º, 3º e 4º).

42. Nem mesmo o disposto nos arts. 11 e 21 pode ser considerado como fixação de valores dos institutos remuneratórios, visto que os montantes individuais neles previstos são expressamente determinados a título de **antecipação**, sujeitos a ajustes em período subsequente.

43. A Semag pontua que, na redação original da 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.

44. Ocorre que, quando da conversão em lei, o dispositivo foi suprimido, restando o encargo de definição de base de cálculo a ato infralegal.

45. Com isto, resta **caracterizada a inexistência de previsão legal de valor, base de cálculo e metodologia de cálculo para pagamento do Bônus de Eficiência com recursos públicos federais.**

46. Por outro lado, conforme exame técnico da Semag, ainda não teria ocorrido a regulamentação do instituto. Dito de outra forma, sabendo-se que as parcelas têm sido regularmente pagas desde a edição da lei, só se pode concluir que **simples atos administrativos estão dando suporte aos referidos pagamentos**, tal como explicitamente previsto na Lei 13.464/2017.

47. Registre-se que o art. 15 da Lei 13.464/2017 alterou o art. 6º do Decreto-Lei 1.437/1975, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento e Administração da Arrecadação e Fiscalização (Fundaf), de modo a prever que seus recursos passaram a custear, dentre outras atividades para o qual foi inicialmente criado, o pagamento do Bônus de Eficiência.

48. Ora, ainda que haja previsão de que o Fundaf seja a fonte de recursos para pagamento dos Bônus, não há previsão legal da forma de alocação do patrimônio do Fundo, já que suas dotações orçamentárias são globais. Além disso, o Fundo se destina a diversas outras finalidades para os quais foi historicamente criado, sendo certo que as finalidades são concorrentes entre si e os recursos finitos.

49. Em outras palavras, a ausência de previsão quantitativa de repartição do Fundo para pagamento do Bônus de Eficiência conduz ao mesmo problema já descrito: que a determinação da dotação orçamentária de recursos foi relegada a **atos administrativos**, e não foi legalmente prevista, nem mesmo na Lei Orçamentária Anual.

50. A sistemática instituída conduz à conclusão de que **os atos administrativos praticados com vistas ao pagamento do Bônus de Eficiência** afrontam diversos dispositivos de nosso ordenamento jurídico. Mesmo que sobrevenha regulamentação na forma de ato administrativo normativo, ainda será em nível infralegal, o que não se coaduna com a Carta Magna.

51. Em primeiro lugar, segundo o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (grifei):

“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).”

52. Como a Lei 13.464/2017 **não fixou a parcela remuneratória do Bônus de Eficiência**, qualquer prática infralegal tendente a fazê-lo, além de afrontar o dispositivo acima, também ofende a iniciativa privativa aplicável ao caso, isto é, do Presidente da República (CF/88, art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”).

53. A esse respeito, há vasta e sólida jurisprudência do STF quanto à estrita reserva legal para a fixação de remuneração de servidores públicos. Em caso similar, decidiu o Pretório Excelso que atos da Câmara Legislativa do Distrito Federal não podem dispor sobre reajuste de remuneração de seus servidores (grifei):

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI.**

I. Preliminar. Revogação de atos normativos impugnados após a propositura da ação direta. Fraude processual. Continuidade do Julgamento. Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções nºs 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI nº 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008.

II. Remuneração dos servidores públicos. Princípio da reserva de lei. A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.”

III. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3.306-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 28-4-2006)

54.

A título ilustrativo, transcrevo outros didáticos precedentes:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

- O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da **reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo**, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

- **O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos.** Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. **Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder

Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. (...)” (ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-10-2001)

“Resolução 15, de 4-12-2006, do Conselho Nacional do Ministério Público – Afronta ao art. 37, XI, § 12, da Constituição da República. A Resolução 15, de 4-12-2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, cuida dos percentuais definidores do teto remuneratório dos membros e servidores do Ministério Público. A Resolução altera outras normas de igual natureza, anteriormente vigentes, possibilitando a) ser ultrapassado o limite máximo para a remuneração dos membros e servidores públicos do Ministério Público dos Estados até agora fixado e b) estabelecer-se novo padrão remuneratório para aqueles agentes públicos. (...) Possível inconstitucionalidade formal, pois a norma expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público cuida também da alteração de percentuais a serem aproveitados na definição dos valores remuneratórios dos membros e servidores do Ministério Público dos Estados, o que estaria a contrariar o princípio da legalidade específica para a definição dos valores a serem pagos a título de remuneração ou subsídio dos agentes públicos, previsto no art. 37, X, da Constituição da República.” (ADI 3.831-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 3-8-2007)

55. Verifica-se, portanto, a robustez jurisprudencial da Suprema Corte no sentido de que atos administrativos, de qualquer espécie, são instrumento inapto a fixar remuneração de servidores públicos.

56. Diante do exposto, resta caracterizado, em juízo inicial, que os atos administrativos praticados no âmbito do Ministério da Economia com vistas à execução do disposto na Lei 13.464/2017 colidem com o art. 37, inciso X, da Constituição da República, e afrontam sólida jurisprudência constitucional, na medida em que se **caracteriza a fixação de valores, base de cálculo, metodologia de cálculo mediante atos infralegais, internos aos próprios órgão, ou seja, com ofensa à reserva legal estrita incidente sobre o tema remuneração de servidores públicos.**

Irregularidade 2: Vinculação de espécie remuneratória a índices e indicadores

57. Já se anotou que o Bônus de Eficiência será devido aos beneficiários de forma atrelada a “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 ou da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, conforme o caso, mediante “multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional” (Lei 13.464/2017, arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º).

58. Nessa linha, resta evidenciada a violação do princípio constitucional, insculpido no inciso XIII, art. 37, da Carta Magna, que veda a vinculação ou equiparação de **quaisquer espécies remuneratórias** para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

59. Tal matéria foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em caso de grande similitude, quando da apreciação de Medida Cautelar na ADI 650-MC/MT, que apreciou a constitucionalidade de norma estadual que implementou gratificação a fiscais fazendários do Estado do Mato Grosso, a partir de valores arrecadados com tributos e acessórios, por meio da aquisição de pontos em virtude da produtividade na lavratura de altos de infração.

60. Na oportunidade, o eminente Ministro Marco Aurélio assim se manifestou sobre o mecanismo que atrelava a produtividade na arrecadação de tributos e respectivas multas (acessórios) à remuneração, *in verbis*:

“REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES MEDIANTE PARTICIPAÇÃO NOS VALORES RELATIVOS A TRIBUTOS E ACESSÓRIOS - LEI DO ESTADO DE MATO GROSSO N.

5.496/89 - Ação Direta de Inconstitucionalidade - Cautelar - A concessão de medida cautelar pressupõe o concurso de dois requisitos: o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo a que se atribui a pecha de inconstitucional. Isto ocorre quando nele está prevista a remuneração de servidores públicos mediante participação nos valores relativos a tributos e acessórios.”

61. Em outros casos análogos submetidos ao seu escrutínio, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

“Art. 25 da LC 2.647/1986 do estado de São Paulo. (...) É inconstitucional a norma veiculada no art. 25 da LC 467/1986, por meio da qual estabelecido sistema de reajuste automático de vencimentos, proventos e pensões pautado na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor.” (AI 779.185 AgR-Segundo, Ministro Marco Aurélio, DJE de 23-11-2017)

“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 arts. 37, XIII; 96, II, b, e 167, IV, da Constituição do Brasil.” (RE 218.874, Ministro Eros Grau, DJ de 1-2-2008.]

62. Novamente, em juízo inicial, resta claro que os atos administrativos praticados no âmbito do Ministério da Economia com vistas à execução do disposto na Lei 13.464/2017 colidem com o art. 37, inciso XIII, da Constituição da República, e afrontam sólida jurisprudência constitucional, na medida em que se **caracteriza a vinculação da remuneração de servidores públicos a índices automáticos, definidos internamente pelos órgãos pagadores.**

63. O último aspecto acima é outra questão que deve ser aprofundada no presente processo, pois revela quadro de grave conflito de interesse, com possível ofensa aos princípios da moralidade, da impessoalidade e do interesse público. Isso porque as autoridades aptas a definirem e calcularem os índices adotados para pagamento do Bônus de Eficiência, e conseqüentemente os valores globais e individuais, são também beneficiárias dessa espécie remuneratória, fragilidade que demanda especial atenção dos órgãos de controle sobre tais atos administrativos.

64. Converge para esse entendimento a notícia trazida na manifestação da Semag (peça 1, p. 20-21) a respeito do expressivo crescimento da arrecadação desde 2017 na “Fonte 32 – Recursos destinados ao Fundaf”, uma das principais fontes de recursos que servem de base de cálculo para o pagamento dos referidos bônus, situação que merece ser investigada por este Tribunal.

65. No exercício de 2018, o volume de recursos arrecadados alcançou o montante de R\$ 15,2 bilhões, valor bastante superior à média histórica verificada nos anos de 2011 a 2016 (média de R\$ 5 bilhões). Verificou-se que o crescimento decorreu não do efetivo aumento da arrecadação, mas de reclassificações da “Fonte 77 – Fonte a classificar” para a “Fonte 32 - Recursos destinados ao Fundaf”. Tal prática me parece no mínimo suspeita e pode indicar afronta a diversos princípios constitucionais e às normas de direito orçamentário e financeiro, devendo-se verificar os fundamentos que a embasaram (peça 1, p. 3 e 20-21).

Irregularidade 3: Afetação da arrecadação de impostos a gastos específicos (CF/88, art. 167, IV)

66. Nos termos dos seguintes dispositivos da Carta Magna, que devem ser lidos em conjunto:

“Art. 167. São vedados:

(...)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).”

“Art. 37. (...)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas **atividades** e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

67. É sabido que as únicas exceções à regra acima são as mencionadas no próprio dispositivo. Parece-me claro, ademais, que a expressão “realização de atividades da administração tributária” busca preservar recursos para a **atividade** dos órgãos de administração tributária, de modo a fazer frente a despesas administrativas, e não a remuneração de servidores públicos.

68. A esse respeito, destaco um julgado do Supremo Tribunal Federal:

“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 218.874, Ministro. Eros Grau, DJ de 1º-2-2008)

69. Portanto, à luz da interpretação constitucional ofertada pelo Pretório Excelso, resta claro, em juízo inicial, que os atos administrativos praticados no âmbito do Ministério da Economia com vistas à execução do disposto na Lei 13.464/2017 colidem com o art. 167, inciso IV, da Constituição da República, conforme entendimento do guardião constitucional, na medida em que se **caracteriza a vinculação da receita de impostos e seus acessórios à despesa específica não ressaltada pelo dispositivo constitucional, isto é, ao pagamento de parcela remuneratória de servidores públicos.**

Irregularidade 4: Efetivação de renúncia previdenciária sem atendimento aos requisitos da LRF

70. Por fim, anotou a Semag que a Lei 13.464/2017 instituiu renúncia de receita previdenciária ao dispor que (grifei):

“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.**”

71. Ou seja, os arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017 instituíram benefício de natureza tributária para as carreiras que recebem o Bônus de Eficiência, ao determinar que o valor do bônus não constituirá base de cálculo da contribuição previdenciária. Trata-se de uma isenção tributária, ou seja, uma exclusão do crédito tributário. Assim, com a criação de espécie remuneratória, no caso em

tela o Bônus de Eficiência, nasceu a obrigação tributária, mas a própria lei dispensou expressamente o pagamento do tributo.

72. A esse respeito, reza a Lei de Responsabilidade Fiscal que (grifêi):

“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.”**

73. Em seu exame técnico, a Semag registra que os requisitos acima não foram atendidos, de forma que incidira a regra do § 2º, ou seja, o benefício **não poderia ter entrado em vigor** sem antes estabelecidas medidas compensatórias.

74. Considerando que a fixação dos valores do Bônus de Eficiência se dá por atos administrativos no âmbito do Ministério da Economia, a execução do disposto nos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017 também se dá por meio de atos administrativos.

75. Destaco que, ainda que a Lei 13.464/2017 se revista de inconstitucionalidades e ilegalidades aparentes, dentre as quais as mencionadas acima e também as pontuadas pela unidade instrutora (incompatibilidade aparente com a CF/88, art. 150, § 6º; com o art. 114, *caput* e §§ 3º e 4º da LDO/2016 – Lei 13.242/2015; e com o art. 118 da LDO/2017 – Lei 13.408/2016), **não estou a decidir com base em juízo de inconstitucionalidade da norma com a Constituição Federal ou outras leis ordinárias e complementares.**

76. A questão crucial é que a efetivação do benefício tributário, por meio dos atos administrativos destinados a concretizar a renúncia de receita previdenciária prevista em lei, não poderia ocorrer sem que o gestor público responsável implementasse as medidas compensatórias, nos termos do § 2º do art. 14 da LRF e de recente entendimento externado por este TCU, por meio do TC 000.605/2019-0, em que se apreciam possíveis irregularidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019.

77. Portanto, entendo que os atos administrativos praticados no âmbito do Ministério da Economia com vistas à execução da renúncia previdenciária estabelecida nos arts. 14 e 24 na Lei 13.464/2017 parecem colidir com o disposto no art. 14, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que **sua efetivação se deu sem a implementação das medidas compensatórias exigidas por lei.**

78. De fato, causa espécie que, diante da situação previdenciária alarmante vivenciada pelo governo federal nos últimos anos, caracterizada por déficits bilionários, determinada categoria funcional seja agraciada com verdadeira prebenda que a dispensa do pagamento de contribuição

previdenciária sobre parcela significativa de seus vencimentos, a qual, cabe frisar, tem sido paga também a inativos e pensionistas, sem a devida observação dos dispositivos atinentes à responsabilidade fiscal.

79. Esse quadro de desequilíbrio fiscal reforça a necessidade de reflexão a respeito de medidas que resultam em redução de receitas ou em ampliação de despesas públicas sem planejamento (ou seja, sem estimativa prévia e medidas compensatórias). Para além dos aspectos de legalidade relacionados a tais medidas, reforça-se que sua adoção não se coaduna com a urgente busca do equilíbrio das contas públicas da União.

IV – DOS REQUISITOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

80. A configuração jurídica detalhada ao longo da Seção III deste despacho revela conjunto probatório de gravidade suficiente para, em juízo perfunctório, caracterizar o *fumus boni juris* necessário para a adoção da medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do TCU, com vistas à suspensão de todos os atos administrativos tendentes ao pagamento de parcelas 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, até ulterior decisão deste Tribunal, sendo cabível a oitiva posterior dos órgãos jurisdicionados.

81. Com efeito, as quatro irregularidades explicitadas acima consubstanciam **fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público**, haja vista que os atos administrativos executórios da Lei 13.464/2017 apresentam ilegalidades e inconstitucionalidades que, se confirmadas, podem ensejar a adoção de medidas corretivas e de responsabilização por parte deste Tribunal.

82. Se por um lado o TCU não pode afastar a aplicação de qualquer lei vigente, por outro não pode se furtar de exercer a competência constitucional de controle externo da legalidade e da conformidade geral dos **atos administrativos**, sujeitos às balizas do ordenamento jurídico como um todo, por se tratar de uma das principais funções desta Corte de Contas, à luz da CF/88, arts. 70, *caput*, 71, incs. II, IV, VIII e IX, e conforme disciplinado na Lei 8.443/1992.

83. Resguarda-se assim a tripartição de Poderes, sem que o órgão de controle externo invada a competência do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade ou afaste a aplicação de normas editadas pelo Poder Legislativo.

84. Já o *periculum in mora* se justifica pelo vulto das despesas irregulares que se efetivam mês a mês, mediante pagamento do Bônus de Eficiência nos holerites dos servidores. Segundo levantamento preliminar realizado pela Semag, a projeção de despesas com pagamento do instituto totalizou cerca de R\$ 999,7 milhões em 2018, ou cerca de **R\$ 83,3 milhões mensais**.

85. Sob outro ângulo, desde a edição da Medida Provisória 765, de 30/12/2016, os valores pagos a título de Bônus de Eficiência e Produtividade nas Atividade Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho podem ter ultrapassado a cifra de R\$ 2 bilhões.

86. Nessa situação, e considerando que os beneficiários têm recebido os valores de boa-fé, resta prejudicada eventual proposta futura de devolução dos recebimentos, o que ensejaria **a adoção imediata da medida cautelar**, sob pena de risco de ineficácia da decisão de mérito.

87. Naturalmente, na hipótese de o transcurso da dialética processual evidenciar situação de regularidade nos pagamentos, nada impede que os beneficiários recebam as parcelas impugnadas posteriormente, em caráter retroativo, durante o período em que estiveram suspensas. Com isso, resta afastada a possibilidade do *periculum in mora* reverso.

88. Ainda que a proposta da Semag sugira a realização de inspeção, resta suficientemente respaldada a adoção da medida cautelar. É que, ainda que não se tenha ainda a perfeita identificação de quais atos administrativos estejam suportando o pagamento do Bônus de Eficiência desde a edição da Medida Provisória 765, de 30/12/2016, é fato notório que o adicional tem sido pago desde então (CPC, art. 374, inc. I).
89. Como a legislação regente não fixa valores, base de cálculo e metodologia de cálculo, depreende-se que os pagamentos só podem estar ocorrendo com base em **atos administrativos e infralegais**, cuja fiscalização compete a este Tribunal.
90. Todavia, por cautela, julgo conveniente **estipular prazo de 24 horas** para que o Ministério da Economia e a Secretaria da Receita Federal se manifestem sobre os elementos de irregularidade consignados nesta decisão, se desejarem, sem prejuízo da oitiva posterior.
91. Ressalto que, diante da atual situação fiscal da União, que se encontra em vias de incidir em descumprimento da Regra de Ouro (CF/88, art. 167, inc. III), a manutenção de pagamentos dessa natureza, se confirmados como irregulares, poderá ter implicações na avaliação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício em curso.
92. De mais a mais, considerando que a avaliação de constitucionalidade da Lei 13.464/2017 não será realizada por este instrumento, compete ao Tribunal dar ciência imediata à Procuradoria-Geral da República, *ad cautelam*, no que se refere às inconstitucionalidades e ilegalidades aparentes identificadas na norma, com vistas ao exercício de suas competências, inclusive propositura de ação de controle de constitucionalidade, se entender cabível.
93. Por fim, ainda que apenas alguns dos aspectos elencados na manifestação técnica da Semag (peças 1-3) tenham sido incorporados como fundamentos para a adoção da presente medida cautelar, a unidade instrutora poderá empreender os exames técnicos necessários à apuração de todos indícios de irregularidade que entender pertinentes, conforme escopo a ser definido pela equipe de inspeção, de modo a permitir a formação de juízo de mérito abrangente e aprofundado sobre a matéria.
94. Além disso, embora tenha sido proposta inspeção na Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, entendo pertinente ampliar a autorização para a Pasta como um todo, bem como à Secretaria da Receita Federal, uma vez que o andamento da fiscalização poderá ensejar expansão dos exames para outras unidades.
95. Naturalmente, trata-se de autorização, o que remete à Semag a decisão quanto à conveniência e oportunidade de empreender a fiscalização nos órgãos, unidades e momentos que entender cabíveis.
96. Ante o exposto, **DECIDO**:
- 96.1. **conhecer** do presente processo como representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;
- 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 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;
97. À Semag, para expedição das comunicações e **imediata restituição dos autos ao Relator.**

Brasília, 11 de março de 2019.

(Assinado Eletronicamente)
Ministro BRUNO DANTAS
Relator