



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 299982/2020**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.<sup>1</sup>

**1. OBJETO DA AÇÃO**

Eis o teor das normas impugnadas:

**Lei 13.464/2017**

*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).*

<sup>1</sup> Acompanham a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de peças relevantes do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.005827/2019-72.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 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:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 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;





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*§ 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.*

Como se demonstrará, as normas sob testilha violam o art. 39, § 4º, da Constituição Federal (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única).





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. MODELO UNITÁRIO DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO

A Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o *subsídio* como forma de remunerar certas categorias desses trabalhadores. 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. Marçal Justen Filho observa, a esse respeito:

*A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.*

*Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.*

*Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.<sup>2</sup>*

José Afonso da Silva afirma que o regime de subsídio fixado em parcela única, reincorporado à Constituição do Brasil pela EC 19/1998, é de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, tais

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

como as relacionadas no art. 39, § 4º, e aquelas expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional.<sup>3</sup>

Para além dessas, o § 8º do art. 39 da CF admitiu, também, a adoção do regime constitucional do subsídio para servidores públicos organizados em carreira.

Imposição de parcela única remuneratória a agentes públicos, federais, estaduais, distritais e municipais guarda pertinência com diretrizes e princípios constitucionais como o da economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade. A respeito do necessário controle do *quantum* percebido por agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

*Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 c/c arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).*

*De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da, *Comentário contextual à Constituição*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 360.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O regime constitucional de pagamento unitário que caracteriza o modelo do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos. 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, ao preceituar que “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”.

Subsídio, portanto, implica unicidade de remuneração. A distinção essencial entre o regime de subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos reside precisamente na vedação de que ao primeiro seja acrescida vantagens pecuniárias extras de natureza remuneratória (como gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de idêntico caráter).<sup>5</sup> Carvalho Filho esclarece acerca do conceito de *vantagens pecuniárias*:

*Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescentadas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem.*

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de direito administrativo*, 16. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.

5 FURTADO, Lucas Rocha, *Curso de direito administrativo*, 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.*

*São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.*<sup>6</sup>

Há situações, contudo, nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única. É indispensável, para que determinada verba ou prestação pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, que tenha fundamento no desempenho de atividades extraordinárias ou que decorra de indenização por aquilo que não constitua atribuição regular desempenhada pelo servidor.<sup>7</sup>

A esse respeito, esclarece Maria Sylvia Zannella di Pietro:

*Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.*

(...)

*No entanto, embora o disposto fale em parcela única, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI,*

6 CARVALHO FILHO, Jose dos Santos, obra citada, p. 608.

7 SILVA, José Afonso da, obra citada, p. 685.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art. 7<sup>º</sup>) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4<sup>º</sup> do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em **parcela única**; ocorre que o § 3<sup>º</sup> refere-se genericamente aos **ocupantes de cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3<sup>º</sup> e 4<sup>º</sup> do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.<sup>8</sup>

Para Hely Lopes Meirelles, não são abrangidas pela unicidade do subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais verbas observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da moralidade, “sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder

<sup>8</sup>PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, *Direito administrativo*, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destaques no original.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituírem.”<sup>9</sup>*

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal firmou-se pela inviabilidade de pagamento a agentes públicos que percebem subsídio, de gratificações que não correspondam a atividades extraordinárias, conforme se vê dos julgados a seguir:

*AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.*

*(...)*

*2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.771/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, violou o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.*

*3. Agravo regimental improvido.*

*(SS 3.108-AgR/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 24.4.2008.)*

*CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e*

<sup>9</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*sumário – próprio das cautelares –, afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador. Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.*

(ADI 3.771-MC/RO, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 25.8.2006)

Desse modo, 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, de que são exemplo clássico as diárias e o transporte para fazer face a custos de deslocamentos no interesse do serviço.

### **3. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS**

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:

*Lei 10.910/2004*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 1º As Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho compõem-se de cargos efetivos agrupados nas classes A, B e Especial, compreendendo a 1ª (primeira) 5 (cinco) padrões, e as 2 (duas) últimas, 4 (quatro) padrões, na forma do Anexo I desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007)*

**Lei 11.890/2008**

*Art. 2º A Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, passa a vigorar com o art. 1º acrescido do seguinte parágrafo único e acrescida dos seguintes dispositivos:*

*“Art. 1º (...)*

*Parágrafo único. Os titulares de cargos de provimento efetivo das Carreiras de que trata o caput deste artigo serão reenquadrados, a contar de 1º de julho de 2009, conforme disposto no Anexo III desta Lei.”*

*“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.” (grifou-se)*

Sobreveio, então, a Lei 13.464/2017, ora impugnada, que instituiu o “Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil” (art. 6º) e o “Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho” (art. 16), e disciplinou, no âmbito de tais programas, o pagamento da verba “bônus de eficiência e produtividade” a integrantes daquelas carreiras, consistente em “parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(art. 9º e 19), com base em montante definido segundo metodologia a ser estabelecida por comitês gestores (arts. 6º, §§ 2º e 3º, e 16, §§ 2º e 3º).

Enquanto não editado o referido regulamento, fixou o diploma montantes provisórios para o pagamento da verba aos ocupantes dos cargos de auditor-fiscal e de analista tributário, nos valores de R\$ 7.500,00 e de R\$ 4.500,00, e, a partir de fevereiro de 2017, de R\$ 3.000,00 e de R\$ 1.800,00, respectivamente (arts. 11 e 21).

Trata-se de parcelas com nítida natureza remuneratória, razão pela qual impôs a Lei 13.464/2017 que o somatório do bônus e dos valores dos subsídios não ultrapassasse o teto remuneratório constitucional (art. 13 e 23).

Conforme se expôs, o regime unitário que caracteriza o modelo constitucional do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de servidor, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras espécies.

Em conformidade com a ordem constitucional vigente, sobretudo a partir da promulgação da EC 19/1998, para que a percepção de gratificações, adicionais, verbas ou parcelas extras de caráter pecuniário seja cumulável com modelo constitucional unitário de remuneração por subsídio, exige-se o desempenho de tarefas extraordinárias, distintas daquelas ínsitas às funções do agente público ou membro de Poder, o que não se verifica neste caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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. Trata-se, portanto, de verdadeira espécie de vencimento adicional vinculado ao mero desempenho das atribuições regulares do cargo. Sua percepção cumulada com o subsídio, por conseguinte, fere a unicidade do modelo constitucional previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

4. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de, enquanto não suspensa a eficácia das normas, poderem ser efetuados pagamentos indevidos de verbas inconstitucionais a agentes públicos.

Tais pagamentos consubstanciam dano de **incerta** ou de **difícil** reparação ao erário estadual, dada a improvável repetibilidade de valores, seja pelo seu caráter alimentar, seja pela possibilidade de os beneficiários alegarem boa fé no recebimento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No atual contexto de enfrentamento da epidemia da Covid-19, com queda substancial da arrecadação decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal para a população mais carente de recursos, o pagamento de verba indenizatória inconstitucional afigura-se ainda mais prejudicial ao interesse público e reclama a imediata censura por parte do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas.

**5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham as informações do Congresso Nacional e da Presidência da República, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao final, 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.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO