



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6562

Requerente: Procurador-Geral da República

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relatora: Ministro GILMAR MENDES

Administrativo. Artigos 6º a 25 da Lei nº 13.464/2017, que instituem e disciplinam o pagamento de bônus de eficiência e produtividade aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e aos Auditores-Fiscais do Trabalho. Preliminar. Ofensa reflexa ao Texto Constitucional. Mérito. Os integrantes das carreiras em questão se enquadram na previsão do § 8º do artigo 39 da Constituição, o qual preceitua, em caráter meramente facultativo, a possibilidade de a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira ser fixada por subsídio. Insubsistência dos argumentos formulados pelo requerente no sentido de que a remuneração dos servidores mencionados seria feita por subsídio, diante da alteração expressa promovida pela Lei nº 13.464/2017, que consagra o sistema de retribuição pecuniária por vencimentos. A previsão de pagamento de bônus de eficiência e produtividade se harmoniza com o princípio constitucional da eficiência, estando subordinada, por expressa previsão legal, ao limite máximo estabelecido no inciso XI do caput do artigo 37 da Carta Maior. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pelo requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto os artigos 6º a 25 da Lei federal nº 13.464, de 10 de julho de 2017, 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*”. Eis o teor das normas impugnadas:

Art. 6º São instituídos o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, com o objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

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

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

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

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

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).

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

servidor, na proporção de:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - para atividade política;

II - para exercício de mandato eletivo;

III - não remunerada.

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

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

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

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

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

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

§ 3º Os valores previstos nos incisos do caput e no § 2º deste artigo observarão os limites constantes dos Anexos III e IV desta Lei. § 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional, de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei.

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

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

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

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

previdenciária.

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

“Art. 6º

(...)

Parágrafo único.....

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria Fiscal do Trabalho será editado no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, o qual estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria de Inspeção do Trabalho e da rede descentralizada de atendimento no exercício da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho e fixará o índice de eficiência institucional.

§ 4º O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na

Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho a ser distribuído aos beneficiários do programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - para atividade política;

II - para exercício de mandato eletivo;

III - não remunerada.

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

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

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

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

§ 3º Os valores a que se referem o caput e o § 2º deste artigo observarão as limitações constantes dos Anexos III e IV desta Lei . § 4º O resultado institucional nos períodos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo será considerado para a instituição do índice de eficiência institucional de que trata o § 2º do art. 16 desta Lei.

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

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

Art. 24. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.

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

“Art. 4º.....
.....
§ 1º
.....

XXII - a Gratificação de Raio X;

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

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

O requerente sustenta, em síntese, que as disposições questionadas, ao preverem o pagamento de bônus de produtividade e eficiência nas atividades tributária e aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho, violariam o modelo constitucional de remuneração por subsídio, contrariando o disposto no artigo 39, § 4º, da Carta Republicana¹.

Nessa linha, assevera que Emenda Constitucional 19/1998, ao modificar o sistema remuneratório dos agentes públicos, teria fixado o subsídio como forma de remunerar os ocupantes de determinados cargos, objetivando *“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”* (fl. 09 da petição inicial).

Diante disso, afirma que o regime de subsídio, fixado em parcela única, seria de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, como as relacionadas no artigo 39, § 4º, da Carta Maior, e para outras expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional, tendo

¹ “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

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

o § 8º do artigo 39² admitido, também, a adoção desse regime para os demais servidores públicos organizados em carreira.

Alega que, em consonância com o artigo 39, § 4º, da Constituição, “*o regime constitucional de pagamento unitário que caracteriza o modelo do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos*” (fl. 11 da petição inicial), tais como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras espécies remuneratórias, o que o distinguiria do sistema de remuneração com base em vencimentos.

Argumenta, ademais, que a legitimidade de eventual recebimento de parcelas cumuláveis com o subsídio deveria estar atrelada, necessariamente, ao acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades ou ter caráter indenizatório, tais como diárias ou custos com deslocamento em decorrência do interesse do serviço, não podendo ter como fundamento o exercício de atribuição ínsita àquelas regularmente desempenhadas pelo agente público.

Afirma, no ponto, que “*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*” (fl. 14 da petição inicial).

Frisa, ainda, que, “*a partir da promulgação da Lei 11.890, de 24.12.2008, promoveu-se a reestruturação da política remuneratória de diversas carreiras da administração pública federal, que passaram a ser remuneradas por meio de subsídio, fixado em parcela única. 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*” (fl. 15 da petição inicial).

² § 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Destaca, assim, que as disposições impugnadas, ao instituírem o “*Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil*” (artigo 6º) e o “*Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho*” (artigo 16), prevendo o pagamento das verbas “*Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira*”, aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, e “*Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho*”, aos Auditores-Fiscais do Trabalho, afrontariam o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio, traçado no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal.

Isso porque, sob sua ótica, 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*” (fl. 18 da petição inicial).

Com esteio nesses fundamentos, o autor pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos das disposições questionadas e, no mérito, a procedência do 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*” (fl. 20 da petição inicial).

O processo foi distribuído ao Ministro GILMAR MENDES, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou

informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Senado Federal defendeu a validade das normas questionadas, tendo argumentado que a premissa que lastreia a inicial, qual seja, a de que a remuneração das carreiras sob investiva se daria por subsídio, não se sustentaria em razão da alteração expressa promovida pelo artigo 27 da Lei nº 13.464/2017, o qual consagraria o sistema remuneratório de vencimentos, e não subsídio, para as carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Destacou, ademais, que, ainda que o requerente entenda não ser o regime remuneratório previsto pelo diploma impugnado a opção mais adequada, *“o texto da lei deve ser considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a observância dos princípios e regras constitucionais, em especial a separação dos Poderes, bem como preservando-se a presunção de constitucionalidade das leis e a legitimidade da opção aprovada pela mais legítima representação democrática”* (fl. 06 das informações prestadas).

Por sua vez, o Presidente da República sustentou a improcedência do pedido formulado pelo autor, afirmando que o deslinde da controvérsia sequer demandaria a análise da compatibilidade dos bônus de eficiência e produtividade com o regime constitucional de subsídio. Isso porque o § 4º do artigo 39 da Lei Maior, ao determinar a utilização do regime remuneratório em parcela única aos casos nele previstos, não teria abrangido os Auditores-Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, bem como os Auditores-Fiscais do Trabalho.

Afirmou que tais carreiras se enquadram na previsão constante do § 8º do artigo 39 do texto constitucional, o qual preceitua, em caráter facultativo, a possibilidade de se aplicar o regime de subsídio a servidores públicos

organizados em carreira.

Asseverou, ainda, que, em conformidade com a referida disposição constitucional, “*o sistema remuneratório aplicável aos cargos públicos em foco foi sendo modificado, tendo, por meio da Lei nº 11.890/2008, decorrente da Medida Provisória nº 440/2008, passado de ‘remuneração’ para ‘subsídio’ e, após, mediante a Lei nº 13.464/2017, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016, retornado ao modelo de ‘remuneração’*” (fl. 05 das informações prestadas).

Dessa forma, ressaltou que o sistema remuneratório de tais carreiras voltou a se orientar pelo modelo de remuneração, ocasião em que se previu, na composição remuneratória, ao lado dos respectivos vencimentos básicos, o pagamento de bônus de eficiência e produtividade. Salientou, também, que a Lei nº 13.464/2017 conteria previsão expressa no sentido de que o somatório do vencimento básico com as demais parcelas devidas, incluídos os bônus de eficiência e produtividade, “*não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal*”, o que corroboraria sua constitucionalidade.

Acrescentou, outrossim, que “*o ‘bônus de eficiência e produtividade’ visa a, notadamente, fomentar a produtividade nas respectivas áreas de atuação dos cargos públicos em foco, constituindo-se em uma retribuição por desempenho, consoante se extrai, em especial, dos artigos 6º e 16, ambos da Lei nº 13.464/2017*” (fl. 09 das informações prestadas). Assim, o pagamento de tais verbas estaria em sintonia com o princípio da eficiência, previsto no *caput* do artigo 37 da Lei Maior, além de se harmonizar com o disposto no § 7º do artigo 39 da Constituição Federal³, o qual possibilitaria a

³ “Art. 39 (...)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para

concessão de *adicional ou prêmio de produtividade* no âmbito do serviço público.

De seu turno, a Câmara dos Deputados informou que a propositura legislativa que dera origem à Lei nº 13.464/2017 teria observado os trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie.

O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – SINDIFISCO NACIONAL e o Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA foram admitidos no feito na condição de *amici curiae*.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR: DA OFENSA MERAMENTE INDIRETA À CONSTITUIÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a argumentação apresentada pelo autor não caracteriza a ocorrência de afronta imediata ao Texto Constitucional, o que impede o regular prosseguimento da presente ação direta.

De fato, o autor sustenta que os integrantes das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho seriam remunerados por meio de subsídio, com base nas disposições da Lei nº 11.890/2008. Por conseguinte, conclui que a percepção dos bônus de eficiência e produtividade, previstos na Lei nº 13.464/2017, vulneraria o artigo 39, § 4º, da

aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Constituição Republicana, o qual vedaria o recebimento de outras parcelas remuneratórias junto com o subsídio.

Ocorre que a Lei nº 13.464/2017, especialmente em seus artigos 13, 14, 23 e 24, prevê que a remuneração das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho se dá por meio de *vencimento básico* (e não por subsídio), acrescido da parcela referente ao bônus de eficiência e produtividade e, eventualmente, de outras vantagens a que tais servidores possam fazer jus. O artigo 27 da lei sob investida, por sua vez, assim dispõe:

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

Assim, resta claro que, entre as disposições questionadas e a norma constitucional invocada como parâmetro de controle, interpõe-se, como elemento condicionante para examinar a ocorrência da inconstitucionalidade aventada na inicial, a prévia interpretação de regras de índole infraconstitucional, as quais dispõem sobre a estrutura remuneratória das carreiras em questão.

No entanto, a indagação relativa à interpretação de dispositivos infraconstitucionais é alheia ao âmbito cognitivo dos processos de controle concentrado de constitucionalidade.

A respeito do tema, essa Suprema Corte entende ser inadmissível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para a impugnação de atos que consubstanciam mera ofensa indireta à Constituição Federal. A propósito, confirmam-se os seguintes precedentes:

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. **Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas.** Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. **A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.** 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. **Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas.** 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ADI nº 5904 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/04/2018, Publicação em 28/05/2018; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa

inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. (...) (ADI nº 416 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/10/2014, Publicação em 03/11/2014; grifou-se).

Por esse motivo, a presente ação direta não deve ser conhecida.

III – MÉRITO

Conforme relatado, o autor sustenta que os artigos 6º a 25 da Lei federal nº 13.464/2017, ao instituírem e disciplinarem 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*”, ofenderiam o artigo 39, § 4º, da Carta Maior.

Segundo o requerente, o regime de remuneração por subsídio, previsto pelo dispositivo constitucional tido por violado, “*repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de servidor, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras espécies*” (fl. 17 da inicial).

As alegações veiculadas na inicial, contudo, são insubsistentes.

Sobre o tema, cabe observar que a Constituição Federal determina a adoção obrigatória do sistema remuneratório por subsídio para determinadas categorias de agentes públicos, facultando a sua fixação para outras. É o que se depreende do artigo 39, §§ 4º e 8º, da Lei Maior:

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

(...)

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

(...)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira **poderá** ser fixada nos termos do § 4º. (Grifou-se).

Além dessas disposições, a Constituição Federal prevê, expressamente, a adoção do regime de subsídios para carreiras específicas, como é o caso dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como dos servidores policiais. Confira-se, a propósito, o teor dos artigos 95, inciso III; 128, § 5º, inciso I, alínea “c”; e 144, § 9º, do Texto Constitucional:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

(...)

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

(...)

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

(...)

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

Desse modo, os integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho enquadram-se na previsão do § 8º do artigo 39 da Lei Maior, que faculta a adoção do sistema remuneratório por subsídio, haja vista que não são agentes políticos, tampouco foram submetidos, expressamente, a essa forma de retribuição. Quanto ao ponto, oportuno citar a seguinte lição de Hely Lopes Meirelles⁴:

Dessa forma, para os que a Carta Magna considera agentes políticos – os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais, os Ministros dos Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público – o *subsídio* é a única modalidade de remuneração cabível.

(...)

Como se vê, na sistemática constitucional os agentes políticos só podem perceber subsídio, enquanto que os demais agentes públicos poderão ter remuneração fixada “nos termos” ou “na forma” do § 4º do art. 39, porém para alguns servidores a própria Carta Política já se antecipou, determinando que seria fixada na forma desse dispositivo, ou seja, exclusivamente em parcela única (arts. 135 e 144, § 9º, c/c o art. 39, §§ 8º e 4º).

Resta evidente, portanto, que a Carta de 1988 nada estipula a esse

respeito, deixando a temática ao descortino do legislador infraconstitucional.

Na espécie, para formular a alegação de violação ao artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, o requerente menciona que a Lei 11.890/2008 teria reestruturado a composição remuneratória de diversas carreiras federais, inclusive das carreiras de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e de Auditor-Fiscal do Trabalho, as quais teriam passado a ser remuneradas por meio de subsídio fixado em parcela única.

No entanto, a superveniência da Lei nº 13.464/2017, ora impugnada, alterou tal regramento, dispondo de maneira diversa sobre a forma de retribuição pecuniária das carreiras em questão. A propósito, confirmam-se os seguintes dispositivos da referida lei federal:

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. 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.

(...)

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42a Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 595.

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

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

(...)

II - **o subsídio** de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004; (grifou-se).

Nesses termos, as referidas disposições legais regulamentaram a remuneração dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho por meio de *vencimento básico*, abandonando o sistema anterior de subsídio, preceituando, de forma expressa, não serem devidos aos titulares desses cargos “*o subsídio de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004*”.

Destarte, constata-se que o requerente parte de premissa equivocada para alegar a inconstitucionalidade das normas questionadas, qual seja, a de que os servidores em questão seriam remunerados por subsídio, o qual impediria o recebimento de outras vantagens remuneratórias. Em outros termos, o autor desconsiderou a substancial alteração do sistema de retribuição pecuniária de tais carreiras, o qual deixou de adotar o regime previsto no artigo 39, § 4º, da Lei Maior.

Assim, além de não poder ser extraída do Texto Constitucional, a pretensão inicial vai de encontro à própria literalidade do ato normativo hostilizado, o qual, em seu artigo 27, preceitua que “*os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei*” (grifou-se).

Ou seja, a Lei nº 13.464/2017 modificou o anterior regime da Lei nº 11.890/2008 – a qual instituía a remuneração por subsídio fixado em parcela única⁵ – de modo que a legislação superveniente prescreveu, de forma expressa, que tais carreiras passariam a ser remuneradas pelo regime de *vencimentos* e demais parcelas previstas em lei, e não mais por subsídio.

De fato, a Lei nº 13.464/2017, oriunda da Medida Provisória nº 765/2016⁶, promoveu a completa reestruturação da sistemática remuneratória e das classes e padrões das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, estabelecendo, inclusive, o reenquadramento desses servidores, nos termos do Anexo VI da Lei em tela.

Assim, as alterações promovidas pela lei hostilizada

⁵Além disso, *ad argumentandum tantum*, ainda que se adotasse o regime de subsídios, vale registrar que não há, no art. 39, § 4º, da CF, uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio:

“Não custa lembrar que o próprio art. 39, § 4º, da CF, não pode ser interpretado de forma literal, mas sim em conjugação com o § 3º do mesmo artigo, que manda aplicar aos servidores vários direitos concedidos aos trabalhadores da iniciativa privada, entre eles o adicional de férias, o décimo terceiro salário, o acréscimo de horas extraordinárias, o adicional de trabalho noturno etc. São direitos sociais que não podem ser postergados pela Administração. Por conseguinte, é indubitoso que algumas situações ensejarão acréscimo pecuniário à dita ‘parcela única’”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 741).

⁶ Cabe destacar que a exposição de motivos da MP em questão, transcrita nas informações prestadas pelo Presidente da República, evidenciou a modificação da estrutura remuneratória dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Auditores-Fiscais do Trabalho e dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil. Veja-se:

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

consubstanciam revogação tácita da Lei nº 11.890/2008 nos pontos que tratam do sistema de remuneração aplicável aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e aos Auditores-Fiscais do Trabalho. Com efeito, conforme estabelece o artigo 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), *“a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”*.

Feitas tais considerações, e tendo-se em vista que a Carta de 1988 não impõe a obrigatoriedade de adoção do regime de subsídio às carreiras em questão, não há como se cogitar de eventual inconstitucionalidade na modificação do regime remuneratório realizada pela Lei nº 13.464/2017, a qual prevê o pagamento de bônus de eficiência e produtividade juntamente com os vencimentos.

Vale realçar, ademais, que, nos termos do artigo 6º da Lei nº 13.464/2017, o bônus de eficiência e produtividade na atividade aduaneira integra o chamado Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, tendo como um dos fatores para seu cálculo o índice de eficiência institucional, a ser mensurado a partir de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Idêntica sistemática é aplicável ao bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho, como se depreende a leitura do artigo 16 do diploma legal hostilizado.

A gestão desses programas, por sua vez, caberá ao Comitê Gestor respectivo, ao qual cabe estabelecer a metodologia para mensuração da produtividade global, bem como fixar o índice de eficiência institucional.

Há, portanto, uma relação de correspondência entre o aperfeiçoamento das atividades das instituições integradas por tais carreiras – avaliado por meio de indicadores de desempenho e estabelecimento de metas, além de estar atrelado à realização de avaliações de desempenho institucional, por meio de Comitê Gestor do Programa de Produtividade – e a atribuição dos bônus de eficiência e produtividade.

Tal medida se insere na atual tendência de que órgãos e entidades administrativas criem incentivos premiaais aos seus agentes, atrelando parcela dos valores a serem recebidos à análise da qualidade do serviço por eles prestados, o que confere concretude ao princípio da eficiência administrativa (artigo 37, *caput*, da CF). A propósito do tema, confira-se o escólio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Nesse contexto, ao prever a percepção de bônus de eficiência e produtividade, no âmbito do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, a lei hostilizada traduz uma forma de a Administração Pública lograr resultados mais vantajosos, servindo, também, como importante ferramenta de gestão de recursos humanos, pelo impulso meritocrático. Essa ótica, além de valorizar os integrantes dessas carreiras, favorece, inclusive, o incremento da arrecadação tributária, atividade essencial ao funcionamento do Estado (artigo 37, inciso XX, da Constituição), gerando ganhos para os cofres públicos.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 83

Assim, a previsão de uma verba variável e atrelada à produtividade como componente da remuneração, nos moldes previstos pela Lei nº 13.464/2017, confere efetividade ao princípio da eficiência, tratando-se de medida salutar do ponto de vista da gestão pública, a qual se alinha ao interesse público.

Nesse sentido, aplica-se, *mutatis mutandis*, o fundamento contido em pronunciamento recente desse Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6053⁸, oportunidade na qual o Ministro ALEXANDRE DE MORAES atestou que o recebimento de verbas estruturadas em um modelo por performance está em sintonia com a eficiência do serviço público:

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

Não se pode olvidar, ademais, que o regime jurídico aplicável aos servidores públicos nem sempre produz os incentivos necessários à consecução dos objetivos de forma eficiente, de modo que a busca por uma gestão genuinamente voltada para resultados e que incremente a eficiência na prestação do serviço demanda a implementação de mecanismos de gestão inovadores em termos de avaliação e premiação meritocrática.

Nesse aspecto, a vertente estimulante da percepção dos bônus de

⁸ ADI nº 6053, Relator: Ministro Marco Aurélio, Relator para o Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/06/2020, Publicação em 30/07/2020.

eficiência e produtividade contribui, por certo, para resultados importantes em favor do Poder Público, servindo como ferramenta para engajar os profissionais das carreiras em questão em um compromisso de elevação do padrão de prestação de serviço público, representando, assim, um modelo de retribuição legítimo.

Cabe salientar que a instituição de mecanismos de incentivo à performance de servidores públicos reflete uma visão moderna da Administração Pública, fundada no princípio constitucional da eficiência, também prestigiada pela reforma constitucional que positivou tal princípio – Emenda Constitucional nº 19/1998 –, a qual possibilitou a criação de incentivos de produtividade em função da economia com despesas correntes, inclusive por meio de benefícios concedidos a título pessoal a servidores.

Com efeito, o § 7º do artigo 39 da Carta Republicana, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998, preconiza que “*Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade*” (grifou-se).

Cabe mencionar, por fim, que os artigos 13 e 23 da Lei nº 13.464/2017 dispõem que o somatório do vencimento básico das carreiras em questão com as demais parcelas, incluídos os bônus de eficiência e produtividade, não poderá exceder o limite máximo estabelecido no inciso XI do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal⁹, estando em perfeita consonância,

⁹ “XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos,

portanto, com o balizamento estabelecido na Carta Maior sobre o teto remuneratório aplicável aos agentes públicos.

Diante dessas considerações, constata-se que as disposições questionadas se compatibilizam com o Texto Constitucional.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 16 de outubro de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

LUIS FELIPE GALEAZZI FRANCO
Advogado da União

pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”