

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.562/DF**

**RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES**

**REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 360125/2020**

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º A 25 DA LEI 13.464/2017. INSTITUIÇÃO DE BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE PARA AS CARREIRAS DA AUDITORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO REGIME DO SUBSÍDIO. INOCORRÊNCIA. ART. 27 DA LEI 13.464/2017. REVITALIZAÇÃO DO REGIME ANTERIOR DE REMUNERAÇÃO POR VENCIMENTO BÁSICO E ADICIONAIS. ARTS. 6º, §§ 2º, 3º E 4º, E 16, §§ 2º, 3º E 4º. DELEGAÇÃO A ATOS INFRALEGAIS DA DETERMINAÇÃO DE MONTANTES, BASE DE CÁLCULO E METODOLOGIA DE APURAÇÃO DE PARCELA REMUNERATÓRIA. AFRONTA À RESERVA LEGAL ABSOLUTA PARA FIXAÇÃO DE REMUNERAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E À VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. OFENSA AO ART. 37, X E XIII, DA CONSTITUIÇÃO.

1. Ofende a reserva legal absoluta para a disciplina remuneratória de agentes públicos e a vedação à vinculação de espécies remuneratórias disposições legislativas que delegam a atos administrativos infralegais a definição da base de cálculo, valores globais e individuais, e metodologia de apuração de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

bônus de produtividade e eficiência das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

— Parecer pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 13.464/2017, por violação do art. 37, X e XIII, da Constituição Federal.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta por esta Procuradoria-Geral da República em face dos arts. 6º a 25 da Lei 13.464/2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento das parcelas pecuniárias denominadas “*bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira*” e “*bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho*”, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 10).

Foram admitidos como *amici curiae* a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL (peça 43), o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(peça 44), o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – SINDIFISCO NACIONAL (peça 45) e o Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA (peça 51).

Vieram informações do Senado Federal (peça 52) e da Presidência da República (peça 54), pela improcedência do pedido; e da Câmara dos Deputados (peça 57), atestando a regularidade do processo legislativo.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento e, no mérito, pela improcedência do pedido (peça 68).

É o relatório.

Argumentam o Senado Federal, a Presidência da República e a Advocacia-Geral da União, nas respectivas manifestações, inexistir ofensa ao regime constitucional do subsídio (CF, art. 39, § 4º), uma vez que os sistemas remuneratórios das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho teriam voltado a orientar-se pelo modelo de *“vencimento básico e demais parcelas previstas em lei”*, consoante previsão do art. 27 da Lei 13.464/2017.

Indicou-se na ADI violação do regime constitucional do subsídio – o qual repele acréscimos de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única, nos termos do art. 39, §§ 4º e 8º, da CF, oriundos da EC 19/1998 –, em face da reestruturação promovida na política remuneratória das carreiras da

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

Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho pela Lei 11.890/2008.

Esse diploma deu nova redação a normas da Lei 10.910/2004, para consolidar as diversas parcelas remuneratórias então vigentes nos subsídios instituídos para as referidas carreiras, revogando a disciplina anterior que estabelecia a retribuição sob a forma de vencimentos básicos e parcelas previstas em lei:

*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)*

*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. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*Art. 2º ~~As tabelas de vencimento básico dos cargos das carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei são as constantes do Anexo II desta Lei, com efeitos financeiros a partir de 1º de abril de 2004. (Revogado pela Lei 11.890, de 2008).~~*

*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. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*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. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*Art. 2º-B. Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei, a partir de*

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

*1º de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias: (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*I - Vencimento Básico; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*II - Gratificação de Atividade Tributária - GAT, de que trata o art. 3º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*III - Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA, de que trata o art. 4º desta Lei; e (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*IV - Vantagem Pecuniária Individual - VPI, de que trata a Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).  
Parágrafo único. Considerando o disposto no art. 2º-A desta Lei, os titulares dos cargos nele referidos não fazem jus à percepção das seguintes vantagens remuneratórias: (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*I - Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT, de que trata o art. 15 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 ; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*II - retribuição adicional variável, de que trata o art. 5º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*III - Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação - GEFA, criada pelo Decreto-Lei nº 2.371, de 18 de novembro de 1987 ; e (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*IV - Gratificação de Atividade - GAE, de que trata a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*Art. 2º-C. Além das parcelas e vantagens de que trata o art. 2º-B desta Lei, não são devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei, a partir de 1º de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias: (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*I - vantagens pessoais e Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas - VPNI, de qualquer origem e natureza; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*II - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*III - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento ou de cargo de provimento em comissão; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*IV - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

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

*V - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*VI - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 192 e 193 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 ; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*VII – abonos; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*VIII - valores pagos a título de representação; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*IX - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*X - adicional noturno; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*XI - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*XII - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 2º-E. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*Art. 2º-D. Os servidores integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não poderão perceber cumulativamente com o subsídio quaisquer valores ou vantagens incorporadas à remuneração por decisão administrativa, judicial ou extensão administrativa de decisão judicial, de natureza geral ou individual, ainda que decorrentes de sentença judicial transitada em julgado. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*Art. 2º-E. O subsídio dos integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não exclui o direito à percepção, nos termos da legislação e regulamentação específica, de: (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*I - gratificação natalina; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*II - adicional de férias; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*III - abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*IV - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; e (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

*V - parcelas indenizatórias previstas em lei. (Incluído pela Lei nº 11.890, de 2008).*

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

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*” (art. 9º e 19), com base em montantes e segundo metodologias definidas por atos infralegais editados pelos comitês gestores dos referidos programas (arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º).

Enquanto não editados referidos regulamentos, 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).

Com o escopo de possibilitar a acomodação das novas parcelas remuneratórias em cumulação com a retribuição em parcela única dos agentes por ela afetados, reinstaurou a Lei 13.464/2017 o regime anterior de retribuição por vencimentos (art. 27, *caput*), sem contudo revitalizar as

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

parcelas adicionais outrora vigentes (art. 27, § 1º, I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV).

Ao revés, majorou os valores de remuneração das tabelas do anexo IV da Lei 10.910/2004 (que vigoravam com redação da Lei 12.808/2013), os quais correspondiam aos subsídios das carreiras (arts. 27, § 1º, II, e 28, e anexo VII). Reajustados, os montantes em questão foram denominados *vencimentos básicos*, ainda que estabelecidos em patamares superiores aos que eram então previstos para os subsídios pelo anexo IV da Lei 10.910/2004, na redação da Lei 12.808/2013.

Conquanto a simples majoração de padrões de vencimentos não represente, por si, ofensa ao texto constitucional, afigura-se incomum que a implementação do vencimento básico (verba à qual se acrescerão parcelas remuneratórias adicionais) possa se dar em valor superior ao do subsídio que visou a substituir (parcela esta que já englobava todas as gratificações e adicionais pecuniários de natureza remuneratória).

É dizer, aquilo que antes correspondia ao somatório de todas as parcelas (o subsídio), a despeito de ter sido majorado, passou a constituir tão somente o vencimento básico, com o único fim de permitir o acréscimo do recém-criado bônus de eficiência e produtividade.

De toda forma, mesmo que se entenda não estar configurada ofensa ao regime constitucional do subsídio, **há inconstitucionalidade no diploma,**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**por afronta à reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e à vedação de vinculação de espécies remuneratórias.**

Uma vez que a causa de pedir é aberta no controle abstrato, não fica o Supremo Tribunal Federal limitado ao cotejo da norma atacada com os parâmetros indicados na inicial, podendo examinar a sua compatibilidade em face de todo o bloco de constitucionalidade.<sup>1</sup>

A partir do advento da EC 19/1998, foi reformulada a regência da remuneração de agentes públicos, que passou a se submeter exclusivamente ao domínio normativo da lei, de caráter formal e específica. É o que estabelece o art. 37, *caput* e X, da CF:

*Art. 37. (...)*

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

A propósito da reserva legal para a disciplina remuneratória do funcionalismo público, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal:

*REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.*

---

1 Nesse sentido, observa Gilmar Mendes: “É interessante notar que, a despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, não fica o STF adstrito a eles na apreciação que faz da constitucionalidade dos dispositivos questionados. É dominante no âmbito do Tribunal que na ADI (e na ADC) prevalece o princípio da causa petendi aberta.” (MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1209).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

– *O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas quanto a sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. – O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos.*  
(ADI 2.075/RJ-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.6.2003, grifo nosso.)

Sobre a exigência de lei formal para fixar ou alterar remuneração ou subsídio, assevera Luciano de Araújo Ferraz:

*O primeiro comando do dispositivo determina que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio depende de lei específica (de cada entidade da Federação), observada a iniciativa privativa (do processo legislativo) em cada caso. A necessidade de lei para fixação ou alteração dos valores pagos pelo exercício de cargo público tornou-se explícita (princípio da reserva legal), pois é certo que descabe aos demais Poderes, que não têm função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula 339, STF). Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com conteúdo exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária (...).* (grifo nosso.)<sup>2</sup>

---

2 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 858.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal, há muito, entende ser atribuição do legislador dispor sobre o tema.<sup>3</sup> Com base nessa compreensão, destacou o Ministro Carlos Velloso, na ADI-MC 492/DF (DJ, 1º.7.1992), que “a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração assentam-se na lei, mesmo porque legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (C.F., art. 37)”.

Sobre a inviabilidade de atos infralegais disciplinarem fixação de valores remuneratórios de agentes públicos, cite-se ainda trecho da ementa do acórdão da ADI 2.075-MC/RJ:

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

---

3 Aprovadas a partir de precedentes bem anteriores às normas impugnadas nesta ação, as Súmulas 339 e 679 do STF já confirmavam a necessidade de lei formal para disciplinar remuneração de agentes públicos, confira-se: “339 - Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”; e “679 - A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”.

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

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

*- O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.*

*Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.*

*É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. (...).*

*(ADI 2.075-MC/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, de 27.6.2003.)*

A Lei 13.464/2017, a despeito de assegurar o direito à percepção do bônus de eficiência e produtividade para as carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho, não cuidou de fixar, em

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

definitivo, os valores devidos a título daquela parcela remuneratória, nem de forma global, nem individual.

Ao revés, delegou a atos administrativos editados no âmbito da Secretaria da Receita Federal e do extinto Ministério do Trabalho (atual Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia), a definição da base de cálculo, a fixação de valores globais e individuais, e a disciplina atinente à metodologia de cálculo dos benefícios (arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º), estabelecendo valores provisórios para vigorar até a edição dos referidos atos (arts. 11 e 21).

Nessa linha, estabelece o art. 6º, §§ 2º a 4º, da Lei 13.464/2017 que o valor global do bônus de eficiência corresponde à multiplicação da base de cálculo pelo índice de eficiência institucional (§ 4º), este mensurado *“por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico”* da SRFB (§ 2º), e fixado por ato do Comitê Gestor do Programa, que também estabelecerá a metodologia de mensuração da produtividade (§ 3º).

Mesma sistemática foi reproduzida para a determinação do bônus de produtividade e eficiência da carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante se nota do art. 16, §§ 2º a 4º, da Lei 13.464/2017. Da leitura conjunta dos mencionados preceitos, verifica-se que as normas do diploma objurgado deixaram a cargo de atos infralegais a fixação dos montantes de parcelas de natureza remuneratória.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A possibilidade de fixação de valores, base de cálculo e forma de apuração do bônus de eficiência e produtividade – parcela pecuniária de natureza remuneratória devida em decorrência do desempenho regular de atividades institucionais por integrantes das carreiras da Auditoria da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho –, mediante atos infralegais editados no âmbito das respectivas instituições, esbarra na reserva absoluta de lei formal específica, imposta pelo art. 37, X, da CF, com redação da EC 19/1998.

Além disso, ao atrelarem o bônus de eficiência e produtividade a *“índice de eficiência institucional”*, calculado por meio de *“indicadores de desempenho e metas estabelecidos no planejamento estratégico”*, mediante *“multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional”*, os arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 13.464/2017 violaram a vedação insculpida no art. 37, XIII, da CF.

É que as normas possibilitam a vinculação de reajustes de parcelas remuneratórias a partir de índice fixado pelo próprio órgão pagador. Em casos similares, o STF já reconheceu a inconstitucionalidade de normas que atrelavam a remuneração de agentes públicos ao incremento da arrecadação de tributos:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI COMPLEMENTAR N. 101/93, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS VINCULADO À ARRECADAÇÃO DO ICMS E A ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE.*

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

*Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina. Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos artigos 37, XIII; 96, II, "b", e 167, IV, da Constituição do Brasil.*

*Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina.*

*(RE 218.874/SC, Rel. Min. Eros Grau, DJe 18, de 31.1.2008.)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - REAJUSTE DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PODER DE INICIATIVA - INDEXAÇÃO - VINCULAÇÃO AO CRESCIMENTO NOMINAL DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS E AO IPC - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.*

*Reveste-se de plausibilidade jurídica a arguição de inconstitucionalidade que invoca o princípio federativo e o postulado da divisão funcional do poder para impugnar leis estaduais que, além de estabelecerem disciplina de reajuste dos servidores públicos dos três Poderes sem a observância da iniciativa respectiva, procedem à sua vinculação ao Índice de Preços ao Consumidor (IPC), de índole federal, e ao percentual de crescimento nominal do ICMS.*

*(ADI 437-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, de 19.2.1993.)*

*REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES MEDIANTE PARTICIPAÇÃO NOS VALORES RELATIVOS A TRIBUTOS E ACESSÓRIOS - LEI DO ESTADO DE MATO GROSSO N. 5.496/89 – Ação Direta de Inconstitucionalidade - Cautelar - A concessão de medida cautelar pressupõe o concurso de dois requisitos: o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo a que se atribui a pecha de inconstitucional. Isto ocorre quando nele está prevista a remuneração de servidores públicos mediante participação nos valores relativos a tributos e acessórios.*

*(ADI 650-MC/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ, de 22.5.1992.)*

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial do pedido, para que se reconheça a inconstitucionalidade apenas em relação aos arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 13.464/2017, por ofensa ao art. 37, X e XIII, da Constituição Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

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

[AMO]