

Público-alvo: Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, Receita Federal do Brasil, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério da Fazenda.

Assunto: Fixação do limite individual do Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira para 2027.

Ementa: Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira. Lei nº 13.464/2017. Decreto nº 11.545/2023. Decreto nº 11.938/2024. Decreto nº 12.697/2025. Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil. ADI 6562. ADI 7785. Natureza variável da parcela. Limite individual. Vedação à neutralização do Índice de Eficiência Institucional. Critérios técnicos para fixação do limite individual de 2027.

1. Síntese conclusiva

O Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira foi validado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6562, como modelo de remuneração variável por desempenho institucional, compatível com o princípio constitucional da eficiência. Essa premissa é decisiva: o bônus não foi concebido como parcela fixa, tabelada ou livremente comprimível por ato infralegal. Sua estrutura normativa obedece à reserva legal qualificada: o legislador não apenas autorizou a parcela, mas definiu sua lógica essencial – base de cálculo, periodicidade e vinculação ao desempenho –, deixando ao regulamento apenas a operacionalização técnica, nunca a reconfiguração material do instituto.

A Lei nº 13.464/2017 estabeleceu a arquitetura legal do instituto: valor global vinculado ao Índice de Eficiência Institucional – IEI, base de cálculo própria, apuração periódica, distribuição individual conforme proporções legais e observância do teto constitucional. A regulamentação infralegal existe para concretizar esse modelo, não para substituí-lo.

A controvérsia instaurada na ADI 7785 revela precisamente esse problema: saber se os limitadores individuais introduzidos no Decreto nº 11.545/2023, com redação dada pelo Decreto nº 11.938/2024, podem restringir o pagamento do Bônus em patamar capaz de neutralizar sua variabilidade e descaracterizar a remuneração por desempenho validada pelo STF. A ação questiona os §§ 2º, 2º-A e 2º-B do art. 8º do Decreto nº 11.545/2023, sustentando que os limitadores afrontam, entre outros fundamentos, a reserva legal, a eficiência, a proporcionalidade, a segurança jurídica e o modelo remuneratório reconhecido na ADI 6562.

A presente Nota Técnica adere, no essencial, à compreensão de que ato infralegal não pode desfigurar o modelo legal e constitucional do Bônus de Eficiência. O limite individual, quando artificialmente comprimido, deixa de ser simples regra operacional e passa a funcionar como subteto material não previsto na Lei nº 13.464/2017, com potencial de tornar inócuo o IEI e transformar parcela variável em valor praticamente fixo.

A partir de fevereiro de 2026, o percentual de 25% sobre a base Fundaf já constitui parâmetro regulamentar do valor global potencial do Bônus. Os limitadores aplicáveis aos exercícios anteriores devem ser compreendidos como solução transitória de implementação, e não como autorização para perpetuar a compressão da parcela a partir de 2027. A própria redação do Decreto, reproduzida nas peças da ADI 7785, prevê percentuais escalonados até chegar ao percentual de 25% a partir de fevereiro de 2026, observados os limites mensais previstos nos §§ 2º-A e 2º-B.

Subsidiariamente, ainda que se admita competência regulamentar para fixar limite individual, essa competência deve ser exercida em conformidade com a Lei nº 13.464/2017, com a ADI 6562 e com a finalidade do Programa de Produtividade. Ela não autoriza neutralizar

a repercussão remuneratória do IEI, nem substituir a compressão direta do valor por metas artificialmente inalcançáveis.

O novo limite individual para 2027 deve, portanto, ser fixado em patamar capaz de preservar a natureza variável, institucional e finalística do Bônus de Eficiência, assegurando repercussão remuneratória real ao desempenho institucional da Receita Federal do Brasil, com impacto direto sobre o Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

2. Objeto da Nota Técnica

Esta Nota Técnica examina a forma juridicamente adequada de fixação do limite individual do Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira para o exercício de 2027.

A análise considera a Lei nº 13.464/2017, os Decretos nº 11.545/2023, nº 11.938/2024 e nº 12.697/2025, as Resoluções do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, a ADI 6562/STF e a controvérsia constitucional em curso na ADI 7785.

O foco não é rediscutir a existência do Bônus de Eficiência, nem sua compatibilidade constitucional em abstrato. Essa discussão foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6562. O objeto específico desta Nota é verificar se a fixação do novo limite individual pode ocorrer em patamar que preserve a natureza variável e institucional da parcela ou se, ao contrário, pode reduzi-la a valor materialmente fixo, descolado da finalidade do Programa de Produtividade.

Também se examina o risco de que eventual compressão direta do Bônus, por meio de subteto individual artificialmente baixo, seja substituída por compressão indireta mediante metas artificialmente inalcançáveis. Ambas as hipóteses devem ser afastadas, pois produzem efeito material semelhante: esvaziam a repercussão remuneratória do desempenho institucional.

3. ADI 6562 e a natureza constitucional do Bônus como remuneração variável

A ADI 6562 constitui o ponto de partida jurídico mais importante para a análise da fixação do limite individual do Bônus de Eficiência. Nela, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do Bônus a partir de uma compreensão específica sobre sua natureza: não se trata de parcela fixa, nem de gratificação ordinária desvinculada de resultado, mas de modelo de remuneração por desempenho institucional.

Essa premissa é essencial. O STF não validou apenas a existência formal de uma rubrica remuneratória. Validou um desenho normativo em que o acréscimo remuneratório está condicionado à satisfação de indicadores de desempenho e metas vinculadas aos objetivos ou ao planejamento estratégico do órgão. A própria ementa da ADI 6562, reproduzida na inicial da ADI 7785, registra que a remuneração por desempenho encontra suas balizas em lei formal e se amolda ao respaldo constitucional do princípio da eficiência.

A Advocacia-Geral da União, nas informações apresentadas na ADI 7785, também transcreve trechos do voto condutor da ADI 6562. Entre eles, destaca-se a afirmação de que a remuneração por performance exige “quebras de paradigmas anteriores”, sem que isso represente ofensa às normas constitucionais. Essa passagem evidencia que o STF reconheceu a especificidade do instituto: o Bônus de Eficiência não se encaixa na lógica tradicional de parcela estática, mas em uma lógica de incentivo institucional orientado a resultados.

A validade constitucional do Bônus, portanto, está diretamente ligada à sua variabilidade. Se fosse uma parcela fixa, desvinculada de desempenho, a discussão constitucional teria outra natureza. O fundamento de legitimidade do modelo está justamente na sua conexão com a eficiência administrativa e com a mensuração de resultados institucionais.

Daí decorre uma consequência relevante: a regulamentação posterior não pode alterar, por via indireta, a natureza do instituto. Uma coisa é disciplinar o modo de cálculo, organizar a governança do Programa,

estabelecer a metodologia de apuração ou viabilizar o processamento do pagamento. Outra, bastante diferente, é fixar limitador que, na prática, torne irrelevante a variação do desempenho institucional.

A própria AGU, ao defender a constitucionalidade dos dispositivos impugnados na ADI 7785, invoca a ADI 6562 para sustentar a necessidade de regulamentação infralegal. Contudo, essa invocação deve ser lida por inteiro. O voto condutor da ADI 6562 também registra que o reconhecimento da constitucionalidade do instituto não reduz a necessidade de "atenta disciplina infralegal", sob pena de se frustrarem os propósitos constitucionais e legais do Bônus.

Esse trecho é decisivo para a presente análise. A regulamentação infralegal não é carta branca para remodelar o Bônus conforme critérios de conveniência fiscal ou administrativa. Ela deve ser diligente, finalística e compatível com o propósito do instituto. Deve concretizar a remuneração por desempenho, não a neutralizar.

Em outras palavras, a ADI 6562 não autoriza qualquer desenho infralegal. Ao contrário, ela fixa a moldura constitucional dentro da qual a regulamentação deve operar. Essa moldura exige que o Bônus preserve sua natureza de parcela variável, vinculada ao desempenho institucional e apta a produzir repercussão remuneratória real.

Se a fixação do limite individual para 2027 resultar em valor que bloqueie, de modo relevante, a atuação do IEI e da base de cálculo do Programa, o problema deixa de ser apenas administrativo. Passa a atingir o núcleo do modelo validado pelo Supremo Tribunal Federal. A regulamentação, nesse caso, não estaria apenas executando a lei; estaria substituindo a lógica da remuneração variável por uma lógica de valor fixo comprimido.

A questão central, portanto, não é saber se pode haver disciplina infralegal do Bônus. Essa disciplina é necessária. A questão é saber se essa disciplina pode produzir efeito material incompatível com a natureza do instituto. E, à luz da ADI 6562, a resposta deve ser negativa: a regulamentação deve preservar a remuneração por desempenho institucional, não a converter em rubrica materialmente fixa.

4. A ADI 7785 e a controvérsia constitucional sobre os limitadores individuais

A ADI 7785 trouxe ao Supremo Tribunal Federal a controvérsia específica sobre os limitadores individuais do Bônus de Eficiência. A ação questiona os §§ 2º, 2º-A e 2º-B do art. 8º do Decreto nº 11.545/2023, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 11.938/2024, justamente na parte em que foram instituídos limites mensais para o valor individual da parcela.

A tese central da ação é que tais limitadores, ao restringirem o pagamento do Bônus por ato infralegal, desbordam do modelo legal e constitucional validado na ADI 6562. A inicial sustenta que a Lei nº 13.464/2017 estabeleceu a estrutura do Bônus como remuneração variável por desempenho, observada a baliza do teto constitucional, e que o decreto teria criado limitações não previstas na lei formal.

Essa discussão é particularmente relevante para a presente Nota Técnica porque revela que o tema não pode ser reduzido a um problema operacional de folha de pagamento. A controvérsia não é apenas “como calcular” ou “quando pagar” o Bônus. A questão é saber se um ato infralegal pode impor limite capaz de esvaziar a repercussão financeira da fórmula legal e regulamentar, convertendo uma parcela variável em valor materialmente fixo.

A ADI 7785 também recoloca a ADI 6562 no centro do debate. Se o STF validou o Bônus porque o considerou remuneração por desempenho institucional, a constitucionalidade dos limitadores deve ser examinada a partir da mesma premissa. Não basta afirmar que o decreto regulamenta a lei. É necessário verificar se a regulamentação preserva a razão pela qual o modelo foi considerado constitucional.

As manifestações da AGU e da PGR apresentadas na ADI 7785 sustentam a validade dos dispositivos impugnados. A AGU defende que a fixação dos limites mensais estaria compreendida no poder regulamentar e seria compatível com a ADI 6562. A PGR, por sua vez, opina pelo não conhecimento da ação, ao argumento de que os dispositivos teriam natureza secundária, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Essas manifestações são relevantes, mas não encerram o debate. Representam teses processuais e materiais contrapostas à inicial,

ainda não convertidas em decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal. Até o momento considerado nesta análise, não há pronunciamento do relator sobre a validade dos limitadores individuais.

Além disso, a própria existência da ADI demonstra a densidade constitucional da controvérsia. Se o tema fosse simples detalhe administrativo, não haveria discussão consistente sobre reserva legal, separação de poderes, eficiência, proporcionalidade, segurança jurídica, irreduzibilidade remuneratória e preservação do modelo validado na ADI 6562.

A presente Nota Técnica acompanha, no essencial, a compreensão de que ato infralegal não pode desfigurar a natureza jurídica do Bônus de Eficiência. O decreto pode organizar aspectos de execução, mas não pode transformar a remuneração variável por desempenho institucional em parcela materialmente fixa. Essa distinção é o ponto de equilíbrio entre a necessidade de regulamentação e a preservação do modelo legal.

Mesmo que se admita, para fins argumentativos, que haja espaço regulamentar para a fixação de limite individual, esse espaço deve ser interpretado de modo restritivo e finalístico. A competência infralegal não autoriza a criação de subteto artificialmente comprimido, incapaz de refletir a base de cálculo, o IEI e o desempenho institucional.

A ADI 7785, portanto, deve ser considerada como referência pública relevante do debate constitucional em curso. Ela evidencia que a fixação do limite individual para 2027 não é decisão neutra, nem puramente técnica. Trata-se de escolha com potencial de confirmar ou frustrar a natureza variável do Bônus de Eficiência.

A consequência prática para o CGPP e para a Administração é clara: enquanto a controvérsia constitucional estiver aberta, a fixação do novo limite deve ser ainda mais cuidadosa, tecnicamente motivada e aderente à Lei nº 13.464/2017 e à ADI 6562. Qualquer decisão que perpetue a compressão do Bônus poderá aprofundar o conflito jurídico já submetido ao Supremo Tribunal Federal.

5. A Lei nº 13.464/2017 e o desenho legal do Bônus de Eficiência

A Lei nº 13.464/2017 instituiu o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira. O objetivo declarado do Programa é incrementar a produtividade nas áreas de atuação da Receita Federal do Brasil, com repercussão direta sobre o Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

Esse desenho legal é relevante porque demonstra que o Bônus não é uma rubrica isolada, criada apenas para recompor remuneração. Ele integra um modelo de gestão por desempenho institucional. Sua finalidade está vinculada à melhoria dos resultados da Receita Federal e à valorização remuneratória associada a esses resultados.

A lei construiu uma arquitetura própria para o Bônus. Há um valor global vinculado ao Índice de Eficiência Institucional – IEI. Há uma base de cálculo. Há regras de apuração periódica. Há proporções legais de pagamento individual. Há disciplina específica para ativos, aposentados e pensionistas. E há observância do teto constitucional como baliza superior do sistema.

Esse conjunto de elementos não pode ser lido de forma fragmentada. A natureza variável do Bônus decorre justamente da interação entre essas partes. A base de cálculo, o IEI, a apuração periódica e as proporções individuais formam uma estrutura única, destinada a transformar desempenho institucional em repercussão remuneratória.

A PGR, no parecer apresentado na ADI 7785, reproduz dispositivos centrais da Lei nº 13.464/2017. Entre eles, destaca-se a regra segundo a qual os valores globais e individuais são apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro, considerando os três meses imediatamente anteriores, e pagos em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao da apuração.

Essa periodicidade reforça a lógica dinâmica do instituto. O Bônus não foi estruturado como valor fixo anual desvinculado do desempenho. Ele é apurado em ciclos, a partir de resultados institucionais, e depois pago em parcelas mensais. A forma mensal de pagamento não elimina a lógica de apuração variável.

Também é relevante observar que a Lei nº 13.464/2017 definiu proporções legais para o valor individual do Bônus. A PGR reproduz o art. 7º da lei, que estabelece a proporção aplicável ao Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, além das regras incidentes sobre servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Essa previsão demonstra que o legislador não deixou o tema inteiramente aberto ao regulamento. A lei já delimitou os beneficiários, as proporções, a periodicidade e as balizas gerais. A margem regulamentar deve operar dentro dessa moldura, e não a substituir.

Quando um ato infralegal fixa limitador capaz de tornar indiferente o desempenho institucional, ele não apenas complementa a lei. Ele altera, em termos materiais, a forma de funcionamento do Bônus. A parcela continua existindo, mas deixa de operar segundo a lógica legal de variação vinculada ao desempenho.

Isso é especialmente relevante para o Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. O Bônus integra a arquitetura remuneratória do cargo e se conecta à contribuição institucional do ATRFB para os resultados da Receita Federal. Se o limite individual é fixado em patamar artificialmente baixo, o desempenho institucional deixa de se refletir adequadamente na remuneração, reduzindo a efetividade do incentivo legalmente instituído.

O desenho legal também indica que o teto constitucional já funciona como baliza superior do sistema. O art. 13 da Lei nº 13.464/2017, referido na inicial da ADI 7785, estabelece que o somatório do vencimento básico com as demais parcelas, incluído o Bônus, não pode exceder o limite máximo previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Esse ponto reforça a tese de que subtetos infralegais devem ser examinados com cautela. Se a lei estabeleceu a arquitetura do Bônus e indicou o teto constitucional como limite superior, a criação de limitador adicional por decreto não pode funcionar como mecanismo de redução estrutural da parcela variável.

A regulamentação infralegal deve, portanto, respeitar a integridade do desenho legal. Pode detalhar procedimentos, organizar a governança,

operacionalizar o cálculo e disciplinar a execução. Não pode, contudo, bloquear a repercussão remuneratória da fórmula legal e regulamentar a ponto de tornar ineficaz o IEI.

Em síntese, a Lei nº 13.464/2017 criou um modelo de remuneração variável por desempenho institucional. O limite individual de 2027 deve ser compatível com esse modelo. Se o limite converte a parcela em valor materialmente fixo, rompe-se a coerência entre lei, regulamento e finalidade do Programa de Produtividade.

6. O percentual de 25% da base Fundaf e o encerramento da fase transitória

A regulamentação do Bônus de Eficiência adotou trajetória progressiva de implementação. O Decreto nº 11.938/2024 estabeleceu percentuais e limites mensais escalonados para os exercícios de 2024, 2025 e 2026, culminando na previsão de aplicação do percentual de 25% a partir de fevereiro de 2026, respeitados os limites mensais previstos nos §§ 2º-A e 2º-B do art. 8º do Decreto nº 11.545/2023.

Esse ponto é relevante porque, a partir de fevereiro de 2026, o percentual de 25% não constitui mera reivindicação política ou projeção negocial. Ele já está incorporado ao próprio regulamento como parâmetro para definição do valor global potencial do Bônus de Eficiência. O debate sobre 2027, portanto, não deve ser deslocado para rediscussão indireta do percentual da base de cálculo. O problema passa a ser a fixação do limite individual em patamar compatível com a fórmula regulamentar já estabelecida.

A base de cálculo do Bônus, contudo, não deve ser tratada como base mensal autônoma. O art. 8º do Decreto nº 11.545/2023 define que a base de cálculo utilizada para determinado exercício é composta por percentual do valor total efetivamente arrecadado, no período de julho do penúltimo exercício a junho do último exercício, nas fontes de receitas que integram o Fundaf, incluídas as suas subcontas.

Desse modo, a referência econômica do Bônus é anual. A eventual divisão do montante por doze, para fins de processamento mensal do pagamento, é etapa operacional posterior. Ela não altera a natureza da base:

trata-se de uma base anual, apurada a partir de período próprio, sobre a qual incide o percentual regulamentar aplicável.

Essa distinção é importante para evitar confusões na fixação do limite de 2027. O limite mensal individual deve ser calibrado a partir da base anual do Programa, considerada a fórmula regulamentar, e não a partir de leitura fragmentada ou meramente mensal do fluxo de pagamento. O caráter mensal serve à execução financeira da parcela; não deve ser usada para reduzir a compreensão do valor global potencial.

Também é necessário reconhecer a natureza transitória dos limitadores previstos para os exercícios anteriores. Os limites de 2024, 2025 e 2026 surgiram no contexto de implementação gradual do modelo regulamentado, como parte de uma transição entre o período de indefinição regulamentar e a aplicação plena da fórmula associada ao percentual de 25%.

O Decreto nº 12.697/2025, ao ajustar os valores aplicáveis a novembro e dezembro de 2025 e janeiro de 2026, confirma a existência de uma trajetória de transição até o regime subsequente. A PGR, ao transcrever a redação atualizada do Decreto, registra a previsão do limite de R\$ 8.700,00 para novembro e dezembro de 2025 e janeiro de 2026, antes da aplicação do percentual de 25% a partir de fevereiro de 2026. Essa progressividade não pode, entretanto, ser convertida em justificativa para perpetuar a compressão do Bônus a partir de 2027.

A partir de 2027, a fixação anual do limite individual pelo Comitê Gestor deve partir de outra lógica. O período transitório se exaure. O percentual de 25% já está posto. A base anual do Fundaf deve ser considerada. E a decisão do CGPP deve buscar preservar a natureza variável do Bônus, em vez de simplesmente reproduzir, sob nova forma, os limitadores transitórios dos anos anteriores.

Caso o novo limite individual seja fixado em patamar artificialmente baixo, haverá redução indireta da fórmula regulamentar. Formalmente, o percentual de 25% permanecerá intocado. Materialmente, porém, parte do resultado econômico produzido pela base Fundaf e pelo IEI será bloqueada por um subteto individual. Essa solução comprometeria a

coerência do sistema e reabriria, por via indireta, uma transição que deveria estar superada.

Por isso, a definição do limite individual para 2027 deve ser compreendida como ato decisivo para a consolidação do modelo regulamentado. Não se trata de escolher arbitrariamente um valor. Trata-se de fixar parâmetro compatível com a base anual, com o percentual de 25%, com a finalidade do Programa de Produtividade e com a natureza variável do Bônus reconhecida pelo STF.

7. Por que o limitador individual não pode desnaturar o Bônus

A validade de qualquer limite individual deve ser examinada a partir de sua função concreta. Não basta afirmar, em abstrato, que determinado limite é possível ou impossível. É necessário verificar se ele opera como instrumento de conformação operacional do pagamento ou como mecanismo de neutralização da parcela variável.

Um limite de conformação operacional pode ser compatível com o sistema. Ele organiza a execução, permite previsibilidade administrativa, facilita o processamento da folha, observa o teto constitucional e contribui para a segurança jurídica do pagamento. Nessa hipótese, o limite não altera a natureza do Bônus; apenas disciplina sua execução.

Situação diversa ocorre quando o limite individual impede que a base anual do Fundaf, o percentual de 25% e o IEI produzam repercussão remuneratória efetiva. Nesse caso, o limite deixa de organizar o pagamento e passa a bloquear o próprio resultado da fórmula do Programa.

É nesse ponto que o limitador se transforma em subteto material. Ele não apenas disciplina a execução de uma parcela variável; ele reduz sua variabilidade. O Bônus continua sendo apurado, o IEI continua sendo calculado, as reuniões do Comitê Gestor continuam ocorrendo e as notas técnicas continuam sendo produzidas. Mas, se o limite impede que essas variações influenciem o valor individual, a estrutura passa a operar apenas formalmente.

Essa situação gera contradição interna. O Programa de Produtividade foi criado para vincular parte da remuneração ao desempenho institucional. Porém, se diferentes níveis de desempenho institucional resultam no mesmo pagamento individual, a vinculação se torna aparente. O Bônus mantém a forma de parcela variável, mas perde conteúdo variável.

A consequência não é apenas econômica. É jurídica. O limitador artificialmente comprimido rompe a relação entre desempenho institucional e repercussão remuneratória, justamente a relação que justifica a existência do Bônus de Eficiência. Configura-se, nessa hipótese, desvio de finalidade regulamentar (détournement de pouvoir): o ato infralegal mantém a aparência de conformidade legal, mas produz resultado contrário à finalidade que o habilitou. A teoria do desvio de finalidade, consagrada no direito administrativo pátrio (art. 2º, parágrafo único, "e", da Lei nº 9.784/1999) e reiterada pelo Superior Tribunal de Justiça, constitui fundamento autônomo para o controle jurisdicional da norma regulamentar que neutraliza a variabilidade do Bônus.

A ADI 6562 é importante nesse ponto. O STF reconheceu a constitucionalidade do Bônus porque ele se insere em modelo de remuneração por desempenho, com balizas legais e vocação para concretizar o princípio da eficiência. Logo, qualquer disciplina infralegal que torne esse desempenho irrelevante para fins remuneratórios enfraquece a razão constitucional de validade do instituto.

A própria discussão instaurada na ADI 7785 decorre dessa tensão. A controvérsia não é meramente contábil. Discute-se se os limitadores individuais previstos em decreto podem restringir o Bônus em patamar capaz de descaracterizar a remuneração variável instituída por lei.

Ato infralegal não pode converter um modelo legal de remuneração variável em parcela materialmente fixa. Se o valor individual é sempre o mesmo, independentemente da variação relevante do IEI e da base de cálculo, o Bônus deixa de funcionar como incentivo institucional e passa a se aproximar de uma rubrica fixa comprimida.

Também há impacto sobre o papel do Comitê Gestor. O Decreto nº 11.545/2023 atribui ao CGPP a gestão do Programa, a metodologia de mensuração da produtividade global e a fixação do IEI. Se o IEI não produz repercussão remuneratória real, a função do Comitê se esvazia materialmente. O órgão continua existindo, mas sua principal entrega – a aferição institucional apta a repercutir no Bônus – perde efetividade.

Assim, o limite individual somente se harmoniza com a Lei nº 13.464/2017 e com a ADI 6562 se preservar a capacidade real de o desempenho institucional influenciar o valor individual. A fixação do limite não pode transformar a fórmula do Programa em rito formal sem consequência remuneratória.

O ponto central é simples: o limite pode conformar o pagamento, mas não pode substituir o modelo legal. Pode organizar a execução, mas não pode neutralizar o IEI. Pode observar parâmetros de segurança administrativa, mas não pode esvaziar a parcela variável instituída em lei e validada pelo STF.

8. Tese subsidiária: ainda que se admita competência regulamentar, ela é finalística

A tese principal desta Nota Técnica é a de que ato infralegal não pode impor limitação capaz de desfigurar o modelo legal e constitucional do Bônus de Eficiência. No entanto, mesmo que se admita, para fins argumentativos, algum espaço regulamentar para fixação do limite individual, essa competência não pode ser compreendida como autorização ampla e discricionária para comprimir a parcela.

A competência regulamentar deve ser interpretada à luz da finalidade da Lei nº 13.464/2017. O Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil foi instituído para incrementar a produtividade institucional. Portanto, o regulamento que operacionaliza o Programa deve ser orientado por essa finalidade. Não pode produzir efeito inverso.

Essa é a diferença entre regulamentar e neutralizar. Regulamentar é criar condições técnicas, administrativas e procedimentais para que o

Programa funcione. Neutralizar é criar mecanismos que reduzem a efetividade do Programa a ponto de impedir que seus elementos essenciais – base de cálculo, IEI e desempenho institucional – produzam consequência remuneratória real.

A AGU e a PGR, na ADI 7785, sustentam que os dispositivos impugnados teriam natureza regulamentar e que a fixação de limites mensais estaria compreendida no espaço de conformação do Poder Executivo. Ainda que essa premissa fosse aceita, dela não decorre que qualquer limite seja válido. A existência de competência não dispensa a análise da finalidade, da proporcionalidade, da motivação e da aderência ao modelo legal.

A própria ADI 6562, utilizada pelas manifestações contrárias como fundamento de validade do Bônus, não autorizou uma regulamentação indiferente à finalidade do instituto. Pelo contrário, o voto condutor ressaltou a necessidade de disciplina infralegal atenta, sob pena de se frustrarem os propósitos constitucionais e legais do Bônus.

Portanto, mesmo na hipótese de se reconhecer competência regulamentar para fixação de limite individual, tal competência deve ser exercida de forma finalística. O CGPP não deve perguntar apenas qual valor é fiscalmente conveniente ou administrativamente mais simples. Deve demonstrar que o valor fixado preserva a lógica do Programa de Produtividade.

Isso exige motivação técnica. A resolução que fixar o limite individual para 2027 deve vir acompanhada de memória de cálculo, demonstração da base anual considerada, explicitação do percentual de 25%, estimativa do universo de beneficiários, aplicação das proporções legais, simulações de impacto do IEI e avaliação da capacidade de o limite preservar variação remuneratória real.

A correção pelo IPCA, prevista como patamar mínimo, não basta para cumprir essa finalidade. O IPCA preserva o valor nominal contra a inflação. Mas não demonstra, por si só, que o limite é compatível com a base Fundaf, com o IEI ou com o valor potencial resultante da fórmula do Programa.

Se a base anual do Fundaf cresce, se o percentual de 25% está definido e se o desempenho institucional medido pelo IEI se mantém relevante, o limite individual não pode ser fixado como mera repetição corrigida do valor anterior. Isso transformaria o piso de proteção inflacionária em teto de conveniência administrativa.

O histórico recente da Resolução CGPP nº 8/2025 também mostra que a forma de cálculo individual não é neutra. A Resolução disciplinou o cálculo do valor individual do Bônus, prevendo etapas relacionadas à base Fundaf, ao percentual aplicável, ao IEI, ao limite mensal e às proporções legais. Posteriormente, a Resolução CGPP nº 9/2025 suspendeu temporariamente parte desses critérios, em cumprimento a decisão judicial e parecer de força executória.

Esse histórico reforça que a forma de cálculo e a ordem de aplicação dos elementos do Bônus podem gerar efeitos jurídicos e remuneratórios relevantes. Por isso, a fixação do limite de 2027 não pode ser tratada como decisão puramente operacional.

A competência regulamentar existe para concretizar o Programa, não para redesenhá-lo. Se o limite individual impede que o IEI produza efeito remuneratório efetivo, há desvio da finalidade regulamentar. Se o limite transforma o Bônus em parcela materialmente fixa, há descaracterização do modelo validado pelo STF. Se o limite perpetua a transição, há frustração da própria progressividade prevista no regulamento.

Assim, a tese subsidiária não enfraquece a tese principal. Ao contrário, reforça-a: mesmo na leitura mais favorável à competência regulamentar, o novo limite individual deve ser fixado em patamar compatível com a finalidade legal e constitucional do Bônus de Eficiência.

9. Metas do IEI e vedação ao arrocho indireto por metas inalcançáveis

A crítica ao subteto individual artificialmente comprimido não autoriza a Administração a resolver o problema por caminho inverso: a

fixação de metas artificialmente inalcançáveis para reduzir o IEI e, por consequência, diminuir a repercussão remuneratória do Bônus.

Esse cuidado é essencial. A Nota Técnica sustenta que o limite individual não deve neutralizar a variabilidade do Bônus. Mas essa variabilidade não pode ser preservada apenas de modo formal, por meio de metas desenhadas para produzir queda artificial do índice. Variabilidade legítima é aquela que decorre de desempenho institucional real, medido por indicadores tecnicamente calibrados.

O IEI não deve ser compreendido como instrumento de contenção remuneratória. Sua função é mensurar desempenho institucional, orientar a gestão do Programa de Produtividade e induzir melhoria real da Receita Federal. Metas podem e devem ser exigentes. O que não podem é ser construídas de forma arbitrária, descolada da série histórica, da capacidade operacional, do planejamento estratégico e das condições concretas de execução.

O Relatório Anual de 2024 do CGPP demonstra que o IEI apresentou resultados elevados ao longo do exercício: 0,9556 no 1º trimestre, 1,0187 no 2º trimestre, 1,0382 no 3º trimestre e 1,0218 no 4º trimestre. Esses dados demonstram desempenho institucional relevante, mas não autorizam conclusão simplista de que as metas devem ser endurecidas até que o índice caia.

Ao contrário, resultados elevados podem indicar bom desempenho institucional, adequada calibragem de indicadores, maturidade de processos de trabalho ou esforço coletivo consistente. A resposta técnica não deve ser punir o desempenho alcançado com metas artificialmente inalcançáveis. A resposta adequada é avaliar, com transparência, se os indicadores continuam aderentes ao planejamento estratégico e se as metas seguem capazes de induzir melhoria real.

Metas desproporcionais ou inalcançáveis produzem efeito semelhante ao subteto comprimido. No primeiro caso, o Bônus é neutralizado pelo limite individual. No segundo, é neutralizado pela queda artificial do IEI. Em ambos os cenários, o resultado é o mesmo: a parcela deixa de refletir adequadamente o desempenho institucional.

Além disso, metas artificialmente inalcançáveis podem distorcer a gestão da Receita Federal. Em vez de induzir melhoria, podem gerar desorganização de prioridades, estímulo a escolhas gerenciais defensivas e perda de credibilidade do próprio Programa. Indicadores só cumprem sua função quando são tecnicamente legítimos, compreensíveis, auditáveis e conectados a resultados institucionais relevantes.

A revisão das metas do IEI deve observar critérios mínimos: motivação técnica, transparência, comparabilidade histórica, aderência ao planejamento estratégico, análise de capacidade operacional, consideração de fatores externos e avaliação dos impactos sobre o conjunto das atividades da Receita Federal.

É legítimo aperfeiçoar indicadores. É legítimo revisar metas. É legítimo tornar o Programa mais exigente quando houver base técnica para isso. O que não é legítimo é utilizar a revisão de metas como mecanismo indireto de arrocho remuneratório ou como resposta administrativa à necessidade de fixar limite individual compatível com a fórmula do Bônus.

Portanto, a preservação da natureza variável do Bônus exige dois cuidados simultâneos. O primeiro é impedir que o limite individual seja artificialmente comprimido. O segundo é impedir que o IEI seja artificialmente reduzido por metas inalcançáveis. A finalidade do Programa só é preservada quando limite e metas são calibrados de modo coerente, transparente e aderente à realidade institucional.

10. Critérios para fixação do limite individual de 2027

A fixação do novo limite individual para 2027 deve partir da natureza jurídica do Bônus e da arquitetura legal e regulamentar do Programa. Não se trata de simples atualização nominal do valor anterior, nem de decisão discricionária baseada apenas em conveniência fiscal. Trata-se de definir o parâmetro que permitirá, ou impedirá, a efetiva consolidação do modelo de remuneração variável por desempenho institucional.

O ponto de partida deve ser a base anual do Fundaf. O art. 8º do Decreto nº 11.545/2023 define a base de cálculo para determinado exercício a partir do valor total efetivamente arrecadado, no período de julho do penúltimo exercício a junho do último exercício, nas fontes de receitas que integram o Fundaf. Essa base anual deve orientar a análise sobre o limite de 2027, ainda que o pagamento seja operacionalizado mensalmente.

O caráter mensal do pagamento não altera a lógica anual da base. Quando o valor global é dividido por doze para fins de processamento, há apenas técnica de execução financeira. Não se cria, por isso, base mensal autônoma, desvinculada do período anual de apuração previsto no decreto.

Também deve ser considerada a aplicação efetiva do percentual de 25%, previsto a partir de fevereiro de 2026. Esse percentual já integra a fórmula regulamentar do valor global potencial do Bônus. Assim, a fixação do limite individual de 2027 não pode reduzir, na prática, o efeito desse percentual por meio de subteto artificialmente baixo.

O limite deve permitir que o IEI cumpra sua função material. Se o valor individual máximo for alcançado em patamar muito baixo de desempenho institucional, o índice perde relevância remuneratória. O Programa passa a medir desempenho sem que essa medição repercuta de forma efetiva no Bônus.

A definição do limite também precisa observar o universo de beneficiários e as proporções legais aplicáveis. A Lei nº 13.464/2017 estabeleceu regras próprias para o pagamento individual do Bônus, inclusive a proporção aplicável ao Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. A fixação do limite deve respeitar essa arquitetura, de modo que o valor global seja distribuído conforme os parâmetros legais, e não comprimido por fator externo à lógica do Programa.

A observância do teto constitucional permanece como baliza superior do sistema. O limite individual infralegal não deve ser utilizado como substituto permanente do teto constitucional, nem como mecanismo autônomo de compressão abaixo daquilo que a fórmula do Programa permitiria alcançar. Se o STF reconheceu que o Bônus opera dentro de

balizas legais, a regulamentação deve preservar esse intervalo, não o reduzir artificialmente.

A resolução que fixar o limite individual para 2027 deve ser acompanhada de motivação técnica e memória de cálculo suficientes. Essa memória deve explicitar a base anual considerada, o percentual aplicado, o universo de beneficiários, as proporções legais, os cenários de IEI, o valor individual potencial e a justificativa para o limite escolhido.

Sem essa motivação, a fixação do limite corre o risco de parecer arbitrária. Em matéria de remuneração variável por desempenho, a transparência não é mera formalidade. É condição para controle social, segurança jurídica, previsibilidade administrativa e legitimidade do Programa.

O IPCA deve ser compreendido como piso mínimo de proteção, não como critério suficiente para definição do limite. A regra que impede a fixação de limite inferior ao valor vigente corrigido pela inflação protege contra perda nominal real mínima. Mas ela não demonstra, por si só, que o novo limite preserva a variabilidade do Bônus, a repercussão do IEI ou a relação com a base anual do Fundaf.

Transformar o IPCA em único parâmetro equivaleria a reduzir a fixação anual do limite a uma mera atualização monetária. Isso esvaziaria a competência atribuída ao Comitê Gestor. Se o CGPP deve fixar anualmente o limite, a decisão precisa considerar os elementos próprios do Programa, e não apenas aplicar índice inflacionário ao valor anterior.

A definição do limite deve preservar a variabilidade real da parcela. O valor fixado precisa permitir que diferentes níveis de desempenho institucional produzam resultados remuneratórios distintos. Se a Administração deseja preservar o caráter variável do Bônus, o limite deve deixar espaço para que o IEI atue.

Também não se deve perpetuar a transição. Os limites de 2024, 2025 e 2026 foram construídos em contexto de implementação gradual. Para 2027, a lógica deve ser a consolidação do modelo regulamentado a partir da base anual, do percentual de 25% e da efetiva atuação do IEI.

Essa definição deve ser coerente com a ADI 6562. O STF reconheceu a validade do Bônus como modelo de remuneração por desempenho. Portanto, o limite deve ser fixado de modo a preservar essa qualidade. Um limite que torna o desempenho indiferente para fins remuneratórios não dialoga com a razão de decidir do Supremo.

A deliberação do CGPP deve ser precedida de simulações. É necessário demonstrar qual seria o valor individual em diferentes cenários de IEI e em que momento o limite seria atingido. Se o limite for alcançado mesmo com IEI significativamente inferior ao desempenho máximo, haverá forte indício de compressão da parcela.

Também é recomendável que a resolução de 2027 explicita que a fixação do limite não impede futuras revisões baseadas na evolução da base Fundaf, na alteração do universo de beneficiários, na modificação relevante dos indicadores ou em mudanças estruturais do Programa.

Em síntese, o limite individual de 2027 deve ser definido como instrumento de preservação do modelo, não como bloqueio ao seu funcionamento. Deve conferir segurança ao pagamento, mas sem eliminar sua variabilidade. Deve respeitar a execução administrativa, mas sem substituir a fórmula legal e regulamentar por subteto de conveniência.

11. Conclusão e encaminhamentos

O Bônus de Eficiência e Produtividade da Atividade Tributária e Aduaneira foi concebido como instrumento de desempenho institucional. Sua constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6562 a partir da lógica de remuneração variável por performance e de sua conexão com o princípio da eficiência.

Essa premissa deve orientar a fixação do limite individual para 2027. O limite não pode ser tratado como mera decisão de gestão financeira desconectada da natureza do instituto. Ele é elemento decisivo para definir se o Bônus continuará operando como parcela variável por desempenho ou se será convertido, na prática, em valor materialmente fixo.

A controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal na ADI 7785 confirma a relevância constitucional do tema. Ainda que não haja manifestação de mérito do relator, a existência da ação demonstra que os limitadores individuais previstos em decreto suscitam debate jurídico sério sobre reserva legal, eficiência, proporcionalidade, segurança jurídica e preservação do modelo validado na ADI 6562.

O Sindireceita entende que ato infralegal não pode desfigurar o modelo legal e constitucional do Bônus. A regulamentação existe para concretizar o Programa de Produtividade, não para reduzir sua eficácia material.

A partir de fevereiro de 2026, o percentual de 25% sobre a base anual do Fundaf passa a integrar a fórmula regulamentar do valor global potencial. Assim, a fixação do limite individual para 2027 deve consolidar a fase pós-transição, e não prolongar, por tempo indeterminado, a compressão própria dos anos de implementação gradual.

O limite individual deve ser fixado com base em critérios técnicos transparentes. Deve considerar a base anual Fundaf, o percentual de 25%, o IEI, as proporções legais, o universo de beneficiários, o teto constitucional e a necessidade de preservar variação remuneratória real.

O IPCA deve ser tratado como piso mínimo de proteção, não como critério exclusivo. A simples correção inflacionária do valor anterior pode ser insuficiente para preservar a relação entre desempenho institucional e remuneração efetivamente auferível, especialmente se houver crescimento da base Fundaf ou manutenção de desempenho institucional relevante.

Também é necessário evitar a substituição do subteto comprimido por metas artificialmente inalcançáveis. O IEI deve medir e induzir desempenho institucional real. Não pode ser utilizado como ferramenta indireta de contenção remuneratória. Metas exigentes são legítimas; metas arbitrárias, descoladas da realidade institucional, distorcem o Programa.

Diante do exposto, o Sindireceita recomenda ao Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, à Receita

Federal do Brasil, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Ministério da Fazenda que a definição do limite individual do Bônus de Eficiência para 2027 observe, no mínimo, os seguintes parâmetros:

- a) consideração da base anual do Fundaf, apurada no período regulamentar próprio;
- b) aplicação efetiva do percentual de 25%;
- c) preservação da capacidade de o IEI produzir repercussão remuneratória real;
- d) observância das proporções legais aplicáveis ao Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil;
- e) respeito ao teto constitucional;
- f) motivação técnica expressa;
- g) publicação de memória de cálculo;
- h) simulações de cenários de IEI e de valor individual potencial;
- i) vedação à perpetuação dos limitadores transitórios como regime permanente de compressão;
- j) vedação à utilização de metas artificialmente inalcançáveis como instrumento indireto de arrocho.

Recomenda-se, ainda, que o CGPP apresente previamente a metodologia de cálculo do novo limite, com abertura de espaço para manifestação das entidades representativas antes da deliberação final. A definição do limite individual não deve ocorrer sem transparência, diálogo institucional e motivação suficiente.

O Sindireceita sustenta que eventual resolução do CGPP deve fixar o limite de 2027 em patamar compatível com o valor individual potencial resultante da fórmula do Programa, de modo a impedir que o subteto neutralize a base Fundaf ou torne irrelevante o IEI.

Por fim, recomenda-se que a Receita Federal, o CGPP, o MGI e o Ministério da Fazenda acompanhem os desdobramentos da ADI 7785, considerando que eventual pronunciamento do Supremo Tribunal Federal poderá impactar diretamente a validade dos limitadores individuais e a margem de atuação regulamentar do Poder Executivo e do Comitê Gestor.

Em conclusão, o novo limite individual do Bônus de Eficiência deve preservar a natureza variável, institucional e finalística da parcela. Não pode ser convertido em mecanismo permanente de compressão remuneratória, nem substituído por metas artificialmente inalcançáveis. A competência regulamentar existe para concretizar o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, não para neutralizar seus efeitos sobre a remuneração do Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. Sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, a fixação do limite não é mero ato de gestão: é exercício de poder normativo vinculado à legalidade, à finalidade, à motivação e à proporcionalidade. A transparência do processo decisório e o diálogo com as entidades representativas não são concessões institucionais; são exigências do Estado constitucional comprometido com a eficiência administrativa e com a valorização do servidor público.

Brasília/DF, 14 de maio de 2026.

Thales Freitas Alves

Presidente do Sindireceita

Fabiano Rebelo

Diretor de Estudos Técnicos

Alexandre Magno Pereira

Diretor de Defesa Profissional