



**Poder Judiciário**  
**Supremo Tribunal Federal**

**Recibo de Petição Eletrônica**

<b>Petição</b>	5802/2021
<b>Processo</b>	ADI 6562
<b>Tipo de pedido</b>	Manifestação
<b>Relação de Peças</b>	1 - Petição de apresentação de manifestação Assinado por: ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES 2 - Documentos comprobatórios Assinado por: ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES
<b>Data/Hora do Envio</b>	01/02/2021, às 13:35:33
<b>Enviado por</b>	ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES (CPF: 060.582.724-91)

Impresso por: 060.582.724-91/ADI 6562  
Em: 01/02/2021 13:35:33

## **Bulhões & Advogados Associados S/S**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES, DD. RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.562/DF**

**SINDIRECEITA - SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, já admitido nos autos como *amicus curiae* pela decisão constante da **Peça 51**, por seu advogado signatário constituído nos precisos termos do instrumento de mandato constante da **Peça 47**, vem respeitosamente a Vossa Excelência apresentar **IMPUGNAÇÃO** à **ADI** em referência, trazendo relevantes considerações sobre a sua inadmissibilidade parcial e sobre a total improcedência dos pedidos deduzidos em sua petição inicial consubstanciada na **Peça 01**.

### **I - RESUMO DA PRETENSÃO DO AUTOR DA ADI**

O eminente **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** promoveu a *ação direta de inconstitucionalidade* em referência -- com pedido de medida cautelar --, com fundamento nos arts. 102, I, "a" e "p", 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal, 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar nº 75/93, e na Lei nº 9.868/99, alegando, em apertada síntese, o seguinte:

a) "a partir da promulgação da Lei 11.890, de 24.12.2002, 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 essas carreiras, foram incluídas a Auditoria da Receita Federal do Brasil e a Auditoria-Fiscal do Trabalho, regidas pela Lei 10.910, de 15.7.2004" (pág. 15 da petição inicial - Peça 01);

b) os arts. 6º a 25 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 (cujas disposições são impugnadas na **ADI** em referência), 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*, afrontariam o modelo unitário do subsídio (art. 39, § 4º, da Constituição Federal), a cuja sistemática sujeitar-se-ia a remuneração dos ocupantes dos cargos que integram as carreiras acima citadas;

c) *“somente se legitima perante o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio, a percepção de parcelas adicionais que tenham fundamento em acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades, ou tenham nítido caráter indenizatório, entendidas assim as verbas que se destinem a compensar o beneficiário por despesas efetuadas no exercício do cargo, de que são exemplo clássico as diárias e o transporte para fazer face a custos de deslocamentos no interesse do serviço”* (**pág. 15 da petição inicial - Peça 01**); e

d) no caso, haveria incompatibilidade do subsídio com o aludido *bônus de eficiência e produtividade* instituído e disciplinado pelos arts. 6º a 25 da Lei 13.464, de 10 de julho de 2017, porque estes últimos representariam *“verdadeira espécie de vencimento adicional vinculado ao mero desempenho das atribuições regulares do cargo”* (**pág. 18 da petição inicial - Peça 01**), o que violaria o art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Em conclusão, o eminente PGR pediu a título de *medida cautelar* a suspensão da eficácia das disposições impugnadas, e, quanto ao *mérito*, a procedência da pretensão, *“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 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”* (**págs. 19 e 20 da petição inicial - Peça 01**).

Em parecer que lançou nos autos na condição de *fiscal da lei* (**PEÇA 71**), o eminente **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** -- à consideração de que a *causa de pedir* é aberta no controle abstrato -- invocou novos fundamentos para a pretendida declaração de inconstitucionalidade:

a) a Lei 13.464/17 teria assegurado a percepção do bônus de eficiência e produtividade para as referidas carreiras, sem, contudo, "*fixar, em definitivo, os valores devidos a título daquela parcela remuneratória, nem de forma global, nem individual*". E continua: "*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, 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). Vale dizer, as referidas normas legais teriam deixado 'a cargo de atos infralegais a fixação dos montantes de parcelas de natureza remuneratória'*", o que esbarraria na exigência da reserva absoluta de lei formal específica, imposta pelo art. 37, X, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/98; e,

b) por outro lado, "*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 teriam violado a vedação insculpida no art. 37, XIII, da CF*". É que, segundo o autor da **ADI**, essas normas possibilitariam "*a vinculação de reajustes de parcelas remuneratórias a partir de índice fixado pelo próprio órgão pagador*", o que inclusive estaria em desacordo com precedentes desse col. STF, produzidos a partir da análise de casos similares (**RE nº 218.874/SC**, Rel. Min. **EROS GRAU**, DJe 18, de 31/01/2008; **ADI nº 437-MC/SC**, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**, DJ, de 19/02/1993; e (**ADI nº 650-MC/MT**, Rel. Min. **MARCO AURÉLIO**, DJ, de 22/05/1992).

Opinou, com efeito, "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".

**II - INVIABILIDADE LIMINAR DA ADI QUANTO À ALEGAÇÃO ORIGINÁRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (OS ARTS. 6º A 25 DA LEI FEDERAL 13.464/17 OFENDERIAM O ART. 39, § 4º, DA CF)**

Extrai-se da petição inicial que a **ADI** parte da premissa de que os servidores das carreiras de *Auditoria da Receita Federal do Brasil* (atual carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil) e *Auditoria-Fiscal do Trabalho* aufeririam sua remuneração por meio do modelo unitário do subsídio, que não admite "o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação, ou outra espécie remuneratória" (art. 39, § 4º, da Constituição Federal).

Daí porque os arts. 6º a 25 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 (objeto da **ADI** em referência), 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*, aos aludidos servidores, afrontariam regime remuneratório do subsídio (art. 39, § 4º, da Constituição Federal).

Entende o autor da **ADI** que somente seria legítimo o pagamento do subsídio com parcelas adicionais caso estas últimas decorressem do "desempenho de tarefas extraordinárias, distinta daquelas ínsitas às funções do agente público ou membro de Poder", ou tivessem "nítido caráter indenizatório". Como o bônus de eficiência e produtividade instituído e disciplinado pelos arts. 6º a 25 da Lei nº 13.464/17 é parcela que não se enquadra nessas categorias, seria incompatível com o regime do subsídio e, pois, afrontaria a Constituição Federal (art. 39, § 4º).

O eminente Procurador-Geral da República incidiu em grave equívoco ao arguir a inconstitucionalidade daqueles dispositivos da Lei 13.464/17.

De fato, desde a edição da Medida Provisória nº 765/16, convertida na Lei nº 13.464/17, operou-se substancial alteração na conformação remuneratória dos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho:

*“Art. 27. Os titulares dos cargos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da 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**”.*

Deixaram de receber subsídio e passaram a auferir vencimento básico e *bônus de eficiência e produtividade*, como se colhe da norma transcrita. Dito de outra forma, quando o *bônus de eficiência e produtividade* foi instituído pelo art. 6º da Lei nº 13.464/17 (correspondente ao art. 5º da Medida Provisória nº 765/16), o seu pagamento foi implementado com a supressão da remuneração por subsídio, não se podendo falar, a toda evidência, em incompatibilidade do novo regime remuneratório com o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

A referida norma constitucional não incide sobre a remuneração atual dos aludidos servidores (que, repita-se, percebem vencimento básico e *bônus de eficiência e produtividade*, e **não mais subsídio**); sendo, pois, inaplicável ao caso a proibição ali instituída (“vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba da representação ou outra espécie remuneratória”). Nesse contexto, absolutamente impertinente questionar-se a constitucionalidade da adição do aludido *bônus de eficiência e produtividade* aos *vencimentos* que são pagos àqueles servidores.

Evidente que não é de natureza constitucional a questão apresentada neste feito, a qual, como visto, se encontra disciplinada na legislação infraconstitucional (art. 27 da Lei nº 13.464/17). Ora, se houvesse na espécie alguma ofensa ao texto

constitucional -- e não há! --, seria meramente reflexa. Não se tratando, em tese, de "inconstitucionalidade direta, imediata e frontal", a consequência seria a inviabilidade liminar do controle normativo abstrato, como se colhe da pacífica jurisprudência dessa Suprema Corte sobre o tema, como se colhe da expressiva ementa que encimou o aresto de julgamento da **ADI nº 2.630 AgR**:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS - ATO DESTITUÍDO DE NORMATIVIDADE - INSUFICIÊNCIA DE DENSIDADE NORMATIVA - 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 e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num 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.*

*- O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa. A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos - abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade - qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato*

estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinante de condutas individuais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato. Precedentes.

- O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação 'per relationem', que inócorre ausência de fundamentação quando o ato decisório - o acórdão, inclusive - reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público - e ao invocá-los como expressa razão de decidir -, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX) -- (ADI nº 2.630 AgR, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, DJe nº 217/2014, public. 05/11/2014).

A propósito, merece transcrição o notável voto proferido pelo eminente Ministro **CELSO DE MELLO**, Relator do caso e condutor do aresto unânime então proferido pelo Plenário dessa Suprema Corte na referida ADI nº 2.630 AgR:

**"Entendo assistir** plena razão ao eminente Chefe do Ministério Público da União, **pois a ocorrência**, na espécie, de situação caracterizadora **de conflito indireto** com o texto constitucional **inviabiliza** a instauração do processo de fiscalização **abstrata** de constitucionalidade.

**Com efeito**, como resulta claro da promoção emanada do eminente Procurador-Geral da República, **o exame** da validade **jurídico-constitucional** do diploma legislativo **ora** questionado **depende**, para efeito da **aferição de sua compatibilidade** com o texto da Constituição da República, **do cotejo prévio** com as Leis nº 8.987/95 e nº 9.074/95, **ambas** editadas pela União Federal.

**Como se sabe**, a **finalidade** a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, **tão-somente**, à análise de hipóteses caracterizadoras de **inconstitucionalidade direta, imediata e frontal** (RTJ 133/69, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - RTJ 134/558, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 137/580, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.), **de tal modo** que se acham **excluídas** do âmbito do controle concentrado aquelas situações **cujo exame de constitucionalidade**, para efetivar-se, **esteja sujeito** a necessário contraste prévio **entre** o ato estatal impugnado e outros diplomas **de caráter infraconstitucional**.



**Cumpra lembrar**, neste ponto, por oportuno, **considerado** o contexto ora em exame (**tal como delineado** no douto parecer do eminente Procurador-Geral da República), que o controle abstrato de constitucionalidade, para **viabilizar-se processualmente**, exige que a situação de conflito, **entre** o ato estatal dotado de **menor** positividade jurídica e o texto da Constituição, **transpareça, de maneira direta e imediata**, do cotejo que se faça, **desde logo**, entre as espécies normativas em relação de antagonismo, **eis que** em sede de controle abstrato o **contraste hierárquico** com a Carta Política **não pode** estabelecer-se, **obliquamente**, mediante **confronto prévio** com **qualquer** estatuto de caráter legal, **como ocorre** no caso ora em análise:

'(...) **tratando-se** de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade **há** de transparecer **de modo imediato**, derivando, o seu reconhecimento, do confronto **direto** que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República. (...).' (RTJ 184/113-114, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

'**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.

Desse modo, **a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado**. A prolação desse juízo de desvalor **não pode e nem deve depender**, para efeito de controle normativo abstrato, da **prévia análise** de **outras** espécies jurídicas **infraconstitucionais**, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado.' (RTJ 147/545-546, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

'(...) **A Constituição da República**, em tema de ação direta, **qualifica-se como o único instrumento normativo revestido de parametricidade**, para efeito de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

(...)

- O controle normativo abstrato, **para efeito** de sua **válida** instauração, **supõe** a ocorrência de situação de litigiosidade constitucional que reclama a **existência** de uma **necessária** relação de confronto **imediato** entre o ato estatal de **menor** positividade jurídica e o texto da Constituição Federal.

- **Revelar-se-á processualmente inviável** a utilização da ação direta, **quando** a situação de inconstitucionalidade - que **sempre** deve transparecer, **imediatamente**, do conteúdo material do ato normativo impugnado - **depender**, para efeito de seu reconhecimento, do **prévio** exame comparativo entre a regra estatal questionada e **qualquer** outra espécie jurídica de natureza **infraconstitucional** (...).' (RTJ 176/1019-1020, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**)

Vale registrar, por relevante, que tal entendimento tem o beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em sucessivos precedentes, **tem reconhecido**, que situações de litigiosidade constitucional de caráter meramente reflexo, **ainda** que ocorrentes, **não se expõem** à possibilidade de contestação **em sede** de fiscalização normativa abstrata (RTJ 189/98, Red. p/ o acórdão ELLEN GRACIE - RTJ 199/946, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE - RTJ 205/1125, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - RTJ 210/557, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 73/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO - ADI 1.419/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 2.065/DF, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE - ADI 2.628/DF, Red. p/ o acórdão Min. ELLEN GRACIE - ADI 2.714/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 3.789/PR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI - ADI 4.218-Agr/DF, Rel. Min. LUIZ FUX - ADI 4.952/PB, Rel. Min. LUIZ FUX, v.g.).

**Em suma: para que se viabilize o controle abstrato de constitucionalidade, é preciso que a situação de conflito entre o ato estatal dotado de menor positividade jurídica e o texto da Constituição transpareça, de maneira direta e imediata, do cotejo que se faça entre as espécies normativas em relação de antagonismo, independentemente de o contraste hierárquico com a Carta Política exigir, como sucede no caso, um necessário confronto prévio com qualquer outro estatuto de caráter legal"** (ADI nº 2.630 Agr, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, DJe nº 217/2014, public. 05/11/2014).

Ante o exposto, tem-se que se revela inadmissível a **ADI** em referência no ponto em que argui violação ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal, razão por que, nessa parte, não deve ser sequer conhecida.

### **III - COMPLETA IMPROCEDÊNCIA DA ADI**

Caso seja superada a preliminar suscitada no capítulo anterior, admite-se em atenção ao princípio da eventualidade, no *meritum causae* não assiste razão ao eminente **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, de maneira que se impõe o reconhecimento e a declaração da completa improcedência do pedido veiculado na inicial da ação direta

de inconstitucionalidade de que se cuida. É o que se passa a demonstrar.

É insubsistente a alegação originária de inconstitucionalidade (os arts. 6º a 25 da Lei nº 13.464/17 violariam o art. 39, § 4º, da Constituição Federal), vez que, como demonstrado no capítulo precedente, a referida norma constitucional não incide sobre a remuneração atual dos integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho (que, repita-se, percebem vencimento básico e *bônus de eficiência e produtividade, e não mais subsídio*); sendo, pois, inaplicável ao caso a proibição ali instituída ("*vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória*").

Com efeito, é absolutamente impertinente questionar-se a constitucionalidade da adição do aludido *bônus de eficiência e produtividade* aos *vencimentos* que são pagos àqueles servidores.

A matéria reclama algumas considerações adicionais.

É importante observar o que dispõe a Constituição Federal:

*"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".*

Colhe-se do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, acima transcrito, e de outras normas constitucionais (por exemplo, arts. 95, III, 128, § 5º, I, alínea "c", e 144, § 9º, todos da

Constituição Federal) que o regime da remuneração por subsídio é expressamente previsto, de forma obrigatória, para determinadas categorias de agentes públicos. **Todavia, a obrigatoriedade não se aplica às carreiras Auditoria da Receita Federal do Brasil (atual carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil) e Auditoria-Fiscal do Trabalho, disciplinadas pela Lei nº 10.910, de 15/07/2004.**

Isso porque, à falta de norma que imponha a extensão do sistema remuneratório por subsídio às aludidas carreiras, **incide no caso a regra prevista no art. 39, § 8º, da Constituição Federal, transcrito retro: a adoção desse regime é facultativa.**

Com apoio nessa permissão constitucional, editou-se a Lei 11.890, de 24/12/2008 (decorrente da Medida Provisória nº 440/08), por meio da qual se empreendeu modificação no sistema remuneratório dos cargos integrantes daquelas carreiras, que passou de *vencimentos* para *subsídio* fixado em parcela única: **"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..."**.

Posteriormente, tal lei foi revogada quanto ao ponto pela Lei nº 13.464/17 (proveniente da Medida Provisória nº 765/16), **que restaurou -- para os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e Auditores-Fiscais do Trabalho -- o modelo de remuneração por vencimento.** Confira-se:

**"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"**.

É perfeitamente legítimo, à luz da Constituição Federal, o retorno ao regime remuneratório por vencimentos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho. A par da inexistência de norma constitucional que determine a obrigatoriedade para elas do sistema do subsídio, destaca-se a firme orientação jurisprudencial desse col. STF no sentido de que não há direito adquirido "*à inalterabilidade do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que a eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração, e, em consequência, não provoque dano de caráter pecuniário*" (RE nº 600.837-AgR, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**, 2ª Turma, DJ de 03/12/2009).

Naturalmente tudo depende da escolha do legislador. Vale dizer, como lhe é facultado -- à luz da Constituição Federal (art. 39, § 8º) -- estender a sistemática do subsídio para as carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, é-lhe igualmente facultado, com base na mesma norma constitucional, uma vez adotada aquela estrutura remuneratória, fazer essas carreiras regressarem ao antigo regime de vencimentos.

Nada obstante, o legislador não agiu de forma irracional no caso. A *Exposição de Motivos (EM 00360/2016 MP)*, vinculada à Medida Provisória nº 765/16 -- posteriormente convolada na Lei nº 13.464/17 -- traz importantes informações sobre as razões que determinaram a modificação na sistemática remuneratória das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho:

*"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.

9. O Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira objetiva o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira. O seu pagamento será condicionado ao atingimento de meta institucional, a ser estabelecida e medida a partir de indicadores estritamente relacionados à atuação dos servidores integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

10. A fonte de recursos para o pagamento do referido Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização-Fundaf, que foi instituído por meio do Decreto-lei nº 1.437, de 1975, com a finalidade de "fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais".

Como se lê no excerto transcrito, tais alterações, em especial a instituição do bônus de eficiência e produtividade, **"objetivaram o aperfeiçoamento das atividades da Instituição, em especial quanto à arrecadação, à fiscalização tributária, ao controle aduaneiro, ao atendimento dos contribuintes e ao julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira"**.

Evidente que a reestruturação havida nas carreiras em comento está em consonância com o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), pois tem como escopo a melhoria dos resultados das atividades relacionadas aos cargos integrantes das carreiras enfocadas.

Nessa linha, não se deve olvidar que, segundo o art. 39, § 7º, da Constituição Federal: "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”.*

Sobre as vantagens da instituição de verbas estruturadas no modelo de remuneração por performance (a exemplo do bônus de eficiência e produtividade) -- já reconhecidas na jurisprudência desse col. STF --, vale transcrever a manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República, que acompanha as informações prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal nos autos:

*“Ademais, o recebimento de verbas estruturadas em um modelo por performance tem por escopo a eficiência do serviço público, o que já foi validado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais (ADI 6053, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-189 DIVULG 29-07-2020 PUBLIC 30-07-2020).*

14. Vale transcrever trecho do voto do relator para acórdão, Ministro Alexandre de Moraes:

*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”.*

É importante salientar que a Lei nº 13.464/17 (arts. 13 e 23) também se encontra em conformidade com o art. 37, caput, da Constituição Federal: ao tratar do somatório do vencimento básico das citadas carreiras com as demais parcelas, inclusive com o bônus de eficiência e produtividade, estipulou que o resultado da operação não excederá o teto estabelecido naquela norma constitucional para os servidores públicos.

Como explicitado no item 10 da *Exposição de Motivos* (EM 00360/2016 MP), vinculada à Medida Provisória nº 765/16 -- convolada na Lei nº 13.464/17 --, o pagamento do bônus de eficiência e produtividade é arcado pelo **FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO E APERFEIÇOAMENTO DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO (FUNDAF)** (art. 6º, "c", do Decreto-Lei 1.473, de 17 de dezembro de 1975, com redação dada pela Lei 13.464/17), que tem como fontes de custeio, dentre outros, "receitas diversas, decorrentes de atividades próprias da Secretaria da Receita Federal" (art. 8º, III, do Decreto-Lei nº 1.473/75).

Inexiste a inconstitucionalidade alegada na petição inicial do processo em referência. Os integrantes das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho deixaram de receber subsídio e passaram a auferir vencimento básico e *bônus de eficiência e produtividade*, como se colhe do art. 27 da Lei nº 13.464/17 (oriunda da Medida Provisória nº 765/16). Dito de outra forma, quando o *bônus de eficiência e produtividade* foi instituído pelo art. 6º da Lei nº 13.464/17 (correspondente ao art. 5º da Medida Provisória nº 765/16), o seu pagamento foi implementado com a supressão da remuneração por subsídio, não se podendo falar, a toda evidência, em incompatibilidade do novo regime remuneratório com o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

E como amplamente demonstrado, é perfeitamente legítimo para aquelas carreiras, nos termos da Constituição Federal (art. 39, § 8º), o restabelecimento do sistema de remuneração por vencimentos (no caso da categoria dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil: vencimento básico e *bônus de eficiência e produtividade*), modelo este que está em harmonia com o *princípio da eficiência* (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Por igual, improcede a alegação superveniente do eminente **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** -- em clara modificação da causa de pedir articulada originariamente na petição inicial da **ADI** em referência -- de que os arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 13.464/17 ofenderiam o art. 37, X e XIII, da Constituição Federal.



No presente caso, inexistiu ofensa à reserva absoluta de lei formal específica (art. 37, X, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/98).

Segundo o eminente **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, a Lei 13.464/17 teria assegurado a percepção do bônus de eficiência e produtividade para as referidas carreiras, sem, contudo, “fixar, em definitivo, os valores devidos a título daquela parcela remuneratória, nem de forma global, nem individual”. E continua: “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, 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). Vale dizer, as referidas normas legais teriam deixado “a cargo de atos infralegais a fixação dos montantes de parcelas de natureza remuneratória”, o que esbarraria na exigência da reserva absoluta de lei formal específica, imposta pelo art. 37, X, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/98.

A alegação é insubsistente.

A Lei 13.464/17 instituiu “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” (art. 6º, caput).

Ao fazê-lo, estatuiu que o referido programa “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” (§ 1º).

Com efeito, instituiu o bônus de eficiência e produtividade e definiu o **regramento básico** da sua sistemática de pagamento (no que pertine à definição da base de cálculo e à metodologia de cálculo da vantagem, bem assim aos parâmetros para fixação de valores globais e individuais a esse título), e, dada a complexidade que envolve a matéria, permitiu que, no âmbito do Poder Executivo, fosse procedida à devida regulamentação de certos aspectos técnicos a ela relacionados, respeitados os seguintes parâmetros:

-- 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" (art. 6º, § 2º);

-- ato do comitê gestor do programa de produtividade da Receita Federal do Brasil "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" (art. 6º, § 3º); e

-- "O valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional" (art. 6º, § 4º).

A Lei 13.464/17 estipulou valores provisórios que subsistirão até a expedição do referido ato regulamentar (arts. 11 e 21).

Pois bem. Por ser a referida lei de natureza administrativa -- dirigida à própria Administração Pública Federal, que deverá cumpri-la --, é da competência da Presidência da República regulamentá-la mediante decreto (art. 84, IV e VI, "a", da Constituição Federal).

No que diz respeito ao bônus de eficiência e produtividade -- que é prestação pecuniária de trato sucessivo e está diretamente relacionada à eficiência da Receita Federal do Brasil --, **a definição de sua base de cálculo, a fixação de valores globais e individuais da parcela, e a disciplina atinente à metodologia de cálculo desse benefício (arts. 6º, §§§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§§ 2º, 3º e 4º) reclamam criteriosa e complexa disciplina de ordem técnica.**

Por isso, o legislador definiu os parâmetros fundamentais desses elementos, decidindo que os seus aspectos complementares deverão ser devidamente explicitados, para que se dê eficácia e aplicabilidade à lei, mediante "*ato do Poder Executivo Federal*" (art. 6º, § 1º, da Lei 13.464/17), o que é perfeitamente legítimo à luz da Constituição Federal (art. 84, IV e VI, "a", da Constituição Federal).

O exercício dessa prerrogativa (de natureza derivada) pelo Chefe do Executivo Federal -- com o objetivo de propiciar a rigorosa execução da lei de incidência, observando-se os balizamentos nela postos -- de modo algum ofende o art. 37, X, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/98.

Em excelente obra doutrinária, **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO** discorre acerca dos limites do poder regulamentar:

*"O poder regulamentar é subjacente à lei e pressupõe a existência desta. É com esse enfoque que a Constituição autorizou o Chefe do Executivo a expedir decretos e regulamentos: viabilizar a efetiva execução das leis (art. 84, IV). Por essa razão, ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei (contra legem), pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se secundum legem, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser. Decorre daí que não podem os atos formalizadores criar direitos e obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema jurídico: 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' (art. 5º, II, CF). É legítima, porém, a fixação de obrigações subsidiárias (ou derivadas) - diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei - nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida ao administrado. Constitui, no entanto, requisito de validade de tais obrigações sua necessária adequação às obrigações legais. Inobservado esse requisito, são inválidas as normas que as preveem e, em consequência, as próprias*

obrigações" (*Manual de Direito Administrativo*, Atlas, Edição do Kindle, p. 64).

**RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA**, por sua vez, sustenta acertadamente que, com menor intensidade, os regulamentos também produzem o direito, conforme se colhe de sua excelente obra "*A constitucionalização do direito administrativo. O princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras*" (Lumen Juris, 2009, pp. 63-64).

O regulamento executivo, como explica **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, "*contém normas 'para fiel execução da lei'; ele não pode estabelecer normas contra legem ou ultra legem. Ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II, da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração*" (*Direito Administrativo*, Forense, Edição do Kindle, p. 118).

No presente caso, ao editar a Lei 13.464/17, o legislador não abdicou, não renunciou nem transferiu o seu poder (no caso, o poder de fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 da CF -- cf. art. 37, X, da CF) para órgão da Administração Pública. Na verdade, **produziu as normas legais fundamentais** sobre o bônus de eficiência e produtividade (e definiu os parâmetros de sua sistemática de pagamento), de maneira que é da competência do Chefe do Executivo Federal a expedição, diante da complexidade técnica da matéria, das normas (infralegais) complementares necessárias ao fiel cumprimento da lei, notadamente para tornar possível a valoração e o conseqüente pagamento daquela parcela remuneratória, dentro dos critérios e limites legais previamente fixados.

Vale dizer, a lei de que se cuida não deu autorização para que o Chefe do Executivo Federal, ao exercer o seu poder regulamentar quanto ao assunto, venha a inovar na ordem jurídica, "*criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas*" -- cf. lição de **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, transcrita retro.

A despeito de não se identificar com a espécie versada nestes autos (porque, aqui, a competência para a regulamentação da matéria enfocada decorre **diretamente** do art. 84, IV e VI, "a", da Constituição Federal, e deve ser exercitada *secundum legem*), o chamado fenômeno da "deslegalização" vem tornando-se realidade no Direito brasileiro, como destaca **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**:

"De acordo com o sistema clássico da separação de Poderes, não pode o legislador, fora dos casos expressos na Constituição, delegar integralmente seu poder legiferante aos órgãos administrativos. Significa dizer que o poder regulamentar legítimo não pode simular o exercício da função de legislar decorrente de indevida delegação oriunda do Poder Legislativo, delegação essa que seria, na verdade, inaceitável renúncia à função que a Constituição lhe reservou. **Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (domaine de la loi) para o domínio de ato regulamentar (domaine de l'ordonnance). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos. Não obstante, é importante ressaltar que referida delegação não é completa e integral. Ao contrário, sujeita-se a limites. Ao exercê-la, o legislador reserva para si a competência para o regramento básico, calcado nos critérios políticos e administrativos, transferindo tão somente a competência para a regulamentação técnica mediante parâmetros previamente enunciados na lei. É o que no Direito americano se denomina delegação com parâmetros (delegation with standards). Daí poder afirmar-se que a delegação só pode conter a discricionariedade técnica.**

(...) Exemplos dessa forma especial do poder regulamentar têm sido encontrados na instituição de algumas agências reguladoras, entidades autárquicas às quais o legislador tem delegado a função de criar as normas técnicas relativas a seus objetivos institucionais. É o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, em cuja competência se insere a produção de normas técnicas para os setores de energia elétrica e telecomunicações, objeto de sua atuação controladora" (ob. cit., pp. 63 e 64).

Esse tema não é estranho à jurisprudência desse col. STF, que, v.g., já proferiu decisão admitindo a "deslegalização" no âmbito tributário:

"Tributário. IPI. Artigo 66 da Lei n. 7.450/1985, que autorizou o Ministro da Fazenda a fixar prazo de recolhimento do IPI, e Portaria n. 266/1988/MF, pela qual dito prazo foi fixado pela mencionada autoridade. Acórdão que teve os referidos atos inconstitucionais. **Elemento do tributo em apreço que, conquanto não submetido pela constituição ao princípio da reserva legal, fora legalizado pela Lei n. 4.502/1964 e assim permaneceu até a edição da Lei n. 7.450/1985, que, no artigo 66, o deslegalizou, permitindo que sua fixação ou alteração se processasse por meio da legislação tributária (CTN, art. 160), expressão que compreende não apenas as leis, mas também os decretos e as normas complementares"** (...) -- (RE nº 140.669/PE, Rel. Min. **ILMAR GALVÃO**, Tribunal Pleno, 02/12/98).

A regulamentação que se faz necessária para a eficácia e aplicabilidade da Lei 13.464/17 não implica ofensa à reserva absoluta de lei formal específica (art. 37, X, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/98).

Como já referido, a Lei nº 13.464/17 definiu as linhas gerais da base de cálculo relativa ao bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira:

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

**'Art. 6º [Fica instituído (...) o FUNDAF, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais (...)]**

Parágrafo único. [O FUNDAF destinar-se-á, também, a fornecer recursos para custear:]

(...)

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

A base de cálculo da referida vantagem é constituída de verbas que compõem o **FUNDAF**, com exclusão das multas tributárias e das receitas pela alienação de bens apreendidos -- itens estes que, embora constassem do texto originário da Medida Provisória nº 765/16 (art. 5º, § 4º) como integrantes daquela base de cálculo, foram dele suprimidos pela lei de conversão (Lei nº 13.464/17) --, além de outros recursos, igualmente pertencentes a esse fundo especial, afetados a finalidades diversas. No mais, a matéria deverá receber a devida regulamentação, nos termos do art. 84, IV e VI, "a", da Constituição Federal.

A propósito, o eminente publicista e professor **MÁRCIO CAMMAROSANO** desenvolveu aprofundado estudo sobre o assunto, consubstanciado no **anexo parecer**, em que estabelece de forma sólida e convincente as seguintes conclusões: é improcedente a tese de ofensa ao art. 37, X, da Constituição Federal (com redação da Emenda Constitucional nº 19/98), sendo patente a constitucionalidade da Lei nº 13.464/17 diante do estatuído nos arts. 37, *caput*, 84, IV e VI, "a", e 169, da Constituição Federal.

Em seu expressivo e bem fundamentado parecer, aquele eminente publicista sustenta que é da competência do Poder Executivo, no exercício de seu poder regulamentar, sem qualquer violação ao princípio da legalidade, dispor sobre elementos (complementares) necessários à valoração do aludido bônus, inclusive sobre *"a definição do índice de eficiência institucional e de sua base de cálculo específica"*, sem o que não haveria como dizer qual o quantum a que cada servidor haveria de fazer jus a título do Bônus". Confira-se:

*"Válido anotar, no que diz respeito à legalidade/constitucionalidade, do referido Bônus, que a lei nº 13.464/2017 alterou o regime jurídico dos servidores a que ela faz referência, especificamente quanto a percepção de vencimentos, o que, contudo, conforme sua nova configuração, em nada se mostra ofensivo a ordem jurídica, posto que, sobretudo, prestigiou o primado da eficiência, esculpido no art. 37 da Constituição da República.*

*Como bem salientado no parecer da comissão mista do Congresso Nacional formada para análise da Medida Provisória nº 765/2016, 'o processo de pagamento dos servidores das carreiras da Receita Federal do Brasil (...) permitirá o aumento da eficiência do respectivo trabalho'.*

A propósito, foi referido também no citado parecer que o atual quadro de remuneração instituído pela citada medida provisória possui notável similaridade com a forma de remuneração dos mesmos servidores antes de sua alteração, procedida pela Medida Provisória nº 440/2008 e posteriormente convertida na lei nº 11.890/2008.

Noutra banda, a lei nº 13.464/2017, ao instituir o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, **fixou a origem para custeio do referido Bônus, respeitando a destinação vinculada dos recursos do FUNDAF**, determinou as carreiras que poderiam perceber a gratificação por produtividade, assim como descreveu os critérios e fórmula para determinação do Bônus a ser pago, relegando a norma regulamentadora posterior apenas a definição do índice de eficiência institucional, que prescinde de conhecimento das metas a estabelecidas nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil e sua base de cálculo específica dentre todo o espectro de fontes de recursos do FUNDAF.

Decreto a ser baixado, como já afirmado na opinião jurídica transcrita acima, servirá para regulamentação e fiel execução da lei, o que necessariamente diz respeito também à definição do índice de eficiência institucional e de sua base de cálculo específica, sem o que não haveria como dizer qual o quantum a que cada servidor haveria de fazer jus a título do Bônus.

O decreto regulamentador que dispusesse sobre essa matéria não estaria, em rigor, criando ou aumentando despesa porque o decreto não poderia dispor a respeito de ampliação ou redução das próprias fontes de custeio do fundo.

Em termos orçamentários não se está ensejando mais ou menos recursos ao fundo.

Se a regulamentação a ser baixada pelo Chefe do Executivo, para fiel execução da lei, não contiver disposições que deem eficácia e aplicabilidade ao Bônus instituído por lei, essa omissão estará a inviabilizar o gozo dos servidores a vantagem pecuniária instituída por lei.

Minudenciamento em regulamento do que se faça necessário para apuração do quantum devido aos servidores, e o estabelecimento da metodologia a ser estabelecida também em regulamento não implicará aumento ou diminuição das fontes de custeio do referido fundo, nem do quantum que a ele será destinado.

Outrossim, referida regulamentação por decreto da base de cálculo específica dentre as diversas fontes de recursos do FUNDAF importa discricionariedade do Poder Executivo, em face da lei, limitada, entretanto, aos recursos do Fundo em questão e aos limites orçamentários previstos, compatibilizados com a legislação financeira da União" (pp. 11 a 13).



Como se vê, insubsistente a alegação de violação ao art. 37, X, da Constituição Federal, pois, em resumo, o legislador não abdicou -- por intermédio da Lei nº 13.464/17 -- do seu poder constitucional de fixar a parcela remuneratória denominada bônus de eficiência e produtividade. A referida lei criou-a e definiu os elementos e parâmetros básicos para a sua apuração e conseqüente pagamento (no que pertine à base e metodologia de cálculo da vantagem, bem assim aos demais itens necessários para fixação de valores globais e individuais a esse título), cabendo ao Chefe do Executivo Federal a expedição das normas (infralegais) complementares à concretização do comando legal, como resultado do exercício de sua competência constitucional (art. 84, IV e VI, "a", da Constituição Federal).

Do mesmo modo, improcede a alegação de ofensa ao art. 37, XIII, da Constituição Federal: a Lei nº 13.464/17 não estabeleceu, ao tratar da forma de pagamento do bônus de eficiência e produtividade, vinculação de parcela remuneratória a índices e indicadores. Na verdade, tendo bem presente o princípio da eficiência (art. 37, IV, da Constituição Federal), aquele diploma legal criou o referido bônus, estruturando-o como autêntica gratificação de desempenho na administração tributária, à semelhança da Gratificação de Desempenho que foi instituída pela Lei nº 10.356/01 em favor dos servidores da secretaria do *Tribunal de Contas da União*.

Ademais, há exemplos no direito brasileiro de espécies remuneratórias variáveis atreladas a ato do Poder Executivo (órgãos pagadores):

***"Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019:***

*Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade:*

*'Art. 38. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Perícia Médica Previdenciária - GDAPMP, devida aos titulares dos cargos de provimento efetivo da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, quando em efetivo exercício nas atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no órgão de lotação ou no INSS, em função do desempenho individual do servidor e do alcance de metas de desempenho institucional*

§ 4º A parcela referente à avaliação de desempenho institucional será paga conforme os parâmetros de alcance das metas organizacionais a serem definidos em ato do dirigente máximo do órgão de lotação"

**"Lei nº 10.551, de 13 de novembro de 2002:**

*Gratificação de Desempenho de Atividade de Controle e Segurança de Tráfego Aéreo - GDASA e da Gratificação Especial de Controle do Tráfego Aéreo - GECTA:*

'Art. 4º Ato do Poder Executivo disporá sobre os critérios gerais a serem observados para a realização das avaliações e do pagamento da GDASA, inclusive na hipótese de ocupação de cargos e funções de confiança.

§ 2º As metas referentes à avaliação de desempenho institucional serão fixadas em ato do Ministro de Estado da Defesa".

**"Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006:**

*Gratificação dos Planos Especiais de Cargos da SUFRAMA:*

'Art. 73.

Art. 1º-C. Fica instituída a Gratificação de Desempenho da Suframa - GDSUFRAMA, devida aos servidores titulares dos cargos de provimento efetivo de que trata o art. 1º desta Lei, com efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008.

§ 8º As metas referentes à avaliação de desempenho institucional serão fixadas anualmente em ato do Superintendente da Suframa".

Além disso, é fato que, de dezembro de 1988 a julho de 2008, os ocupantes dos cargos integrantes das (atualmente denominadas) carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil percebiam remuneração variável na forma de gratificação por desempenho, acrescida ao vencimento básico. Caracterizavam-se como parcelas remuneratórias por desempenho: a **RAV** (Lei nº 7.711/88), que depois deu lugar à **GDAT** (MP nº 1.915/99), tendo a Lei nº 10.910/04 transformado-a em **GAT** e criado a **GIFA**.

Esse quadro foi alterado com o advento da MP nº 440/08 (transformada na Lei nº 11.890/08), que determinou fosse o pagamento da remuneração devida aos cargos integrantes das referidas carreiras realizado por subsídio, fixado em parcela única.

Como se vê, a estrutura remuneratória introduzida pela Lei nº 13.464/17 (decorrente da MP nº 765/16), igualmente baseada no desempenho institucional e/ou individual, guarda profunda semelhança com aquela que se aplicava -- até a edição da Lei nº 11.890/08 (decorrente da MP nº 440/08) -- à mencionada carreira.

O eminente publicista e professor **MÁRCIO CAMMAROSANO** observou tal similitude, ao invocar "*parecer da comissão mista do Congresso Nacional formada para análise da Medida Provisória nº 765/2016*" (convolada na Lei nº 13.464/17), para destacar que "*foi referido também no citado parecer que o atual quadro de remuneração instituído pela citada medida provisória possui notável similaridade com a forma de remuneração dos mesmos servidores antes de sua alteração, procedida pela Medida Provisória nº 440/2008 e posteriormente convertida na lei nº 11.890/2008*" (pp. 11 e 12 do Parecer anexo).

Destarte, o bônus de eficiência e produtividade de que se cuida é legítima gratificação por desempenho, sendo certo que a sua estrutura -- que segue a linha de outras espécies remuneratórias similares -- não afronta em absoluto o art. 37, XIII, da Constituição Federal.

Por tudo isso, afigura-se de todo improcedente a **ADI** ora impugnada.

#### **IV - PEDIDO**

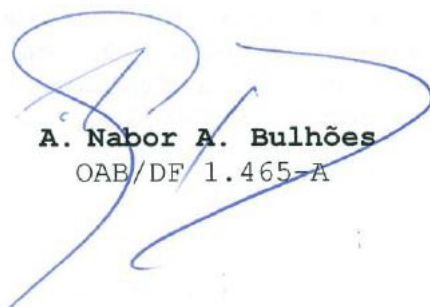
Ante o exposto, o **SINDIRECEITA - SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL** requer (i) o *não conhecimento* da **ADI** em referência (quanto ao fundamento de que os arts. 6º a 25 da Lei nº 13.464/17 ofenderiam o art. 39, § 4º, da Constituição Federal), ou, quando não, (ii) sejam os pedidos

veiculados na referida ação julgados integralmente *improcedentes*, nos termos das razões acima expostas.

Por último, sem prejuízo dos pedidos deduzidos no parágrafo anterior, e considerando que o eminente Procurador-Geral da República alterou a *causa de pedir* da **ADI** ora impugnada por ocasião da emissão de seu parecer a que alude o art. 8º da Lei nº 9.868/99 (**PEÇA 71**), impende que sejam novamente ouvidos os órgãos e as autoridades dos quais emanaram as normas legais impugnadas, mediante aplicação subsidiária dos arts. 9º e 10 do Código de Processo Civil.

Pede deferimento.

Brasília/DF, 01 de fevereiro de 2020.



**A. Nabor A. Bulhões**  
OAB/DF 1.465-A

*Márcio Cammarosano*

Professor da Faculdade de Direito da  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**O Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil - SINDIRECEITA** honra-nos com consulta a respeito de questões concernentes ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, instituído pela lei n.º 13.464/2017.

Como forma de sintetização do objeto da Consulta, foram-nos encaminhados quesitos que circunscrevem o Parecer a ser exarado no âmbito dos aspectos de constitucionalidade e legalidade do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, como se verifica pela transcrição dos seguintes questionamentos:

- !) O Bônus de Eficiência instituído por lei específica, atende ao que determina o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal?





- II) Foi atendido o princípio da reserva de lei?
- III) Considerando ter sido o Bônus de Eficiência criado pela Lei n.º 13.464/2017, poderá a referida vantagem ser regulamentada por meio de decreto?
- IV) O Decreto que regulamentará a Lei n.º 13.464/2017 encontraria vedação quanto à regularidade formal e material à luz da Constituição Federal?
- V) O decreto que regulamentará o Bônus de Eficiência (que já foi instituído pela Lei n.º 13.464/2017 e com recursos também previstos no Decreto-Lei n.º 1.437/1975) ao estabelecer como se dará o seu pagamento implicaria em aumento de despesa inconstitucional e/ou ilegal?
- VI) O Decreto-Lei n.º 1.437/1975 que criou o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, destinado a pagar os valores do Bônus de Eficiência, viola alguma previsão constitucional ou legal?
- VII) Há algum óbice para que os recursos destinados ao pagamento do Bônus de Eficiência sejam estabelecidos no Plano de Aplicação do FUNDAF aprovado pelo Ministro da Fazenda, como já ocorre em relação às outras despesas custeadas pelo FUNDAF?
- VIII) Analisando a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) como norma que regulamenta as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, a criação do Bônus de Eficiência e a sua futura regulamentação por decreto afrontariam a previsão contida nos §§ 1º e 6º do artigo 17 da referida Lei?
- IX) Considerando a previsão contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o previsto no artigo 16, a regulamentação por instrumento infralegal do Bônus de Eficiência, estabelecido pela Lei n.º 13.464/2017, estará compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias?
- X) Ainda à luz do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a instituição do Bônus de Eficiência alcança os objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, sem contrariar qualquer de suas disposições?



Cumprе registrar que ao ensejo da consulta nos foi solicitado o oferecimento preambular de Opinião Jurídica, compreendendo o trato dos quesitos (I), (III), (IV) e (V), o que fizemos nos seguintes termos.

### **OPINÃO JURÍDICA**

#### **FIXAÇÃO DE PREMISSAS - HISTÓRICO LEGISLATIVO PERTINENTE A MATÉRIA**

A lei n.º 13.464/2017 é decorrente da conversão da Medida Provisória n.º 765/2016, editada pelo Presidente da República, alterando a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, dando outras providências, alterando leis que dispunham a respeito da matéria.

A tramitação do processo de conversão da medida provisória, seguindo as disposições constitucionais e regimentais do Congresso Nacional, culminou com a edição da lei n.º 13.464/2017, cuja vigência se deu a partir de sua publicação (11 de julho de 2017), não produzindo efeitos retroativos, de ordem financeira, anteriores à data da publicação da Medida Provisória n.º 765/2016 (30 de dezembro de 2016).

Passemos agora à análise dos quesitos.



**A** – Quanto ao **questo (I)**, o artigo 37, inciso X da Constituição da República, com redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, prescreve que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada **mediante lei específica**, devendo ser observada a **iniciativa privativa** própria de cada hipótese:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*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;*

Da leitura do dispositivo constitucional, verifica-se a fixação de dois requisitos indispensáveis para a alteração ou fixação da remuneração dos servidores públicos, quais sejam: **a)** lei específica; e **b)** iniciativa privativa, definida é, claro, pela regra de competência.

Pois bem.

Para a ordem jurídica atualmente em vigor, são consideradas espécies normativas, submetidas a processo legislativo próprio, todas aquelas dispostas nos incisos do artigo 59 da Constituição da República:

*Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:*

*I - emendas à Constituição;*

*II - leis complementares;*

*III - leis ordinárias;*

*IV - leis delegadas;*

*V - medidas provisórias;*

*VI - decretos legislativos;*

*VII - resoluções.*



No que tange ao requisito de lei específica<sup>1</sup>, entendemos como tal a obrigatoriedade de um diploma legal que tenha por conteúdo matéria determinada circunscrita a um mesmo tema ou assunto, admitindo-se disciplina de questões conexas ou da mesma natureza.

Como matéria que compõe determinada legislação, por seu turno, se verifica o trato de questões relacionadas a um mesmo instituto ou ramo do direito.

Quanto ao requisito de iniciativa privativa, é de se atentar para o disposto nos artigos 61, §1º, inciso II e 62, ambos da Constituição da República, que elenca as matérias legislativas que são de iniciativa privativa do Presidente da República:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**  
(...)

**II - disponham sobre:**

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;  
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

<sup>1</sup> O Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento da ADI 5154, está realizando reflexão aprofundada sobre o nuclear conteúdo do termo 'lei específica'. Inaugurada a divergência pelo saudoso Ministro Teori Zavascki, entende-se por lei específica a lei que discipline certa questão, diversamente da lei de conteúdo exclusivo, como se observa da leitura do artigo 150, §6º da Constituição da República. (A ação encontra-se suspensa)



- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (g.n)

(...)

**Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.**

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
  - b) direito penal, processual penal e processual civil;
  - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
  - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III - reservada a lei complementar;
- IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.
- (g.n)

Nota-se, desta feita, que das hipóteses legislativas previstas na Constituição da República, compete privativamente ao Presidente da República dar início a processo legislativo, seja por meio de projeto de lei ou por medida provisória, encaminhando, por conseguinte, ao Poder Legislativo para dar os andamentos devidos a cada espécie.

Analisando-se a lei n.º 13.464/2017 verifica-se que sua origem é decorrente de medida provisória, de iniciativa do Presidente da República, e seu conteúdo, além de não dispor acerca de matéria vedada pelo § 1º do artigo 62, da Constituição da República, versa questões de direito administrativo, mais especificamente com



relação a servidores públicos, na órbita da administração pública federal. Há, portanto, um mesmo eixo temático.

Assim sendo, entendemos que foi atendido o disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição da República.

De qualquer forma, impõe-se também, evidentemente, atentar para o que prescreve o inciso XI do artigo 37, e o que mais de ordem constitucional couber, como o disposto no artigo 169 da nossa Lei Maior, que reza:

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;*

*II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*

**B** – No que diz respeito aos **quesitos (III), (IV) e (V)**, as suas respostas reclamam considerações a respeito da competência do Chefe do Executivo para baixar decreto, regulamentando a lei federal n.º 13.464/2017.

A matéria é, eminentemente, de ordem constitucional.



O artigo 84, *caput*, e respectivos incisos IV e VI,  
alínea *a*, rezam:

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

*(...)*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.*

Sabe-se, a propósito, que regulamentos são atos normativos infralegais, baixados mediante decretos editados por Chefes do Executivo.

Regulamento que vier a ser baixado mediante decreto do Presidente da República, pode ter por objeto a lei n.º 13.464/2017 porque se trata de lei de natureza administrativa, a ser cumprida pela própria Administração Pública Federal.

É certo também que regulamentos, como o cogitado, só poderão ser da espécie regulamento de execução, isto é, para **fiel execução da lei**, inconfundível com regulamentos delegados ou autorizados, ou autônomos, em rigor não admitidos em nosso ordenamento jurídico, ressalvado o disposto no artigo 84, inciso VI, já transcrito.

Regulamento dessa espécie não pode inovar originalmente na ordem jurídica. Tratando-se, repita-se, de ato normativo infralegal, será de nível hierárquico inferior à lei a ser regulamentada.



Regulamentos de execução só podem veicular regras orgânicas e procedimentais para fiel execução das leis a que se referem, razão pela qual costumamos até ressaltar que, em rigor, não é a lei que é regulamentada, mas sim a atuação dos agentes e órgãos competentes para esmero e eficaz cumprimento da lei.

Regulamento respeitoso a essa finalidade, de ensejar fiel execução da lei, sem inovar originalmente na ordem jurídica, a ser veiculado mediante decreto do Chefe do Executivo, estará revestido de regularidade formal e material ou substancial à luz da Constituição da República.

Nessa ordem de raciocínio, inegável a competência do Presidente da República para, baixando decreto regulamentar à legislação instituidora do Bônus de Eficiência, dispor a respeito da atuação dos órgãos e agentes responsáveis pelo pagamento, a quem de direito, do referido Bônus, isto é, dos procedimentos e formalidades a serem observados.

Concluindo, resumidamente:

**Quesito (I)** – O Bônus de Eficiência instituído por lei específica atende, em princípio, ao que determina o inciso X do artigo 37 da Constituição da República. Trata-se de matéria a ser versada por lei, e a espécie normativa adotada é a apropriada;

**Quesitos (III), (IV) e (V)** – A lei que instituiu o Bônus de Eficiência comporta regulamentação via decreto, limitada ao estabelecimento do que se fizer necessário para sua fiel execução. Assim

editado, o decreto não será ofensivo, formal ou materialmente, à Constituição da República, inclusive no que prescrever como se dará o pagamento do referido Bônus, não implicando, em princípio, aumento de despesa inconstitucional e/ou ilegal. Conclusão definitiva, no caso concreto, demanda ciência dos termos da regulamentação que se pretende editar.

Foi essa a nossa opinião, a ser complementada com a emissão de parecer dando respostas a todos os quesitos formulados, com a brevidade solicitada.

Ratificamos, nesta oportunidade, as conclusões lançadas ao ensejo da referida opinião jurídica.

Retornamos agora ao trato da matéria, com foco nos demais quesitos formulados, sem prejuízo de anotações adicionais àquelas considerações anteriormente expendidas.

Permitimo-nos registrar que examinamos, dentre outros os seguintes diplomas:

- a)** Medida Provisória N.º 765/2016;
- b)** Exposição de Motivos da MP n.º 765/2016;
- c)** Lei n.º 13.464/2017 que instituiu o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira;
- d)** Decreto-lei n.º 1.437/1975 que instituiu o FUNDAF;
- e)** Parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional para conversão da MP n.º 765/2016;





f) Lei n.º 4.320/1964, que trata do sistema financeiro e fundos públicos;

Assim sendo, apreciando agora os demais quesitos formulados - VI a X -, temos a anotar o quanto segue:

**C** – Inicialmente, cumpre ressaltar que, em face mesmo dos quesitos já apreciados, resulta como consequência o nosso entendimento no sentido de que restou respeitado o princípio da legalidade em sentido estrito. A edição de medida provisória, posteriormente convertida em lei, foi a espécie normativa necessária e suficiente para a instituição do Bônus de Eficiência considerado. A resposta, portanto, ao quesito II é afirmativa.

Válido anotar, no que diz respeito a legalidade/constitucionalidade do referido Bônus, que a lei n.º 13.464/2017 alterou o regime jurídico dos servidores a que ela faz referência, especificamente quanto a percepção de vencimentos, o que, contudo, conforme sua nova configuração, em nada se mostra ofensivo a ordem jurídica, posto que, sobretudo, prestigiou o primado da eficiência, esculpido no artigo 37 da Constituição da República.

Como bem salientado no parecer da comissão mista do Congresso Nacional formada para análise da Medida Provisória n.º 765/2016, "o processo de pagamento dos servidores das carreiras da Receita Federal do Brasil (...) permitirá o aumento da eficiência do respectivo trabalho".





A propósito, foi referido também no citado parecer que o atual quadro de remuneração instituído pela citada medida provisória possui notável similaridade com a forma de remuneração dos mesmos servidores antes de sua alteração, procedida pela Medida Provisória n.º 440/2008 e posteriormente convertida na lei n.º 11.890/2008.

Noutra banda, a lei n.º 13.464/2017, ao instituir o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira fixou a origem para custeio do referido Bônus, respeitando a destinação vinculada dos recursos do FUNDAF, determinou as carreiras que poderiam perceber a gratificação por produtividade, assim como descreveu os critérios e fórmula para determinação do Bônus a ser pago, relegando a norma regulamentadora posterior apenas a definição do índice de eficiência institucional, que prescinde de conhecimento das metas estabelecidas nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil e sua base de cálculo específica dentre todo o espectro de fontes de recursos do FUNDAF.

Decreto a ser baixado poderia, como já afirmado na opinião jurídica transcrita acima, servir para regulamentação e fiel execução da lei, o que necessariamente diz respeito também a definição do índice de eficiência institucional e de sua base de cálculo específica, sem o que não haveria como dizer qual o quantum a que cada servidor haveria de fazer jus à título do Bônus.

O decreto regulamentador que dispusesse sobre essa matéria não estaria, em rigor, criando ou aumento despesa porque





o decreto não poderia dispor a respeito de ampliação ou redução das próprias fontes de custeio do fundo.

Em termos orçamentários não se está ensejando mais ou menos recursos ao fundo.

Se a regulamentação a ser baixado pelo Chefe do Executivo, para fiel execução da lei, não contiver disposições que deem eficácia e aplicabilidade ao Bônus instituído por lei, essa omissão estará a inviabilizar o gozo dos servidores a vantagem pecuniária instituída por lei.

Minudenciamento em regulamento do que se faça necessário para apuração do quantum devido aos servidores, e o estabelecimento da metodologia a ser estabelecida também em regulamento não implicará aumento ou diminuição das fontes de custeio do referido Fundo, nem do quantum que a ele será destinado.

Outrossim, referida regulamentação por decreto da base de cálculo específica dentre as diversas fontes de recursos do FUNDAF importa discricionariedade do Poder Executivo, em face da lei, limitada, entretanto, aos recursos do Fundo em questão e aos limites orçamentários previstos, compatibilizados com a legislação financeira da União.

**D** – Quanto ao quesito VI, é de rigor examinar as disposições da legislação que instituiu o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) em consonância com a teoria geral dos fundos públicos.



O Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), instituído pelo Decreto-lei n.º 1.437/1975, possui como finalidade, conforme o artigo 6º de seu diploma instituidor, o fornecimento de recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais, além de outros objetivos previstos em seu parágrafo único.

Como fundo público, o FUNDAF se caracteriza por ser um fundo especial, cujo produto é constituído de receitas específicas (artigo 8º do Decreto-Lei n.º 1.437/1975) que, por lei, se vinculam à realização de objetivos ou serviços predeterminados, sendo facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

A regulamentação vigente dos fundos especiais, presente desde a década de 60, possui ponto de início na Lei n.º 4.320/1964 (que trata de normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da Federação) perpassando pelo Decreto n.º 98.872/1986 que dispõe, precipuamente, sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional.





A Lei n.º 4.320/1964, em seus artigos 71 a 74, trata genericamente acerca dos fundos especiais nos seguintes termos:

#### **TÍTULO VII**

##### **Dos Fundos Especiais**

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Por sua vez, o Decreto n.º 98.872/1986 trouxe maiores detalhes sobre o regime jurídico dos fundos especiais:

#### **SEÇÃO IX**

##### **Fundos Especiais**

Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional.

Art. 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional.

Art. 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.



Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.

Art. 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.

Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.

Art. 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização.

Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial.

Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento.

Art. 80. Extinguir-se-á o fundo especial inativo por mais de dois exercícios financeiros.

Art. 81. É vedada a constituição de fundo especial, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo quando se tratar de estabelecimento oficial de crédito.

A par da distinção entre fundos contábeis e financeiros cuja distinção provoca debates de índole meramente classificatória no campo teórico, visto que se verifica, no direito brasileiro, a existência de fundos híbridos, o que se observa das disposições que versam sobre a temática dos fundos pertinentes a Consulta que ora se responde para a eskorreita utilização do fundo é devido, conforme se depreende dos artigos transcritos acima, é a necessidade de **i)** vinculação aos objetivos ou serviços específicos para os quais o fundo foi criado para que se permita a destinação dos recursos; que **ii)** a destinação da receita a ser vinculada ao fundo deve constar em dotação orçamentária prevista na Lei de Orçamento, ou em créditos adicionais; e que **iii)** a aplicação de recursos deverá constar de



programação e ser especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.

Preenchidos os requisitos listados, na hipótese enfrentada neste Parecer, bem como a esmerada observância de todas as disposições que regem os fundos especiais, não haverá que se falar quanto a inconstitucionalidade e ou ilegalidade do Decreto-lei n.º 1.437/1975 e do FUNDAF.

Averiguada a integralidade das disposições do Decreto-lei n.º 1.437/1975 sobre o FUNDAF, na mesma linha de considerações anteriormente desenvolvidas, parece-nos inexistir violação a qualquer norma hierarquicamente superior que pudesse afetar a legalidade/constitucionalidade do Decreto-lei n.º 1.437/1975, de resto recepcionado pela Constituição em vigor.

Decreto-lei, como espécie normativa, estava inserido como instrumento passível de ser editado pelo Presidente da República, nos termos do artigo 46, V e 55 da Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda n.º 01, de 1969.

Segundo o artigo 36 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988<sup>2</sup>, os fundos já existentes na data de promulgação da referida Carta Maior (05.10.1988) deveriam ser ratificados em até dois anos, sob pena de extinção, tendo

---

<sup>2</sup> Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.



sido procedida a ratificação do FUNDAF por meio do Decreto Legislativo n.º 22, de 1990.

Mas ainda que se pudesse apontar algum vício de inconstitucionalidade quanto ao Decreto-lei mencionado, especialmente no que concerne ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, o que se admite apenas para efeito de argumentação, o que importa aqui é o fundamento de validade da norma mais recente que o instituiu, qual seja, a lei n.º 13.464, de 10 de julho de 2017. E desta lei, que não conflita com a Constituição da República em vigor, quer formal quer substancialmente, merecem destaque seus artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 e 14.

Com efeito, a lei n.º 13.464/2017 realmente incluiu uma alínea c ao parágrafo único do artigo 6º do Decreto-lei n.º 1.437/1975<sup>3</sup>, de sorte que os recursos do FUNDAF passaram a custear também o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

Essa nova especificação quanto à destinação dos recursos do FUNDAF coaduna-se perfeitamente com o previsto no *caput* do mesmo artigo 6º que reza:

Art. 6º Fica instituído, no Ministério da Fazenda, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades

<sup>3</sup> c) o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.



de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais.

A expressão encargos "inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades" que menciona, bem denota a finalidade ampla do fundo em questão, de sorte que o disposto na alínea c transcrita guarda pertinência temática com a *mens legis* da norma considerada, na medida em que propicia estímulo ao desenvolvimento, aperfeiçoamento e intensificação das atividades de repressão tributária e aduaneira.

Ademais, não vislumbramos, com referida inovação legislativa, sequer aumento de despesa, mas apenas previsão de realocação de parte dos recursos do FUNDAF, em consonância mesmo com suas finalidades.

**E** – Quanto a essa questão, pertinente ao quesito VII da Consulta, cumpre anotar que os diplomas legais que dispõem a respeito tanto do Fundo quanto do Bônus de que estamos a tratar, indicam expressamente os destinatários dos pagamentos, o critério para definição do *quantum* a ser pago e outros aspectos mais.

A competência para administração e gerência do FUNDAF, por mais de uma passagem legal, é delegada a Secretaria da Receita Federal. Competência esta que, como cediço, deverá estar coadunada com os diplomas legais hierarquicamente superiores.

Primordialmente, o próprio Decreto-lei n.º 1.437/1975, em seu artigo 9º declara que "o FUNDAF será gerido pela



Secretaria da Receita Federal, obedecido o plano de aplicação previamente aprovado pelo Ministro da Fazenda".

Em diploma mais recente, na lei n.º 7.711, de 22 de dezembro de 1988, que dispôs sobre formas de melhoria da administração tributária, além de outras providências, consta determinação para que o Poder Executivo estabeleça, "por meio de decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do Fundo em questão" (artigo 6º)<sup>4</sup>.

Sob a determinação de expedição de decreto que tratasse do tema, o Presidente da República, em 15 de outubro de 1996, consolidou normas sobre a aplicação de recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) – Decreto n.º 2.037/1996.

Dentre as diversas disposições, o artigo 2º proclama que caberá à Secretaria da Receita Federal:

Art. 2º Cabe à Secretaria da Receita Federal elaborar:

- I - a proposta orçamentária e as alterações que se tornarem necessárias durante a execução do orçamento;
- II - a programação financeira de desembolso;
- III - o relatório de gestão integrante da tomada de contas.

Parágrafo único. Os atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial serão de competência do Secretário da Receita Federal e, quando descentralizados os créditos orçamentários e os recursos financeiros, dos dirigentes das Unidades Gestoras contempladas.

Os fundos especiais, como é o caso do FUNDAF, mesmo que obrigados a inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoas

---

<sup>4</sup> Art. 6º O Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do Fundo de que tratam os arts. 3º e 4º, e ato do Ministro da Fazenda o detalhará.



Jurídicas<sup>5</sup>, não possuem personalidade jurídica, estando necessariamente vinculados a algum determinado órgão, encarregado de sua administração, sendo de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal, sob a supervisão do Ministério da Fazenda<sup>6</sup>.

Desta feita, conclui-se que a gestão do fundo é de competência da Secretaria da Receita Federal, que o administrará baseado nas determinações constantes do plano de aplicação aprovado pelo Ministro da Fazenda.

Verifica-se, também, como não poderia deixar de ser, que o Chefe do Poder Executivo detém competência para estabelecer as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do FUNDAF, por meio de decreto, fundado no artigo 84, IV da Constituição da República<sup>7</sup>, como fora efetivado mediante o citado Decreto n.º 1.037/1996.

Em razão da inovação legislativa que instituiu o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira como destino de parcela dos recursos do FUNDAF, admite-se que o Presidente da República, em caso de necessidade de regulamentação

---

<sup>5</sup> Esta obrigatoriedade decorre do previsto no artigo 5º, X, da Instrução Normativa n.º 1.138/2011 da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

<sup>6</sup> Nesses termos, por todos, ver: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. In: *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2001. p. 144.

<sup>7</sup> Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República:*

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.



das disposições da lei n.º 13.464/2017, expeça novo decreto complementar ao já existente.

Isto posto, é por intermédio mesmo de atos infralegais que devem ser veiculadas normas regulamentares e outras de alçada da Presidência da República e dos Órgãos a que o Fundo está vinculado, como o plano de aplicação do FUNDAF, expedido pelo Ministério da Fazenda.

Anotamos, a propósito, que o plano de aplicação do FUNDAF é hierarquicamente inferior à lei e sua regulamentação pelo Chefe do Executivo.

Noutras palavras, a competência dos Ministros de Estado para expedição de instruções para execução das leis, decretos e regulamentos, conforme previsão do artigo 87, II, da Constituição da República<sup>8</sup>, implica expedição de atos normativos hierarquicamente inferiores não apenas às leis, imediatamente infraconstitucionais, mas também hierarquicamente inferiores a decretos e regulamentos baixados pelo Presidente da República.

Portanto, o que constar do decreto que regular a lei n.º 13.464/2017 que instituiu o Bônus que estamos a tratar, não é passível de alteração ou modificação por ato de Ministro de Estado.

---

<sup>8</sup> Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

(...)

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;



Segue-se que não vislumbramos óbice para que os recursos destinados ao pagamento do Bônus de Eficiência sejam contemplados no Plano de Aplicação do FUNDAF aprovado pelo Ministério da Fazenda, como já ocorre em relação a outras despesas custeadas pelo mesmo Fundo, previstas igualmente em lei, contanto que não afrontem as disposições da lei instituidora do Bônus e do decreto a ser expedido pelo Presidente da República que o regulamente, no que couber.

**F** – Em razão do quanto exposto até aqui, cabe anotar que o pagamento do Bônus de que estamos a tratar, caracteriza obrigação de caráter continuado, nos termos do artigo 17, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), impondo-se observância do disposto no seu § 1º, não incidindo o prescrito no § 6º, por não se tratar de serviço da dívida nem reajustamento de remuneração de pessoal.

Todavia, referidas disposições da Lei Complementar n.º 101/2000 não dizem respeito senão à qualificação da despesa como sendo de caráter continuado. Além disso, não vislumbramos, como já dito, criação de despesa *ex novo*, porque já havia prévia fonte de custeio do FUNDAF, com seus recursos já vinculados ao desenvolvimento, aperfeiçoamento e intensificação das atividades de repressão tributária e aduaneira, e a regulamentação a ser editada haverá de veicular normas orgânicas e procedimentais para fiel execução da lei.





Por outro lado, mero regulamento não enseja, por si só, a incidência do artigo 16 da Lei de responsabilidade Fiscal, mesmo porque se é certo que a instituição do Bônus sob exame implica vantagem remuneratória de servidores, isso acarretará oneração de recursos já previstos para o fundo, sem impacto orçamentário adicional.

Portanto, e respondendo aos quesitos VIII e IX, não vislumbramos afronta à lei de responsabilidade fiscal ou a diplomas normativos orçamentários com o regulamento a ser expedido.

É certo que a medida provisória convertida posteriormente na lei n.º 13.464/2017 fez expressa referência em sua exposição de motivos a estimativa de impacto orçamentário-financeiro que a instituição do Bônus refletiria na realocação dos recursos do FUNDAF, bem como fez referência a sua adequação quantitativa ao rol de autorizações específicas do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017, lei n.º 13.408/2016, onde tratou, em seu artigo 103, sobre a autorização das despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017, para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Valemo-nos novamente do parecer exarado pela comissão mista do Congresso Nacional quando do processo de conversão da Medida Provisória n.º 765/2017 que tratou de salientar a adequação orçamentária e financeira do instrumento normativo.



**G** - Finalmente, quanto ao quesito X, a verificação de adequação do Bônus de Eficiência em comento com os objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve ser procedida de modo individualizado.

A lei n.º 13.249, de 13 de janeiro de 2016, instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Foram previstos como diretrizes do PPA (artigo 4º), dentre outros, o aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção:

- Art. 4º Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes:
- I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;
  - II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;
  - III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;
  - IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;
  - V - A participação social como direito do cidadão;
  - VI - A valorização e o respeito à diversidade cultural;
  - VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e
  - VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas.

Do Anexo I do PPA, onde estão previstos detalhadamente os objetivos da União para o período 2016-2019, são verificados alguns objetivos que visam o fortalecimento da fiscalização tributária e aduaneira.

O Objetivo n.º 1095, as fls. 145 e ss., trata do aprimoramento da gestão de receitas e despesas para garantia do





equilíbrio fiscal, que ficará a cargo do Ministério da Fazenda, tendo como uma de suas iniciativas a implantação de sistemas estratégicos para gestão tributária e aduaneira (06R8).

Consta também dos objetivos presentes no Anexo I a realização de controle e fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos (Objetivo n.º 1105 – fls. 263 e ss.). Esse objetivo, mesmo que de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, para seu pleno alcance dependerá de atuações conjuntas entre os demais órgãos da União, dentre eles a fiscalização ambiental, tributária e aduaneira (05QJ).

Na Mensagem da Presidência, documento complementar ao PPA, consta como objetivos vinculados ao Programa Temático Comércio Exterior, o aprimoramento do controle aduaneiro do comércio exterior (fls. 164).

Quanto a lei de diretrizes orçamentárias de 2017 e 2018<sup>9</sup> (respectivamente, lei n.º 13.408/2016 e 13.476/2017), ambos instrumentos normativos, ao tratar das metas fiscais anuais, em seu Anexo IV.1 abordam como característica da política fiscal nacional, sob a atuação constante do Governo Federal, a melhoria da qualidade de combate à sonegação, evasão e Elisão fiscal e aprimoramento dos mecanismos de arrecadação e fiscalização.

Desta feita, conclui-se *prima facie* que a instituição do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária

---

<sup>9</sup> Fazemos uso dos dois diplomas legais posto que são os dois instrumentos normativos que comportam relação com o Bônus instituído pela lei n.º 13.464/2017 existentes.



*Márcio Cammarosano*

Professor da Faculdade de Direito da  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

e Aduaneira é instrumento apto a alcançar os objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.

Contudo, não dispomos de elementos que nos permitam, aprioristicamente, e mediante juízo prospectivo, afirmar se a instituição do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira alcançara efetivamente ou não os objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, sem contrariar quaisquer de suas disposições.

Esta constatação deverá ser extraída por meio de acompanhamento concomitantemente das ações coordenadas pela Administração Pública Federal, especificamente no controle aduaneiro e fiscal, sob a perspectiva de alteração no grau de eficiência nas respectivas atividades.

É este o nosso parecer.

São Paulo, 15 de setembro de 2017



**MÁRCIO CAMMAROSANO**

Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP  
Professor de Direito Administrativo e Urbanístico nos  
cursos de Graduação e Pós-Graduação da PUC/SP

Com a colaboração do Dr. Alexandre H. Moretti  
Cammarosano Kopczynski, integrante da  
Cammarosano Advogados Associados.