

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Consoante fiz notar no relatório, o questionamento da **Procuradoria-Geral da República** relativamente à higidez constitucional da disciplina legal do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho* centrou-se, originalmente, na alegada ofensa ao artigo 39, § 4º da Constituição Federal.

A PGR evoluiu, então, seu argumento, após constatar o retorno das carreiras de auditoria da Receita Federal do Brasil e da auditoria-fiscal do trabalho à forma de retribuição por *vencimentos*, passando a sustentar, em substituição, possível ofensa ao Art. 37, X e XIII da Constituição Federal.

Em outras palavras, a autora passou a sustentar suposta ofensa à reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e, adicionalmente, possível transgressão à vedação de vinculação de espécies remuneratórias.

A mim parece que a *abertura da causa de pedir* em sede de controle concentrado da constitucionalidade das normas, aliada à *primazia do julgamento do mérito* possibilitam ou, antes, recomendam o conhecimento da presente ADI.

Em nome de desejável objetividade e clareza na prestação jurisdicional, passo brevemente à análise do ponto originalmente suscitado e avançarei, na sequência, às considerações quanto aos questionamentos subsistentes.

I – O Bônus de Eficiência e Produtividade e a remuneração por subsídio

O dispositivo constitucional originalmente tido por ofendido disciplina a forma de remuneração de determinados agentes públicos nos diversos níveis federativos, *verbis*:

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

[...]

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

Há que se notar, de início, que o comando constitucional para uma obrigatória adoção de remuneração por *subsídio* alcança apenas alguns servidores, e.g.: membro de Poder, detentor de cargo eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (Art. 39, § 4º, da CF/88); membro do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “c”, da CF/88); membro da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se aqui as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (Art. 135 c/c arts. 131 e 133 da CF/88); servidores policiais integrantes das polícias (Art. 144 c/c Art. 144, § 9º da CF/88).

Para estes, portanto, a adoção da forma remuneratório do *subsídio* é inarredável.

Nada obstante, a Emenda Constitucional 19/1998, veiculou a possibilidade de que outros servidores pudessem experimentar a remuneração por *subsídio* quando organizados em carreira e, adicionalmente, quando assim previsto na respectiva legislação de regência.

No que interessa à questão de fundo, mencione-se que as carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cuja estrutura remuneratória encontra guarida na Lei 10.910/2004, abraçaram inicialmente a possibilidade veiculada pela EC 19/1998.

Isso porque, a Lei 11.890/2008 promoveu alterações na Lei 10.910/2004, passando a prever:

“Art. 2º-A. A partir de 1º de julho de 2008, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei passam a ser remunerados, exclusivamente, por subsídio ,

fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo são os fixados no Anexo IV desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.”

Destaquei

Tal panorama remuneratório (via *subsídio*) prevaleceu, a mim parece, até o advento da Lei 13.464, de 2017, ora questionada. De maneira mais precisa, o seu artigo 27 retomou a forma remuneratória anterior, qual seja: *vencimento básico* acrescido de *parcelas previstas em lei*, senão vejamos:

Lei 13.464, de 2017

“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.**” **Destaquei**

Com efeito, o Anexo VII da Lei 13.464, de 2017, veicula tabelas de vencimentos básicos das respectivas classes e padrões de cada um dos cargos das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho.

A bem da verdade, a nova disciplina não primou pela melhor técnica legislativa à luz do comando veiculado pelo Art. 9º da Lei Complementar 95, de 1998, que exige a enumeração expressa de leis e dispositivos revogados.

O Art. 59 da lei objeto da presente ADI, com efeito, veicula especificamente a sua cláusula de revogação e nele, posso constatar, não se encontram as desejáveis revogações expressas, na Lei 10.910/2004, quanto à anterior disciplina remuneratória via *subsídios*.

A mim parece extreme de dúvidas, por outro lado, que os arts. 27 e 28 da Lei 13.464/2017 disciplinaram às inteiras a nova forma remuneratória das mencionadas carreiras.

Assim sendo, houve inequívoca revogação tácita da disciplina legal anterior - *de remuneração por subsídio das carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho* -, haja vista

que lei posterior *regulou inteiramente matéria de que tratava lei anterior*, consoante preconiza o § 1º do Art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Vale rememorar que a adoção da forma remuneratória de *subsídio* constitui **opção** legislativa para os servidores organizados em carreira:

“Art. 39. [...]”

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

Maria Sylvia Zanella Di Pietro , após historiar com propriedade o sistema remuneratório dos servidores públicos no direito brasileiro destaca, *verbis* :

“Abandonada a expressão subsídio na Constituição de 1988, volta a ser prevista na Emenda Constitucional nº 19, porém apenas para algumas categorias de agentes públicos. Com isso, passaram a coexistir dois sistemas remuneratórios para os servidores: o tradicional, em que a remuneração compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza, e o novo, em que a retribuição corresponde ao subsídio, constituído por **parcela única** , que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis. O primeiro sistema é chamado, pela Emenda, de **remuneração ou vencimento** e, o segundo, de **subsídio** .” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. ps. 1.957) **Destaques no original**.

A respeitada administrativista da Universidade de São Paulo menciona ainda os diversos agentes públicos obrigados pelo texto constitucional à adoção da remuneração por *subsídio* para, a seguir, explicitar:

“Além desses, **poderão, facultativamente**, ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira, conforme previsto no artigo 39, § 8º, o que constituirá opção para o legislador de cada uma das esferas de governo.” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. ps. 1.970) **Destaquei**

A facultatividade na adoção da sistemática remuneratória – por *vencimentos* ou por *subsídios* - para os servidores organizados em carreira, como no caso sob análise, afasta, a meu juízo, qualquer ofensa ao Art. 39, § 4º da Constituição Federal de 1988.

Vale apenas lembrar que discussões recentes nesta Corte sufragaram a compatibilidade (e, portanto, a constitucionalidade) de *remuneração sob performance* mesmo com a forma remuneratória por *subsídio* (por todas, ADI 6159; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 24/08/2020; Publicação: 25/11/2020).

Abandonada, como visto, a remuneração por *subsídios* e retomada a forma remuneratória de *vencimentos* pelas carreiras de auditoria da Receita Federal do Brasil e da auditoria-fiscal do trabalho, exerceu-se negativamente a faculdade deferida pelo Art. 39, § 8º do texto constitucional.

Em definitiva, não identifico qualquer inconstitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho* ao regramento constitucional do subsídio.

Avanço, a seguir, na análise dos questionamentos adicionais trazidos pela **Procuradoria-Geral da República** em sua manifestação (eDOC. 71).

II – O Bônus de Eficiência e Produtividade, a reserva legal absoluta para a fixação de remuneração e a vedação à vinculação de espécies remuneratórias.

Consoante adiantei, a **Procuradoria-Geral da República** (eDOC. 71) evoluiu em sua compreensão original e, superando seu entendimento veiculado na petição inicial - *de inconstitucionalidade por ofensa ao regime remuneratório do subsídio* - renovou os argumentos de inconstitucionalidade da Lei 13.464/2017.

Desta feita, argumenta que alguns dispositivos da norma (Arts. 6º, §§ 2º, 3º e 4º, e 16, §§ 2º, 3º e 4º, anteriormente transcritos) ofenderiam a reserva legal absoluta para fixação de remuneração de agentes públicos e a vedação de vinculação de espécies remuneratórias (Art. 37, X e XIII da CF/88, respectivamente).

Transcrevo os dispositivos constitucionais tidos por violados:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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

[...]

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com as vênias de estilo aos eventuais entendimentos dissonantes, penso que melhor sorte não encontra a autora desta ADI quanto às inconstitucionalidades alegadas.

Compreendo que o legislador ordinário conferiu às carreiras sob análise uma margem, um intervalo, enfim, uma **baliza legal de variação remuneratória**, o que afasta, a mim parece, a pretendida inconstitucionalidade por exigência de lei formal na fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos (Art. 37, X da CF/88).

Em uma breve digressão, rememore-se que a lei se dirige a servidores do alto escalão funcional do Poder Executivo, cujas atribuições, por sua importância, encontram especial alusão e deferência no texto constitucional (Art. 37, XVIII e XXII da CF/88).

O registro é importante. Os valores remuneratórios atualmente percebidos, desconsiderando-se momentaneamente o *bônus de eficiência* sob escrutínio, reverberam a relevância das atribuições desenvolvidas, a notória qualificação dos quadros e a respeitabilidade das instituições envolvidas.

Isso afirmo para afastar ilações açodadas, maniqueístas e demagógicas de que a manutenção do *bônus de eficiência* privilegiaria uma *já abonada classe de servidores públicos*.

Se a espécie remuneratória sob escrutínio deve ser mantida, ela o será por estrita observância a um processo legislativo conduzido às claras e por uma escolha político-legislativa que encontra amparo em texto constitucional expreso, como aqui me proponho a demonstrar.

Dito isto, ao contrário do que defende a **Procuradoria-Geral da República**, penso haver sim uma efetiva estipulação legal dos limites remuneratórios.

Obviamente a remuneração por *performance* exige quebras de paradigmas anteriores, sem que isso signifique, com as vênias de estilo, qualquer malferimento a normas constitucionais.

Perceba-se que a própria Lei 13.464/2017 prevê como banda maior, ou seja, como limite superior, o teto remuneratório do serviço público estipulado pela CF/88 (Art. 37, XI), *verbis*:

Lei 13.464/2017

“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.” **Destaquei**

A obediência ao teto remuneratório do serviço público, portanto, é imperiosa.

É de se questionar, retórica e exemplificativamente: se a lei tão somente viesse a fixar a remuneração daquelas carreiras no teto do funcionalismo público, seria ela inconstitucional? Parece-se que, observados todos os ditames orçamentários e do processo legislativo, a resposta inexoravelmente seria negativa.

Busco com isso demonstrar que o estabelecimento de um valor remuneratório variável (possivelmente *menor* que o teto do funcionalismo) não ofende a Constituição quando a própria estipulação de remuneração no patamar máximo (portanto, *no teto*), igualmente não ofenderia o texto constitucional.

Em última análise, a mim parece, existe um intervalo remuneratório nítido em que o *bônus de eficiência* opera. Tal intervalo encontra balizas legais claras: como piso (ou banda menor), o vencimento do cargo, como teto (ou banda maior), a mais alta remuneração do serviço público.

O direito tributário oferece generosos exemplos em que a legislação confere ao Poder Executivo balizas em que pode atuar, seja na definição de alíquotas, seja no direcionamento da regulamentação infralegal. Menciono,

a esse propósito, recentes julgados deste Supremo Tribunal Federal chancelando complementação normativa desse jaez (*vide* RE 1043313 – Tema 939 de RG e ADI 4397 , julgada conjuntamente com o RE 677725).

Assim, com reiteradas vênias, a fixação legal prévia dessa novel parcela remuneratória, de maneira global ou individual, como advoga a PGR, desnaturaria por completo o estímulo proposto pela norma de regência.

A instituição de adicional remuneratório em função de resultados laborais positivos e proveitosos à Administração Pública, a um só tempo, não apresenta qualquer ofensa aos comandos constitucionais já enunciados, como também caminha ao encontro de dispositivo constitucional com vocação a concretizar o *princípio da eficiência* no serviço público.

Refiro-me à previsão do § 7º do Art. 39 da Constituição Federal, preceito este incluído pela Emenda Constitucional 19/1998, *verbis*:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para 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**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Destaquei

Em que pese o dispositivo transcrito correlacionar a aplicação de recursos originários apenas *da economia com despesas* à retribuição dos servidores, por meio de *adicional* ou *prêmio de produtividade* , parece-me extreme de dúvidas que o *ganho de eficiência na gestão* se insere perfeitamente na vontade do legislador, mormente quando facilmente quantificável financeiramente. Afinal de contas, *eficiência na gestão* é face da mesma moeda que estampa a *economia de despesa* no outro *front* .

No ponto, não me furto a constatar e enunciar exemplo de inovação legislativa que, a princípio e sem qualquer prejulgamento do tema, parece-me caminhar na mesma direção da franquia constitucional estipulada pelo Art. 37, § 7º da Constituição Federal de 1988.

Reporto-me à estipulação de adicionais remuneratórios a *agentes de contratação* ou *pregoeiros*, a incidir sobre os valores **efetivamente economizados** no contexto de licitações e contratações públicas.

A este propósito, transcrevo a previsão do Art. 9º, § 5º da Lei Complementar 695, de 18 de janeiro de 2022, do Estado do Rio Grande do Norte, *verbis*:

“Art. 9º Fica instituído o adicional de produtividade de contratação incidente sobre os valores resultantes por compra, obra, serviço contratado ou registro de preços, a ser rateado entre os agentes designados para as atividades constantes do art. 2º desta Lei Complementar e que tenham atuado no procedimento de contratação ou licitação, seguindo os seguintes parâmetros:

[...]

§ 5º Após a apresentação das propostas pelos licitantes e adjudicadas pelo agente público competente, valores negociados e revertidos em benefício da administração pública geram adicional de 2% (dois por cento) sobre o valor economizado, em benefício do agente de contratação ou pregoeiro.” Destaquei

A previsão, parece-me, encerra fórmula criativa no incentivo à economia de recursos públicos no contexto licitatório, além de prestigiar servidores que se proponham a atuar em semelhante temática.

Constato, em acréscimo, que os precedentes mencionados pela PGR em sua manifestação, no intuito de demonstrar a alegada ofensa à legalidade estrita na fixação da remuneração de servidores públicos (ADI-MC 492/DF; ADI 2.075-MC/RJ), não se aplicam à discussão destes autos.

Tais precedentes se reportam a situações concretas em que atos infralegais limitavam a remuneração de servidores, legalmente estipulada, seja mediante imposição de tetos remuneratório não previstos em lei, seja impondo decessos remuneratórios (reduzibilidade).

Na presente ADI, disso não se cuida! A lei questionada sinaliza, ao contrário, possibilidade de **acrécimo** remuneratório, isso dentro de patamares legal e constitucionalmente previstos ou, como dito anteriormente, entre os atuais *vencimentos* e o *teto constitucional* de remuneração do serviço público.

Vale ainda destacar, ao contrário do que preconiza a douta **Procuradoria-Geral da República** relativamente à suposta delegação a ato infralegal da definição da base de cálculo do bônus, que a sua fonte de custeio encontra assento legal no art. 15 da Lei 13.464/2017.

Com efeito, mediante alteração legislativa promovida no art. 6º do Decreto Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, consignou-se que recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF custearão o incremento remuneratório sob *performance*.

Também neste ponto, não vislumbro qualquer ofensa ao comando constitucional que veda a *vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público* (Art. 37, XIII da CF/88).

O comando constitucional tido por ofendido tem propósito muito específico. Como bem relembra **Celso Antonio Bandeira de Mello**, a proibição de vinculação de vencimentos dos servidores se presta a *evitar aumentos em cadeia* (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 283).

A previsão normativa do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de auditoria-fiscal do trabalho* não conduz, penso eu, a qualquer repercussão em cadeia, haja vista limitar-se à disciplina de carreiras estatais específicas (auditoria da RFB e auditoria do trabalho).

Por derradeiro, vale destacar: o pagamento do bônus pressupõe o atendimento a critérios de *eficiência na gestão*, estipuladas em normativos multinstitucionais que definirão *indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico* dos órgãos a que vinculados os servidores.

Tal conformação, penso eu, supera e se diferencia da mera participação em incremento arrecadatário tributário.

Uma eventual vinculação de acréscimo remuneratório ao correspondente incremento na arrecadação tributária de determinado tributo faria com que fatores outros – como, por exemplo, o aquecimento da economia – repercutisse na remuneração do servidor sem que este tivesse contribuído efetivamente para o resultado positivo.

Não ignoro, inclusive, que tal expediente de vinculação entre remuneração e arrecadação tributária já fora anteriormente rechaçado por esta Corte, senão vejamos:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI COMPLEMENTAR N. 101/93, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS VINCULADO À ARRECADAÇÃO DO ICMS E A ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina. Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, **vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS** e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos artigos 37, XIII; 96, II, "b", e 167, IV, da Constituição do Brasil. Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina.”

(RE 218874, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2007) **Destaquei**

Nada obstante, a leitura do inteiro teor do julgado revela situações de todo diferentes da disciplina normativa sob investiva na presente ADI. Ou seja, aquilo que já rechaçado anteriormente por este Supremo Tribunal quanto à vinculação remuneratória ao incremento de receita tributária aqui não se repete.

Com efeito, a norma, reputada inconstitucional no julgado cuja ementa acima transcrevi (RE 218874), instituiu verdadeiro gatilho salarial aos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, determinando que “ *o vencimento do pessoal do Poder Judiciário do Estado terá seu valor corrigido em índice de 80% (oitenta por cento) do incremento da Receita Corrente Líquida do Estado no mês anterior, repassada ao Poder Judiciário [...]*” .

A conformação legal da Lei 13.464/2017, note-se, é de remuneração variável consoante *metas de resultado* e não gatilho salarial em função de incremento da arrecadação de determinado tributo.

Exercitando a disciplina legal, a título exemplificativo, seria plenamente factível a percepção incremental do bônus, mesmo em um cenário de diminuição da arrecadação tributária. De maneira oposta, igualmente

possível a inobservância das metas de resultado, com consequente percepção a menor do bônus de eficiência, mesmo em cenário de crescimento econômico e aumento da arrecadação tributária.

Um paralelo é possível no assunto. Em finanças públicas, costuma-se falar em *elasticidade da receita em relação ao PIB* para referir-se às variações percentuais da receita pública em resposta à uma variação de um ponto percentual do PIB. Dito de outra maneira, a *elasticidade* traça a repercussão do crescimento ou da retração econômica nas receitas orçamentárias.

Transportando o conceito para a temática sob análise, penso que a conformação legal do *Bônus de Eficiência e Produtividade* não induz qualquer *elasticidade* do bônus em relação à arrecadação tributária. Sendo o bônus vinculado a resultados estratégicos dos órgãos envolvidos, superam, portanto, o mero caráter arrecadatório.

Os mesmos argumentos se prestam a afastar as conclusões da ADI 650-MC (Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/1992). Não há aqui, repita-se, *tout court*, a partilha de tributos e acessórios, como no precedente de 1992. Tampouco reputo possível associar o presente julgamento a manifestações mais antigas deste Tribunal, a exemplo da RP 904/SP (Rel. Min. Cordeiro Guerra). Com efeito, inexistente, na Constituição Federal de 1988, semelhante parâmetro constitucional em que se fundou aquele julgado (refiro-me especificamente ao Art. 196 da Constituição de 1969).

Relembro, em acréscimo, que a fonte de custeio do bônus é o FUNDAF, cuja composição de seus recursos é, diferentemente dos precedentes suscitados pela PGR, deveras mais abrangente que as pontuais receitas de espécies tributárias específicas e seus acessórios (art. 8º do Decreto-lei 1.437, de 1975):

Decreto-lei 1.437, de 1975

“Art. 8º Constituirão, também, recursos do FUNDAF: (Vide Decreto-lei nº 1.754, de 1981)

I - Dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

II - (Revogado pela Lei nº 7.711, de 1988)

III - receitas diversas, decorrentes de atividades próprias da Secretaria da Receita Federal; e (Redação dada pela Lei nº 7.711, de 1988)

IV - Outras receitas que lhe forem atribuídas por Lei.”

No ponto, vale recordar que eventuais vinculações legais ao custeio de despesas específicas - em razão, e.g., da natureza do tributo em que o recurso se origina - não foram objeto de qualquer questionamento nesta ADI e suas previsões legais permanecerão plenamente válidas. Assim, existindo legislação específica a prever, portanto, o trânsito de recursos ao FUNDAF, porém “carimbados” em sua destinação, decerto não poderão compor a remuneração do *bônus* ora sob deliberação.

Caminhando para o fecho de meu voto, reputo apropriado mencionar, que inovações como *bônus de eficiência* (caso dos autos), *honorários advocatícios* (de constitucionalidade já reconhecida por esta Corte – ADI 6053 e outras), *gratificação a membros de comissão licitações e contratos* (exemplificada acima), todas elas, são novos mecanismos com que o direito administrativo, na temática remuneratória dos servidores públicos, tem buscado responder aos clamores atuais por dinamismo, eficiência e engajamento de pessoas na gestão pública. Buscam contornar, simultânea e adicionalmente, limitações orçamentárias que as formas remuneratórias tradicionais experimentam.

Se a mudança de cultura na gestão pública pode causar certas perplexidades - incertezas entre o ocaso daquilo que *já não é mais* e as dúvidas quanto aquilo que, *sendo novo, ainda não resta totalmente consolidado*, parafraseando os conceitos filosóficos do interregno, na *modernidade líquida* de **Zygmunt Bauman** - temos que estar atentos para não frustrarmos o avanço jurídico de institutos e instituições.

A mim parece causar maior inquietação ao cidadão-contribuinte o pagamento de certas rubricas tradicionais - como a *venda de férias não gozadas*, *auxílios os mais diversos*, custeio de *passagens em primeira classe* com dinheiro público, *pagamentos dobrados de remuneração* por ocasião de remoção de local de exercício, etc, **muitas vezes, pagamentos estes que superam significativamente o teto remuneratório constitucional** – do que um adicional remuneratório a contribuir, imediatamente, no efetivo incremento gerencial ao Estado e, mediatamente, no incremento de receitas públicas.

Por fim, vale acrescentar algumas derradeiras considerações sobre o tema.

A prevalecer o entendimento por mim proposto neste voto, destaco que o reconhecimento da constitucionalidade do instituto não diminui, de

forma alguma, a necessidade de uma atenta disciplina infralegal do assunto, sob pena de se frustrarem os nobres propósitos constitucionais e legais do instituto.

Uma diligente regulamentação do instituto, a ressaltar seu intento primordial de incremento de eficiência nas atividades de auditoria da União, insere-se, a meu ver, em contexto mais amplo, por mim já abordado em sede acadêmica nos seguintes termos:

“O exercício da Administração federal exige preocupações qualitativas quanto ao seu bom desempenho. Nesse sentido, o Decreto n. 9.203, de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com efeito, tal disciplina normativa busca conformar o *direito fundamental à boa governança*, decorrente da principiologia veiculada no art. 37 da Constituição Federal de 1988. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021).

Neste sentido, em busca de uma *boa governança* no assunto em análise, relevante mencionar estudo conduzido pela **Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE** entre seus países -membros na temática da *remuneração por performance* de agentes públicos (na sigla inglesa, PRP).

A análise de experiências comparadas, com seus insucessos e êxitos, decerto aportará contribuições de importante valia para a disciplina infralegal do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria do Trabalho* (OECD-2005 , **Performance-related Pay Policies for Government Employees**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>).

Some-se ao Relatório da OCDE o estudo conduzido por **James Perry, Trent Engbers** e **So Yun Jun** , que analisou a eficácia e a efetividade de programas de PRP indicados em 57 estudos publicados entre 1977 e 2008, dissertando sobre a implantação de sistemas de remuneração variável no setor público em diversos países (PERRY, James L.; ENGBERS, Trent A. & JUN, So Yun. **Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence** . Public Administration Review, v. 69, n.1, p. 1-31, Washington, January/February, 2009).

Em trabalho seminal sobre a aplicação do sistema de remuneração variável à administração pública de Minas Gerais, **Mário Teixeira Reis Neto**

e **Luiz Otávio Milagres de Assis** , a partir das conclusões enunciadas tanto pelo Relatório de 2005 da OCDE como pelo estudo de Perry, Engbers e Jun, alertam:

“1. A PRP tem, geralmente, falhado em induzir mudanças na percepção dos empregados, necessárias para alterar a motivação, ou seja, a parcela variável não consegue, em geral, promover motivação adicional dos empregados. Entretanto, foram identificados bons resultados quando as metas eram claras, e a recompensa e o suporte à implantação do programa de remuneração variável eram adequados. Alguns pesquisadores encontraram realidades em que os empregados percebiam baixa relação entre desempenho e recompensa, enquanto outros verificaram descrença em relação à possibilidade real de receber pagamento superior. Outros empregados entendiam que o incentivo financeiro era pouco representativo para ser valorizado. Contudo, quando se foca em 14 estudos de alta qualidade sobre PRP (com experimentos e amostras aleatórios, além de análises de séries temporais), os resultados são contraditórios. Quatro são claramente negativos, outros quatro não permitem tirar qualquer conclusão e cinco são favoráveis à PRP, no sentido de que ela contribuiu para a melhoria nos resultados. Esses cinco estudos bem-sucedidos foram realizados em organizações da área de saúde e utilizaram sistemas de pagamento por unidade produzida (*piece-rate compensation programs*).

2. Uma variedade de fatores contextuais, como o nível de confiança e um consistente sistema de avaliação, influencia na efetividade dos programas de PRP. Um fator, entretanto, se destaca: o tipo de política pública envolvida. Experiências de PRP na área de saúde são altamente positivas; entretanto, na área de regulação e no setor financeiro, são negativas. Ficam no meio termo os resultados nas áreas de educação e segurança pública.

3. Os programas de remuneração variável parecem ter maior efeito nos níveis operacionais da organização em que as tarefas são menos ambíguas e os resultados, mais concretos e mensuráveis, contradizendo a premissa de que seriam mais efetivos nos níveis gerenciais. É necessário ressaltar que muitos empregados consideram a PRP injusta. O que está por trás dessa percepção, em geral, é o baixo nível de confiança no ambiente de trabalho, a falta de transparência na avaliação e a falta de credibilidade da liderança.

4. As falhas na implementação não constituem a única razão do insucesso de programas de PRP. Três aspectos institucionais são determinantes: **transparência** – o sucesso (ou o fracasso) dos programas depende da percepção, por parte dos empregados, de que o sistema é justo, transparente e não político; em segundo lugar, a **questão orçamentária** , já que o montante monetário necessário é

significativo e fica condicionado às nuances do comportamento da receita; em terceiro lugar, a **visão externa sobre o pagamento da premiação**, porque parte da sociedade pode considerar ilegítima uma recompensa além do salário, em troca de resultados superiores.

5. Sistemas de remuneração variável com relações diretas entre produção (resultados) e desempenho são mais bem-sucedidos do que aqueles baseados no julgamento das chefias.

6. Não é recomendável adotar um sistema de remuneração variável simplesmente porque todos o estão fazendo. É necessário considerar as contingências e os fatores específicos, adaptando o sistema de maneira que ele faça sentido e seja efetivo na organização.

7. Há muito espaço para novas pesquisas. Quatro campos se destacam: (a) Quais as influências específicas do salário-base e da parcela variável no desempenho? Como avaliar o peso de cada componente? (b) De que forma e por que os incentivos vinculados a objetivos coletivos são mais bem-sucedidos? (c) Quais características de design na modelagem dos programas são mais efetivas? (d) Como avaliar e quão efetivos são os benefícios indiretos advindos da implementação de programas de PRP?"

(REIS NETO, Mário Teixeira; ASSIS, Luiz Otávio Milagres de. **Principais características do sistema de remuneração variável no choque de gestão em Minas Gerais: o acordo de resultados e o prêmio por produtividade.** Gestão e Regionalidade – vol. 26 nº 76. Janeiro /Abril de 2010.)

Todas as dificuldades experimentadas na implementação da *remuneração por performance* no serviço público no direito comparado apresentam-se como alertas para que, na pormenorização normativa interna, não frustemos a potencialidade do instituto, reduzindo-o a mera rubrica salarial adicional.

Em outras e últimas palavras, a regulamentação do *bônus de eficiência* não pode reduzir um instrumento com auspiciosas possibilidades a um mero aumento remuneratório.

III - Dispositivo

Por todo o exposto, conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido**, para reconhecer a constitucionalidade do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade*

Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho, respeitando-se, em todo caso, o teto remuneratório estabelecido pelo Art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 25/02/2022 00:00