



FEVEREIRO DE 2016

# O REGIME REMUNERATÓRIO DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO: ALTERNATIVAS EM DISCUSSÃO

Luiz Alberto dos Santos

Consultor  
Advogado  
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP)  
Mestre em Administração e  
Doutor em Ciências Sociais (Unb)  
Professor da EBAPE/FGV



## Sumário

1	Introdução.....	2
2	Regime remuneratório dos Auditores-Fiscais do Trabalho.....	2
1.1	Parcelas remuneratórias compatíveis com o subsídio.....	3
1.2	Subsídio e parcelas decorrentes de desempenho .....	11
3	Aplicação do teto de remuneração: subsídio e parcelas indenizatórias .....	15
4	Alternativas ao Sistema de Subsídio .....	20
4.1	Paridade e integralidade nos regime de subsídio e vencimentos.....	23
5	Conclusões .....	27

# **ESTUDO**

## **O REGIME REMUNERATÓRIO DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO: ALTERNATIVAS EM DISCUSSÃO**

### **1 Introdução**

Solicita o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho – SINAIT, exame da atual situação do regime remuneratório aplicável aos cargos de Auditor-Fiscal do Trabalho e as alternativas para a sua reestruturação.

Objetivamente, buscar-se-á examinar as vantagens e desvantagens da adoção do regime de subsídio, em vigor desde 2008, as limitações por ele impostas à instituição de vantagens de caráter remuneratório e indenizatório, *vis a vis* o regime de remuneração baseado em vencimento básico e vantagens que a ele podem ser acrescidas legalmente, e as implicações em cada caso no que toca aos servidores ativos, aposentados e pensionistas.

### **2 Regime remuneratório dos Auditores-Fiscais do Trabalho**

O atual regime remuneratório da Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho foi instituído pela Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, com a redação dada pela Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

Tal lei instituiu, em substituição ao regime de remuneração baseado em vencimento básico, GAT - Gratificação de Atividade Tributária<sup>1</sup> e GIFA - Gratificação

---

<sup>1</sup> A GAT - Gratificação de Atividade Tributária era então atribuída em valor equivalente a setenta e cinco por cento (75%) do vencimento básico do servidor.

de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação<sup>2</sup>, vantagens de caráter geral e vantagens pessoais, o subsídio em parcela única, como forma de retribuição exclusiva, vedado o pagamento de quaisquer outras vantagens.

Nos termos da Lei nº11.890, admite-se no regime de subsídio o pagamento aos Auditores-Fiscais do Trabalho somente o pagamento da **gratificação natalina**; do **adicional de férias**; do **abono de permanência** de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; da **retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento**; e das **parcelas indenizatórias previstas em lei**.

Com fundamento nesse permissivo, foi criada, ainda, pela Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, “indenização” a ser concedida ao servidor em exercício de atividade em unidades do Ministério do Trabalho e Emprego situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, devida por dia de trabalho nessas unidades, e somente enquanto durar o exercício ou a atividade do servidor na localidade. Essa vantagem, contudo, até o momento não foi regulamentada, e seu pagamento não vem sendo efetuado conforme o permissivo legal.

### 1.1 Parcelas remuneratórias compatíveis com o subsídio

A estrutura remuneratória dos servidores públicos submete-se a diversos regramentos e limitações de ordem constitucional. São de observância obrigatória, em especial, o disposto nos art. 37, X<sup>3</sup>, e XIII<sup>4</sup>, e, ainda, o art. 39, §§ 1º<sup>5</sup>, 4º<sup>6</sup> e 8º<sup>7</sup>. A

---

<sup>2</sup> A GIFA - Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação era até então deferida em percentual de até 95%, incidente sobre o maior vencimento básico do cargo.

<sup>3</sup>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).

<sup>4</sup>XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

<sup>5</sup> § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

<sup>6</sup> § 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

<sup>7</sup> § 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

Constituição Federal admite, ainda, a concessão de adicional ou prêmio de produtividade<sup>8</sup>, custeado mediante a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação.

O regime remuneratório baseado em subsídio, previsto nos citados §§ 4º e 8º do art. 39 da Carta Magna, é um tema de considerável complexidade, e que ainda hoje, passados quase dezoito anos de sua inclusão no texto Constitucional, se acha sujeito a controvérsias.

A Constituição Federal, nos termos do art. 39, § 4º, estabelece que 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.

Os art. 135 e 144, § 9º, por sua vez, preveem que as carreiras das áreas jurídica e de segurança pública deverão ser remuneradas também sob a forma de subsídio.

Em relação aos demais servidores, trata-se de faculdade atribuída aos entes: segundo o § 8º do art. 39, a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira **podará** ser fixada sob a forma de subsídio. Com base nessa previsão constitucional, foi adotada, para os Auditores-Fiscais do Trabalho e Carreira de Auditoria-Fiscal da Receita Federal, essa forma de remuneração.

Quanto ao alcance desse regime remuneratório, inexistente interpretação uniforme, e inequívoca, sobre as parcelas que podem ser atribuídas em conjunto com o subsídio.

*A priori*, não se pode assumir que o subsídio seja, como se poderia depreender de uma primeira leitura, uma forma de remuneração *absoluta*, e incompatível com quaisquer outras vantagens. Como afirma o Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>9</sup>:

*“Como se verá logo em seguida – ao se tratar do limite remuneratório dos servidores públicos -, o disposto no art. 39, §4º, tem que ser entendido com certos*

---

<sup>8</sup>§ 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.

<sup>9</sup>Curso de Direito Administrativo, 21ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2006. p. 229

*contemperamentos, não se podendo admitir que os remunerados por subsídio, isto é, por parcela única, fiquem privados de certas garantias constitucionais que lhes resultam do §3º do mesmo artigo, combinado com diversos incisos do art. 7º, a que ele se reporta. Por esta razão, quando for o caso, **haverão de lhes ser editado tais acréscimos, deixando, em tais hipóteses, de ser única a parcela que os retribuirá.***

Com a mesma preocupação afirma a Profa. Odete Medauar:

*"O sentido de parcela única, sem qualquer acréscimo, é atenuado pela própria Constituição Federal; o § 3º, do art. 39 assegura aos ocupantes de cargos públicos vários direitos previstos para os trabalhadores do setor privado: décimo terceiro salário, salário-família, adicional noturno, remuneração por serviço extraordinário, adicional de férias; tais direitos representam acréscimos ao subsídio. Também não de ser pagas aos agentes públicos despesas decorrentes do exercício do cargo, como é o caso das diárias e ajuda de custo" <sup>10</sup>*

E, esclarecendo o tema, explica a Ministra do STF, Profa. Carmem Lúcia Antunes Rocha:

*"Daí se tem que não há qualquer proibição constitucional a que o agente público, descrito dentre aqueles elencados na norma do art. 39, § 4º, venha a perceber, em sua remuneração, e não em seu subsídio, outra parcela que corresponda a uma circunstância específica, esporádica e com fundamento diverso daquele relativo ao valor padrão básico devido em função do exercício do cargo. ..*

*Tanto os adicionais ou as gratificações são aqui sublinhados porque, tendo sido apontados, expressa e exemplificativamente, pelo constituinte reformador no texto do artigo 39, § 4º, poderiam ser considerados como vedados sempre. Não parece seja este o ditame normativo contido naquele dispositivo... Subsídio não elimina nem é incompatível com vantagem constitucionalmente obrigatória ou legalmente concedida. O que não se admite mais é a concessão de um aumento que venha travestido de vantagem, mas que dessa natureza não é. A vantagem guarda natureza própria, fundamento específico e característica legal singular, que não é confundida com os sucessivos aumentos e aumentos sobre aumentos, que mais escondiam que mostravam aos cidadãos quanto cada dos seus agentes percebia em função do exercício do seu cargo, função ou emprego público."<sup>11</sup>*

Ao apreciar a ADIn nº 3.927-7, o Supremo Tribunal Federal, julgando a constitucionalidade da Lei nº 8.592, de 30 de abril de 2007, do Estado do Maranhão, que pretendia instituir o subsídio como a única forma de remuneração de todo o funcionalismo estadual, deliberou pela suspensão liminar da norma, enfatizando o fato de que subsídio não se presta a uma generalização, não podendo, assim, servir ao mero propósito de eliminar vantagens ou restringir as parcelas remuneratórias. Como explica o voto do Ministro Carlos Brito:

*"Entendo também presente o periculum in mora, porque, pelo menos prima facie, as carreiras do Estado, concebidas pela Constituição como remuneradas por um sistema*

---

<sup>10</sup> MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 7ª Ed. Ver. Atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p 297.

<sup>11</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 303/314.

*novo de subsídio, por definição, inadmitem uma generalização, como se fez agora na lei adversada.*

(...)

*A dualidade sistema de remuneração mediante vencimento X sistema mediante subsídio há de permanecer. São numerosos os dispositivos da Constituição que dão conta dessa dicotomia e que restariam com sua eficácia absolutamente inutilizada se uma lei do Estado fizesse de todos os cargos, indistintamente, de cambulhada, um critério para instituir um sistema remuneratório à base de subsídio, que é absolutamente incompatível com quaisquer acréscimos remuneratórios. E a Constituição, em muitos dispositivos, cuida exatamente de acréscimo remuneratório. Esses dispositivos, mais do que funcionalmente empobrecidos, restariam inócuos na sua operatividade.*

De forma a assegurar a melhor interpretação da questão, na sua aplicação à Magistratura, visto ser ela a clientela originária desse instituto, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 13, de 2006 declarou como incompatíveis com o regime de subsídio, e por ele absorvidas e extintas, as vantagens a seguir relacionadas:

I - vencimentos:

II - gratificações de:

- a) Vice-Corregedor de Tribunal;
- b) Membros dos Conselhos de Administração ou de Magistratura dos Tribunais;
- c) Presidente de Câmara, Seção ou Turma;
- d) Juiz Regional de Menores;
- e) exercício de Juizado Especial Adjunto;
- f) Vice-Diretor de Escola;
- g) Ouvidor;
- h) grupos de trabalho e comissões;
- i) plantão;
- j) Juiz Orientador do Disque Judiciário;
- k) Decanato;
- l) Trabalho extraordinário;
- m) Gratificação de função.

No inciso III do mesmo artigo, declarou como absorvidos e extintos pelo subsídio os seguintes adicionais:

- a) no Poder Judiciário da União, o Adicional por Tempo de Serviço previsto na Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), art. 65, inciso VIII;
- b) no Poder Judiciário dos Estados, os adicionais por tempo de serviço em suas diversas formas, tais como: anuênio, biênio, triênio, sexta-parte, cascatinha, 15% e 25%, e trintenário.

Determinou, ainda, a extinção e incompatibilidade com o regime de subsídio, das vantagens a seguir:

IV - abonos;

V - prêmios;

VI - verbas de representação;

VII - vantagens de qualquer natureza, tais como:

- a) gratificação por exercício de mandato (Presidente, Vice-Presidente, Corregedor, Diretor de Foro e outros encargos de direção e confiança);
- b) parcela de isonomia ou equivalência;
- c) vantagens pessoais e as nominalmente identificadas (VPNI);
- d) diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;
- e) gratificação de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;
- f) quintos; e
- g) ajuda de custo para capacitação profissional.

VIII - outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 5º.

E, finalmente, a Resolução nº 13/2006 estabeleceu, no seu art. 5º, a relação de vantagens que considerava “não abrangidas pelo subsídio” não sendo por ele extintas:

*“Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:*

*I - de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;*

*II - de caráter eventual ou temporário:*

*a) exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;*

*b) investidura como Diretor de Foro;*

*c) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;*

- d) substituições;*
- e) diferença de entrância;*
- f) coordenação de Juizados;*
- g) direção de escola;*
- h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;*
- i) exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição;*
- j) participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais.”*

A formulação da Resolução nº 13/2006, porém, pouco esclarece quanto aos critérios para que se possa definir as parcelas seriam ou não compatíveis com o regime de subsídio, podendo ser pagas cumulativamente com ele. Contudo, é possível, de sua análise, extrair alguns critérios:

I - vantagens devidas em caráter temporário em virtude de acréscimo de responsabilidade, tais como as gratificações pelo exercício de cargos de chefia, direção e assessoramento;

II - vantagens de caráter indenizatório ou compensatórias de condições especiais de trabalho, como o adicional de localidade especial;

III - as parcelas não sujeitas ao teto remuneratório (que é o próprio subsídio dos membros do Supremo Tribunal Federal, a saber:

**a) de caráter indenizatório, previstas em lei:**

- 1) ajuda de custo para mudança e transporte;
- 2) auxílio-moradia;
- 3) diárias;
- 4) auxílio-funeral;
- 5) indenização de transporte;
- 6) outras parcelas indenizatórias previstas em lei;

**b) de caráter permanente:**

- 1) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal; e

2) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

**c) de caráter eventual ou temporário:**

1) auxílio pré-escolar;

2) benefícios de plano de assistência médico-social;

3) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;

4) gratificação pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005;

5) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;

6) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

**d) abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.**

Dessa conclusão, extrai-se que, necessariamente, não são compatíveis com o sistema de subsídio vantagens como o Adicional por Tempo de Serviço, as Gratificações de Representação, abonos, prêmios, parcelas de isonomia, quintos ou décimos incorporados, diferenças individuais para compensar decréscimos remuneratórios e horas extras, e as gratificações de desempenho, de desempenho de atividade, de incentivo, de produtividade e outras assemelhadas.

Contudo, no julgamento da ADI 4.079, consignou-se, em seu acórdão, que “o regime de subsídios não impede o pagamento dos direitos trabalhistas aplicáveis aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º, da Constituição” (Rel. Min. Luis Barroso, 26.02.2015), vale dizer, são devidos, ainda que no regime de subsídio, os direitos previstos no art. 7º da CF: o adicional noturno (inciso IX), e horas extras (inciso XVI).

No que se refere às carreiras do Fisco, particularmente, a estrutura remuneratória na forma de subsídio implica na absorção pelo novo valor ou a extinção – e impossibilidade de sua “recriação” - de parcelas remuneratórias como o vencimento básico, gratificações de atividade, gratificações de incremento, produtividade e estímulo

à arrecadação, e outras com caráter geral de mesma natureza, embora não seja tão clara a incompatibilidade desse regime remuneratório com o pagamento de parcelas como o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, o adicional noturno ou o adicional pela prestação de serviço extraordinário, visto terem essas parcelas, igualmente, previsão constitucional, e caráter eventual ou extraordinário, não associado a condições regulares ou ordinárias do exercício dos cargos.

Da mesma forma, como já reconhecido pela legislação vigente na esfera federal, é compatível com o subsídio a parcela de gratificação devida pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, sob pena de não ser remunerado o excesso de responsabilidades daí decorrente, bem como as parcelas indenizatórias previstas em lei, e.g. indenização de transporte, indenização ou adicional de localidade especial e outras.

Contudo, é menos clara a compatibilidade com esse regime remuneratório de parcelas denominadas e caracterizadas como “adicional ou prêmio de produtividade”, também com previsão constitucional nos termos do art. 39, § 7º da CF, que assim estabelece:

“§ 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.”

Ocorre que, nos termos do art. 39, § 4º, que define a natureza do subsídio, não basta a “eventualidade” do pagamento para viabilizar essa compatibilidade, mas é preciso que seja afastada a sua natureza remuneratória, ou de retribuição pelo serviço prestado em decorrência do exercício do cargo efetivo.

Nesse sentido, apenas e tão somente se caracteriza a natureza extraordinária do serviço prestado, e para além das atribuições rotineiras do cargo, é que seria possível o seu pagamento, a exemplo do que considerou a Resolução nº 13, de 2006, do CNJ.

## 1.2 Subsídio e parcelas decorrentes de desempenho

Embora a matéria seja nova no âmbito da doutrina e da jurisprudência, os normativos editados até o momento permitem perceber uma tendência à enumeração restritiva e, dos casos já elucidados, pode-se depreender, em caráter geral, serem compatíveis com o regime de subsídio, tão somente, as vantagens devidas em caráter temporário em virtude de acréscimo de responsabilidade, tais como as já mencionadas gratificações pelo exercício de cargos de chefia, direção e assessoramento, ou de caráter indenizatório ou compensatórias de condições especiais de trabalho.

Assim, por não se revestir dessas características, restaria inviabilizado o pagamento do adicional ou prêmio de produtividade referido no art. 39, § 7º da CF, pois sua natureza, ainda que eventual, seria, essencialmente, a mesma do adicional de serviço extraordinário, expressamente considerado, por lei, no âmbito federal, incompatível com o subsídio.

O mesmo se pode dizer de parcelas como as Bolsas de Desempenho, Bônus de Eficiência, Bônus por Mérito, Prêmios de Produtividade e outros que, embora orientados a retribuir os servidores do órgão fazendário em função da *performance* e resultados atingidos, e que, por isso, podem variar no tempo quanto ao seu valor, tem nítido caráter remuneratório, e não indenizatório, e natureza regular e permanente, tanto quanto são os objetivos da própria Administração Tributária.

Dessa forma, a criação de um “bônus de desempenho”, “Bônus Vinculado à Eficiência Institucional” ou vantagem equivalente a ser deferida aos Auditores-Fiscais é juridicamente questionável, podendo vir a ser objeto de impugnação pela via de controle concentrado (ADIN), não somente porque, nesse caso, o “bônus” não estaria diretamente relacionado, como prevê o art. 39, § 9º da CF, à disponibilização de recursos em decorrência da “economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação”, mas decorrentes do aumento da arrecadação ou do atingimento de metas relacionadas à eficiência dos processos administrativos (o que é fato conceitualmente distinta daquele, como prevê o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>12</sup>), para

---

<sup>12</sup>Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

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**, como teria nítido caráter remuneratório e alcance geral para todos os servidores em atividade, impedindo a sua caracterização como “indenização”.

Ainda que adotada a tese de que seria destinado a retribuir *esforços extraordinários*, o seu pagamento somente poderia ocorrer uma vez verificada “economia de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação”, mas não o ingresso de receitas oriundos de um esforço de arrecadação, ou uma ação mais incisiva dos Auditores-Fiscais, resultando em maior recolhimento de multas, impostos ou contribuições sociais, ou execução fiscal da dívida ativa.

Ademais, caso admitida essa compatibilidade, essa espécie de “prêmio” ou “adicional”, pela sua própria natureza, de caráter transitório e eventual, não seria incorporável aos proventos de inatividade, nem seria assegurada a sua extensão aos já aposentados e seus pensionistas.

Embora o sistema de subsídio já tenha sido implementado na esfera federal desde 2008, as Administrações Tributárias estaduais ainda não o adotaram em larga medida. Com efeito, apenas os Estados de Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Paraíba adotaram essa sistemática remuneratória.

O Estado do Maranhão, que o implementou em 2007, por meio da Lei nº 8.592 de 27 de abril, restabeleceu, um ano depois, nos termos da Lei nº 8.773, de 22 de abril de 2008, a estrutura remuneratória para os servidores do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização, composta por vencimento básico e demais vantagens. A Lei nº 9.125, de 16 de março de 2010, institui nesse Estado a Participação nos Resultados, com a natureza de *prestação pecuniária eventual*, desvinculada da remuneração dos servidores, que a perceberão de acordo com o cumprimento das metas fixadas pela Administração”, e não incorporável aos proventos, e nem sujeita ao teto remuneratório,

---

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados **pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**.

e limitada a 30% sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no semestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de vencimento, adicional por tempo de serviço e representação pelo exercício de cargo em comissão, podendo esse percentual ser multiplicado, de modo não cumulativo, conforme dispuser o regulamento, por até 1,5 (um inteiro e cinco décimos), de forma escalonada, na proporção do grau de responsabilidade da função desempenhada pelo servidor ou do símbolo que integre sua remuneração.

Em outro extremo, o Estado da Paraíba, por meio da Lei nº 8.427, de 10 de dezembro de 2007, institui o regime de subsídio em parcela única para os integrantes do Grupo Servidores Fiscais Tributários, “vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, nos termos dos §§ 4º e 8º do art. 39 da Constituição”.

Contudo, em 2011, por meio da Lei nº 9.383, de 15 de julho, instituiu a “Bolsa de Desempenho Profissional”, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a ser regulamentada em decreto para cada categoria, com o objetivo de incentivar, valorizar e reconhecer o desempenho efetivo dos Servidores Fiscais Tributários, promover o crescimento da receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, e otimizar a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, em especial aos contribuintes. Segundo o Decreto 33.674, de 24 de janeiro de 2013, que, regulamentando a Lei, concede Bolsa de Desempenho Fiscal, no âmbito do Poder Executivo Estadual, essa bolsa “consiste na concessão de valor pecuniário aos integrantes do Grupo Ocupacional de Servidores Fiscais Tributários que se encontrarem em efetivo exercício na Secretaria de Estado da Receita e que alcançarem metas de arrecadação do ICMS e individual de desempenho funcional”. Seu valor corresponderá a 150% do valor do subsídio percebido pelo Servidor Fiscal Tributário, e será paga na razão de 1/3 (um terço) daquele valor nos meses de maio, setembro e janeiro de cada exercício financeiro, estando atrelada ao alcance cumulativo de metas, a serem fixadas por ato do titular da Secretaria de Estado da Receita, tanto no âmbito institucional quanto individual. Essa bolsa, como é próprio de sua natureza, “não se incorporará ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito e não poderá ser utilizado como base de cálculo para contribuição previdenciária ou quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.”

Também o Estado de Goiás implantou regime de subsídio, nos termos da Lei nº 17.032, de 2 de junho de 2010, para o pessoal da carreira do Fisco da Secretaria da Fazenda. Mas, nos termos da Lei nº 17.867, de 20 de dezembro de 2012, alterada pela Lei nº 18.660, de 29 de outubro de 2014, instituiu igualmente um “Modelo de Gestão para Resultados” no âmbito do Poder Executivo, cujo regulamento (Decreto nº 8.170, de 2 de junho de 2014) institui, em substituição à Gratificação de Produtividade Fiscal disciplinada pelo art. 32 da lei 12.266 de 1998, o “Bônus por Mérito”, a ser pago anualmente aos ativos, em valor correspondente a um salário extra caso cumprido integralmente acordo de resultados (conforme o Decreto nº 8.276, de 17.11.2014).

No Estado de Mato Grosso, o regime de subsídio foi implementado pela Lei Complementar nº 169, de 13 de maio de 2004. Contudo, a mesma Lei instituiu para os servidores do Fisco “verba de natureza indenizatória pelo exercício de atividade essencial ao funcionamento do Estado”, com fundamento nos incisos XVIII e XXII do art. 37, e inciso IV do art. 167, da Constituição Federal (que, contudo, não se referem diretamente a parcelas retributivas devidas ao Fisco). Tal vantagem será paga mensalmente aos integrantes do Grupo TAF - Tributação Arrecadação e Fiscalização, no desempenho de suas atribuições na Secretaria de Estado Fazenda, limitada ao montante de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), para os Fiscais de Tributos Estaduais, e de R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais), para os Agentes Tributos Estaduais, segundo o desempenho trimestral da arrecadação estadual, em relação ao trimestre anterior e o incremento da arrecadação em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual. Contudo, aos servidores que perceberem essa verba indenizatória, não serão devidos os valores referentes a diárias, ajuda de transporte e passagens para o desempenho das atividades de arrecadação, fiscalização e tributação, dentro do Estado. E não terão direito a essa parcela os servidores “que não cumprirem as Ordens de Serviço emitidas pela Administração Tributária”.

Tais situações são demonstrativas das dificuldades introduzidas pelo regime de subsídio, que, por sua virtual incompatibilidade com a natureza das atividades a cargo de Auditoria-Fiscal e sua vinculação à busca de resultados mediante aumento da arrecadação, mostra-se excessivamente rígido, levando a que, em quase todos os casos examinados (a exceção é o Estado do Espírito Santo) tenha sido buscada forma de complementação remuneratória do subsídio associada ao desempenho, em alguns casos definindo-se essa complementação como “indenizatória”, “eventual” e “extrateto”, de forma, inclusive, a elidir a sua extensão aos inativos e pensionistas.

Essa situação evidencia, ademais, fraude à Constituição, pois instituir o regime de subsídio – onde é assegurada a paridade plena entre ativos e aposentados e a integralidade do provento – e, a seguir, criar parcelas extraordinárias, não extensivas aos já aposentados, ou não incorporáveis aos proventos, é uma forma grave de burla ao sistema constitucionalmente admitido.

Veja-se, por exemplo, a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, quando, ao apreciar a Lei Delegada nº 4/2003<sup>13</sup>, daquele Estado, que implementou remuneração sob a forma de subsídio para alguns cargos de direção superior da estrutura administrativa do Estado. A referida Lei, por permitir a cumulação de parcela do subsídio com a remuneração do cargo de origem, foi considerada mecanismo de burla ao direito à extensão aos inativos e pensionistas de benefícios ou vantagens de caráter geral, concedidos aos servidores da ativa, nos termos do artigo 40, § 8º, da CF. Entendeu aquela corte que “não foi instituído novo regime jurídico remuneratório, mas apenas alterado o até então utilizado, com o pagamento das gratificações já existentes, agora sob a forma de ‘subsídios’, tanto é verdade que, em seu artigo 2º, a Lei Delegada nº 04/2003 permite a cumulação do subsídio com a remuneração do cargo de origem”.

Por outro lado, implementado o subsídio, e, a seguir, criadas parcelas remuneratórias adicionais que sejam estendidas aos aposentados e incorporáveis aos proventos, revela a adoção equivocada do conceito de subsídio, incorrendo-se em inconstitucionalidade formal, pela via da implementação imprópria de um sistema remuneratório que foi idealizado efetivamente para *impedir* a prática, rotineira, da criação de “penduricalhos” e acréscimos remuneratórios.

### 3 Aplicação do teto de remuneração: subsídio e parcelas indenizatórias

As parcelas remuneratórias devidas aos servidores submetem-se, ainda, à aplicação do teto de remuneração no serviço público, nos termos do art. 37, XI<sup>14</sup> da

---

<sup>13</sup> Ver o Voto do Relator Min. Luiz Fux no AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 812.573 GOIÁS – STF, 15.12.2015.

<sup>14</sup>XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder

Constituição. Ressalva-se da aplicação do teto, apenas, na forma do § 11 do art. 37, “as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”. E, quanto a essas parcelas, prevê o art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que *“enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.”*

Entre essas parcelas, no entendimento que se pode licitamente extrair do disposto no § 11 do art. 37 da Constituição<sup>15</sup>, ainda pendente de regulamentação, tem-se vantagens como ajuda de custo para mudança e transporte; auxílio-moradia; diárias; auxílio-funeral; indenização de férias não gozadas; indenização de transporte; auxílio pré-escolar; benefícios de plano de assistência médico-social; e devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos.

As Resoluções nº 13 e 14, de 21 de março de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, buscam disciplinar essa matéria no âmbito do Poder Judiciário, servindo como parâmetro para a aplicação do teto nos demais poderes.

Para superar essa lacuna legal, acha-se em tramitação em regime de urgência constitucional, desde setembro de 2015, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, do Poder Executivo que visa disciplinar, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os § 9º e § 11 do art. 37 da Constituição.

A proposição adota entendimentos restritivos quanto a parcelas a serem excluídas do limite máximo. São imunes à sua aplicação, nos termos do seu art. 4º, somente as seguintes:

---

Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

<sup>15</sup> “§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005). Note-se que esse dispositivo não remete à lei que institua vantagens atribuir-lhe ou não esse caráter, mas a uma lei geral que disporia sobre quais parcelas tem ou não natureza indenizatória.

*“Art. 4º Não serão consideradas para o cálculo dos limites de remuneração de que trata esta Lei, exclusivamente, as seguintes parcelas:*

*I - valores recebidos de entidade de previdência complementar, fechada ou aberta;*

*II - licença-prêmio convertida em pecúnia;*

*III - gratificação para exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e art. 2º da Lei no 8.350, de 1991, quando se tratar de Ministro do Supremo Tribunal Federal;*

*IV - adicional ou auxílio-funeral;*

*V - valor de contribuições efetivamente pago pela pessoa jurídica relativo a programa de previdência complementar, aberto ou fechado, desde que disponível à totalidade de seus empregados e dirigentes;*

*VI - parcelas indenizatórias, consideradas como tais, exclusivamente, aquelas definidas em lei, decorrentes do ressarcimento de despesas incorridas no exercício das atribuições funcionais e que tenham uma das seguintes naturezas:*

*a) ajuda de custo para mudança e transporte;*

*b) auxílio-alimentação e alimentação in natura servida no local de trabalho;*

*c) auxílio-moradia concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada decorrente de mudança de ofício do local de residência;*

*d) cessão de uso de imóvel funcional;*

*e) diárias;*

*f) auxílio ou indenização de transporte;*

*g) indenização de campo;*

*h) auxílio-fardamento;*

*i) auxílio-invalidez; e*

*j) indenização pelo uso de veículo próprio.”*

Embora essa proposição não tenha obtido, ainda, a aprovação congressional, havendo, mesmo, divergências quanto a sua abrangência<sup>16</sup>, ela é um forte indicativo das problematizações, inclusive jurídicas, que o tema desperta.

Contudo, não tendo sido editada até o momento a lei a que se refere o referido § 11, a rigor, parcelas indenizatórias criadas **posteriormente** a 31 de dezembro de 2003 (data da publicação da EC 41/2003) *estão sujeitas* ao teto remuneratório. E caso venha a ser aprovada na forma em que foi submetida ao Congresso, mesmo a *indenização de localidade*, instituída para os Auditores-Fiscais, que ainda não se acha implementada, estará sujeita ao teto remuneratório.

Porém, na inexistência dessa legislação, diferentes entes subnacionais tem adotado, relativamente à remuneração de seus servidores fiscais, interpretação flexível das restrições constitucionais, estabelecendo parcelas remuneratórias com natureza *indenizatória*, ou meramente estabelecendo, em lei, que a elas não se aplica o teto de remuneração fixado pela Constituição.

No Estado do Maranhão, a Lei 9.125, de 16 de março de 2010, instituiu a parcela denominada “Participação nos Resultados”, definida como “prestação pecuniária eventual, desvinculada da remuneração dos servidores”, que a perceberão de acordo com o cumprimento das metas fixadas pela Administração, por proposição do Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira e de Política Salarial. Essa parcela, por sua vez, com natureza *indenizatória* por força de lei, não se incorpora à remuneração para nenhum efeito, e não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício e para o Sistema de Seguridade Social dos Servidores do Estado do

---

<sup>16</sup> O parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público ao projeto de lei, aprovado em 11 de novembro de 2015, considera de caráter permanente e portanto sujeitas ao teto as “gratificações de qualquer denominação, inclusive quando pagas a título de representação ou estabelecidas com base no desempenho funcional, atreladas ao posto ou graduação ou ao exercício do mandato, do cargo efetivo ou sujeito a vitaliciedade e do emprego permanente” e as “gratificações, adicionais, abonos e vantagens pessoais de qualquer origem cujo valor seja incorporado à retribuição do cargo efetivo ou sujeito a vitaliciedade, do emprego permanente ou do posto ou graduação, inclusive se instituídos para compensar decréscimos imputados às respectivas remunerações”. Mas sujeita, separadamente, ao teto, as parcelas eventuais e transitórias. Considera como de natureza transitória, em especial, “outras parcelas de qualquer denominação, origem ou finalidade atreladas a circunstâncias específicas e pagas com continuidade, de forma que não justifique a incorporação do respectivo valor à retribuição do cargo efetivo ou sujeito à vitaliciedade, do emprego permanente, do posto ou da graduação, inclusive quando decorrentes da equiparação entre a remuneração de cargos em comissão ou de funções de confiança a título de isonomia.” E classifica como de natureza eventual, entre outras, os “prêmios” e “honorários de sucumbência”. O rol de parcelas indenizatórias, às quais não se aplica o teto, não contempla quaisquer vantagens devidas a título de produtividade, desempenho ou semelhantes.

Maranhão, e não será considerada para fins do limite a que se refere o art.37, inciso XI, da Constituição Federal.

Também o Estado do Piauí, nos termos da Lei Complementar nº 62, de 2005, instituiu, como parcela não sujeita ao teto remuneratório, a Gratificação de Incremento da Arrecadação, devida aos servidores ocupantes de cargos efetivos dos Grupos Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF e Administração Financeira e Contábil - AFC pelo incremento do valor efetivamente arrecadado com os impostos estaduais. Nesse caso, no entanto, a parcela é incorporável aos proventos de aposentadoria, e foi estendida aos inativos de forma diferenciada.

No Estado do Amazonas, foi instituído o Prêmio Anual de Produtividade, também com caráter extrateto, com vistas ao estímulo coletivo para o atingimento e a superação de metas, somente devido aos servidores do Quadro de Pessoal Efetivo que tenham exercido suas atividades funcionais no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda durante o ano anterior. Não se aplica, portanto, aos aposentados e pensionistas, nem integrará proventos de inatividade.

No Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 1059, de 18 de setembro de 2008, instituiu a parcela denominada “Participação nos Resultados – PR”, de acordo com o cumprimento das metas fixadas pela Administração, com a natureza de prestação pecuniária eventual, desvinculada da remuneração de acordo com o cumprimento das metas fixadas pela Administração, e não sujeita ao teto remuneratório. Contudo, a vantagem é extensiva aos aposentados como Agente Fiscal de Rendas e pensionistas, nas mesmas bases estabelecidas para os ativos.

Tais interpretações, contudo, tem forte conotação de inconstitucionalidade, à luz da jurisprudência do STF, visto que, se não estiver presente a sua natureza indenizatória, sujeita-se a parcela ao *teto*; se a sua natureza indenizatória for meramente definida em lei posterior a 31.12.2003, sujeita-se ao teto; e, por outro lado, tendo caráter *indenizatório*, não se estende aos aposentados e pensionistas com direito à paridade de tratamento remuneratório com os ativos.

Veja-se, por exemplo, os seguintes julgados:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. VALE-REFEIÇÃO E AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO CONCEDIDO*

*AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. NATUREZA INDENIZATÓRIA. EXTENSÃO AOS INATIVOS E PENSIONISTAS. IMPOSSIBILIDADE. O direito ao vale-refeição e ao auxílio-alimentação não se estende aos inativos e pensionistas, vez que se trata de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.” (AI586.615-AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJ 1º.6.2006).*

*“EMENTA: - Auxílio-alimentação. - Esta Corte tem entendido que o direito ao vale-alimentação ou auxílio-alimentação não se estende aos inativos por força do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, porquanto se trata, em verdade, de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria (assim, a título exemplificativo, nos RREE 220.713, 220.048, 228.083, 237.362 e 227.036). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 332.445, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 24.5.2002).*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. VALE-ALIMENTAÇÃO. INATIVOS. ART. 3º DA LEI MUNICIPAL N. 3.540/94. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 40, § 8º. SÚMULA N. 680/STF.*

*1. O auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos por força do art. 40, § 8º, da C.F., por tratar-se de verba indenizatória. Precedentes: RE 318.684/RS, RE 301.347, AI 345.898-AgR. (AIRR AI 738881 / SP - SÃO PAULO, Rel. Min. LUIZ FUX, 29.02.2012).*

#### 4 Alternativas ao Sistema de Subsídio

Uma vez implementado o regime de subsídio, como ocorre com as carreiras de Auditoria-Fiscal no nível Federal, a sua desconstituição é legalmente possível, visto que inexistente comando constitucional que obrigue a sujeição dessas carreiras a esse regime remuneratório, diferentemente do que ocorre com a magistratura e ministério público e com as carreiras da advocacia pública e da segurança pública.

Caso venha a ser adotada essa solução, o que representa um retorno ao estado de coisas anterior a 2008, são necessários alguns cuidados e precauções.

Uma vez que a Constituição Federal assegura, no inciso XV do art. 37, a *irredutibilidade* de vencimentos e subsídios, o valor de *vencimento básico*, somado a gratificações ou vantagens de valor fixo, ou estabelecidas em percentual incidente sobre o vencimento básico, não poderá, em nenhum caso, ser inferior à expressão monetária do *subsídioantes fixado*.

Dessa forma, quaisquer parcelas de caráter variável que venham a ser instituídas deverão ter uma parcela *fixa* ou valor mínimo que, somado ao valor do vencimento básico, *resulte em valor igual ou superior* ao antes fixado em parcela única (subsídio), em caráter geral, para cada padrão da tabela aplicável à Carreira ou cargo.

Esse *valor mínimo* aplica-se, de igual forma, aos aposentados e pensionistas em gozo de benefício com direito à paridade de tratamento com ativos. Assim, o valor de seus proventos não pode resultar, em nenhum caso, inferior ao valor do subsídio devido a esses beneficiários de aposentadoria ou pensão.

No entanto, contorna-se, por essa via, a vedação à instituição ou criação de novas vantagens, sejam elas de caráter indenizatório ou não, e de valor variável, atrelado a resultados ou desempenho individual ou coletivo. Ou seja: cabe à lei dispor, observadas as normas constitucionais e estatutárias (RJU) aplicáveis, sobre as parcelas remuneratórias ou indenizatórias *específicas* devidas ao cargo ou carreira, sendo, ademais, devidas as de caráter geral que sejam devidas ao conjunto dos servidores.

A experiência das carreiras do Fisco com gratificações de desempenho ou de incentivo à arrecadação ou assemelhadas é bastante extensa, tendo havido momentos na história do País em que a participação dos agentes do Fisco nos resultados da arrecadação chegou a tornar-se exemplo de patrimonialismo e privilégio. Nesse sentido, por exemplo, em 1969 a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967, estabelecia na redação dada ao art. 196, que era “vedada a participação de servidores públicos no produto da arrecadação de tributos e multas, inclusive da dívida ativa”. Não obstante, em pleno regime autoritário, o Estado de São Paulo, ao dispor sobre a remuneração dos Agentes Fiscais de Rendas nos termos do Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1970, estabelecia que o Agente Fiscal de Rendas que, no desempenho de suas atribuições contribuísse para maior eficácia ou incremento das atividades inerentes à administração tributária e à fiscalização de tributos, faria jus a prêmio de produtividade, mensalmente atribuído em número de quotas, na forma estabelecida em ato do Secretário da Fazenda. Esse prêmio somente seria devido ao Agente Fiscal de

Rendas que apresentasse, mensalmente, um mínimo de produção de serviços, fixado em ato do Secretário da Fazenda. Essa forma de remuneração foi considerada, então, inconstitucional pelo STF, ao apreciar a Representação 904, em junho de 1977.

Tendo a Constituição de 1988 afastado essa vedação, a cultura do Fisco, aderente a essa forma remuneratória, foi imediatamente revigorada, como demonstram, no plano federal, a criação da Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação (Gefa), pelo Decreto-Lei nº 2.357, de 28 de agosto de 1987, e da Retribuição Adicional Variável – RAV, pela Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988.

Como resultado direto dessa situação, tem-se que, atualmente, dos 27 estados da Federação, **25 retribuem os seus servidores fiscais e cargos auxiliares**, inclusive os que não exercem atividades finalísticas nas secretarias de Fazenda, **com algum tipo de retribuição baseada em desempenho**, e, quase sempre, atreladas ao comportamento da arrecadação e das multas impostas aos contribuintes. Alguns Estados, como Acre, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, mantêm mais de duas espécies de retribuição atrelada ao desempenho.

Assim, há completa viabilidade para a criação de gratificações em valor fixo ou variável, adicionais ou indenizações, que sejam somados ao valor do novo vencimento básico, em caráter geral, inexistindo incompatibilidade, ademais, com o pagamento de quaisquer vantagens devidas em decorrência da natureza ou local de trabalho, desde que legalmente previstas.

Um aspecto a considerar, porém, é a eventual situação de cada servidor que, nos termos do art. 2º-F da Lei nº 10.910/2004, faça jus ao pagamento de “parcela complementar de subsídio”. Essa parcela, de natureza provisória, que seria gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das Carreiras ou das remunerações previstas nesta Lei, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, tinha como objetivo evitar a redução remuneratória em face da implementação do subsídio.

Ao retornar-se à situação anterior, essa “parcela suplementar” deixa de ter a natureza que lhe deu origem (parcela suplementar *de subsídio*), passando à condição, se o valor de remuneração *mínimo* resultante da nova estrutura for inferior ao que atualmente é percebido (subsídio + parcela suplementar), de *vantagem pessoal de*

*natureza individual*, a qual, tanto quanto aquela, somente estará sujeita aos reajustes a título de revisão geral, e, eventualmente, poderá vir a ser absorvida pelas mesmas razões antes previstas (desenvolvimento na carreira e reestruturações remuneratórias posteriores). Assim, mais uma vez, aqueles que percebam tais vantagens poderão vir a ter ganhos remuneratórios *proporcionalmente* inferiores aos dos demais membros da Carreira que não as percebam.

#### 4.1 Paridade e integralidade nos regime de subsídio e vencimentos

Independentemente do regime remuneratório adotado, verifica-se distintas situações de cumprimento do direito constitucional à paridade entre ativos e inativos, assegurado aos que ingressaram no serviço público até o ano de 1998 ou até o ano de 2003, conforme a regra de transição aplicável, nos termos das EC nº 41/2003 e 47/2005.

Sob essa perspectiva, se cumprido à risca, o regime de subsídio poderia, com efeito, conferir melhor proteção ao direito dos ativos à aposentadoria integral, e dos aposentados e pensionistas à paridade de reajustes.

A prática, porém, tem demonstrado uma recorrente busca de “alternativas” mediante a criação de vantagens que não sejam extensivas (ou asseguradas) aos aposentados e pensionistas, ou mesmo incorporáveis aos proventos de inatividade, o que tem levado à judicialização desse tema.

Em quatro unidades da Federação (Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Paraíba), o tratamento dados aos aposentados e pensionistas não contempla a extensão das vantagens associadas ao desempenho. Em todos esses casos, foi implantado o regime de remuneração baseado em subsídio, o que torna ainda mais irregular a situação, visto que passível de questionamento a própria instituição da vantagem, *vis a vis* a sua incompatibilidade de vantagens dessa natureza com o pagamento de “subsídio em parcela única”.

No caso do Maranhão, contudo, em recente julgado<sup>17</sup>, o Superior Tribunal de Justiça considerou que “a participação nos resultados devida ao pessoal ativo da Secretária de Estado da Fazenda constitui, nos termos da lei que a instituiu, prestação pecuniária eventual e desvinculada da remuneração, não se incorporando, portanto, aos proventos de inatividade”. Negou, assim, a extensão pleiteada da parcela “Participação

---

<sup>17</sup> RMS 47069 MA 2014/0316401-0, Rel.Ministro HERMAN BENJAMIN, DJ 04/02/2015

nos Resultados", instituída pela Lei Estadual nº 9.125/2010, aos aposentados, considerando que "a referida vantagem possui natureza jurídica *propter laborem*, não sendo, pois, extensível aos servidores inativos". O julgado, porém, não examinou a constitucionalidade da própria vantagem cuja extensão era pleiteada, à luz da disciplina constitucional do subsídio.

No Mato Grosso, o SIPROTAF - Sindicato dos Profissionais de Tributação, Arrecadação e Fiscalização Estadual de Mato Grosso, ajuizou, em janeiro de 2015, ação judicial no Tribunal de Justiça do Estado, reivindicando a extensão da Verba Indenizatória para os aposentados e pensionistas. Dado o caráter geral dessa vantagem, e **a inexistência de natureza indenizatória**, visto não estar associada, efetivamente, à recomposição do patrimônio individual dos beneficiários, é grande a chance de sucesso da ação, com fundamento no entendimento consolidado do STF sobre a matéria, exemplificado no julgado a seguir:

*"(...) Somente as gratificações ou vantagens concedidas aos servidores da ativa, com características de generalidade e impessoalidade, é que se estendem aos inativos. III. - Precedentes do STF: ADIn778/DF; RE 223.881, 217.110/SP, 219.329/SP, 289.680/SP, 265.949/SP e 224.279; e AI 324.773/SP ('D.J.' de 19.12.94, 13.8.99, 02.02.2001, 03.02.98, 11.10.2001, 05.8.2002, 09.10.2003, 24.10.2001, respectivamente). IV. - Agravo não provido" (RE nº 404.278/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 8/4/2005).*

Quanto ao caso de Goiás, que instituiu o "Bônus por Mérito", a ser pago anualmente aos ativos, em valor correspondente a um salário extra caso cumprido integralmente acordo de resultados, apesar do reiterado questionamento na esfera administrativa promovido pelo Sindicato dos Funcionários do Fisco do Estado de Goiás – Sindifisco, inexistente questionamento judicial. Contudo, pelas mesmas razões já verificadas no caso de Mato Grosso, há grandes possibilidades de que venha a ser estendido aos aposentados e pensionista mediante pronunciamento do Poder Judiciário.

No Estado do Piauí, que não adotou o regime de subsídio, embora os aposentados sejam contemplados com o pagamento da Gratificação de Incremento da Arrecadação, as regras estabelecem diferenciações quanto aos valores que lhes foram estendidos.

Na Bahia, o Prêmio por Desempenho Fazendário foi estendido aos aposentados por determinação judicial do STJ e STF<sup>18</sup>. Em 2014, porém, foi estendido por lei aos

---

<sup>18</sup>e.g. AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 664.985 BAHIA. Rel. Luiz Fux, 8.08.2012).

inativos (Lei nº 12.930, de 03.01.2014), mediante recolhimento de contribuição ao Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV sobre o período de cálculo. Assim, para fazer jus à extensão, os inativos tiveram que recolher, retroativamente, o montante que seria devido desde a criação da vantagem, a título de contribuição social.

No Rio Grande do Sul, a vantagem Prêmio de Produtividade e Eficiência - PPE foi considerada, em decisão do Tribunal de Justiça<sup>19</sup>, *propter laborem*, declarando válida a desvinculação, para fins de seu cálculo, no caso dos aposentados, em relação ao valor percebido pelos servidores em atividade.

Caso venha a ser abandonado o regime de subsídio, e adotado o regime de vencimentos, no que toca à incorporação de eventual Bônus de Desempenho aos proventos futuros daqueles que ainda se acham na atividade ou que virão a se aposentar no futuro, a situação dependerá da aplicação ou não das regras de transição estabelecidas pelas EC nº 41, de 2003 e 47, de 2005.

Levando-se em conta os procedimentos usualmente adotados no Poder Executivo, aqueles que fazem jus, nas condições nelas previstas, à incorporação de eventual gratificação de desempenho aos proventos, poderão percebê-la com base em um valor fixo, ou com base em média de valores percebidos durante determinado período.

Como regra, tem sido adotada pela Legislação Federal critério de que, para sua incorporação aos proventos, é necessária a sua percepção por período mínimo de **60 meses**, caso em que a incorporação se dá ou pela média dos valores percebidos, ou pela média dos “pontos” atribuídos aos servidores durante esse período. Para os que se inativem *antes* de decorrido esse período, a legislação tem fixado o valor equivalente a **cinquenta por cento** de seu valor máximo.

Além disso, a reinstaurar-se o sistema de vencimento básico e vantagem devida em decorrência do desempenho, ter-se-á a necessidade de *restabelecimento* de um sistema de fixação e aferição de metas, como vigorava até 2008, quando deixou de ser devida a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA, aos Auditores-Fiscais do Trabalho.

---

<sup>19</sup> MANDADO DE SEGURANÇA Nº 70017441205. Relator: Jaime Piterman. Julgamento em 11/05/2007. Diário da Justiça de 24/05/2007

Até que seja concluída a aferição de metas, será devida aos ativos uma parcela provisória, em percentual que, em geral, corresponde a **80% do seu valor máximo**. A partir do início dos efeitos do período de avaliação, a vantagem poderá variar, para cada indivíduo, em função de seu desempenho individual, de equipes ou do Ministério do Trabalho e Previdência Social como um todo no atingimento das metas de desempenho estabelecidas.

A depender do valor dessa parcela, *vis a vis* o valor do vencimento básico estabelecido, e respeitado o seu valor mínimo em vista do direito à irredutibilidade (de modo que a sua soma com o valor do vencimento básico não resulte inferior ao valor do subsídio atualmente devido), o benefício de sua criação poderá ser maior ou menor para aposentados e pensionistas.

Recomenda-se, assim, que o valor do vencimento básico seja *idêntico*, pelo menos, ao do atual subsídio *acrescido* do percentual de reajustamento a ser assegurado às demais carreiras e cargos (21,3%, em quatro parcelas, sobre o valor vigente), mantida a atual *parcela suplementar de subsídio* devida como vantagem pessoal nominalmente identificada decorrente da eventual diferença entre a remuneração anterior à implementação do subsídio, e a esse valor acrescendo-se o montante que vier a ser objeto de negociação e acordo.

Note-se que, até o momento, a proposta em debate considera a possibilidade de criação de um “bônus” de desempenho no valor de R\$ 3.000,00, devido aos ativos.

Sendo esse o valor base, seria assegurado aos já aposentados e pensionistas e aos que vierem a ser aposentar antes de completar-se sessenta meses de sua vigência pelo menos 50% desse valor.

Dessa maneira, resultaria o sistema remuneratório proposto de melhor compreensão e aplicação, não reservando surpresas ou riscos de insegurança jurídica quanto à sua implementação e validade à luz do sistema constitucional.

Havendo, porém, condutas oportunistas, com a criação de vantagens não extensivas aos aposentados e pensionistas, mas que tenham caráter geral, o recurso ao Judiciário será meio hábil ao restabelecimento do direito.

## 5 Conclusões

Quanto à adoção do regime remuneratório sob a forma de subsídio, as suas vantagens ou desvantagens não estão ainda suficientemente demonstradas. As experiências dos entes da Federação são, ainda, tímidas, e não se pode concluir com segurança a respeito de seus impactos positivos sobre a gestão do desempenho no Fisco.

No âmbito Federal, a implantação do subsídio cumpriu um, inicialmente, um papel relevante no sentido de “pacificar” as relações funcionais, superando-se os efeitos perversos das medidas adotadas a partir de 1999 que romperam o direito a paridade de tratamento entre ativos e inativos nas Carreiras de Auditoria-Fiscal. Todavia, ela acarretou o engessamento da estrutura remuneratória, demandando soluções heterodoxas e não expressamente compatíveis com a natureza do subsídio como “parcela única”, e cuja implementação, inclusive, ainda não se concluiu.

E, uma vez implementado, o regime de subsídio acarretou também dificuldades, sob a perspectiva da gestão do desempenho, à medida em que dificulta ou mesmo impossibilita a atribuição de vantagens baseadas no comportamento da arrecadação ou no desempenho institucional e individual. A não regulamentação do “Sistema de Desenvolvimento em Carreira”, previsto na Lei nº 11.890, de 2008, é também um indicativo da forma como a gestão das carreiras passou a ser feita de forma pouco comprometida com a gestão do desempenho.

Dadas as incertezas jurídicas que cercam o tema, é necessário, primeiramente, alertar para a necessidade de que questões correlacionadas sejam igualmente enfrentadas e debatidas com transparência – como a questão da *não extensão* aos aposentados e pensionistas de parcelas que venham a ser classificadas como *eventuais*, *transitórias* ou *indenizatórias*, para os fins de elidir quer a aplicação do teto de remuneração, quer superar a eventual incompatibilidade com o regime de subsídio.

Por fim, a nova estrutura remuneratória a ser estabelecida em substituição ao subsídio deve ser examinada em cada uma de suas parcelas e componentes, para que reflita a racionalidade necessária e preserve a hierarquia entre os cargos componentes da Carreira, e permita a valorização do mérito individual e coletivo no alcance dos objetivos do Estado e no atendimento ao interesse da sociedade.