



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL GILMAR MENDES, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 6.562.**

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA

INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL e  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

*(Processo SF nº 00200.010234/2020-61)*

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, na redação consolidada pela Resolução nº 13, de 2018), em atenção ao Ofício nº 2.985, de 24 de setembro de 2020, vem prestar, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

## **INFORMAÇÕES**

para o julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.562**, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A ação é voltada contra os arts. 6º a 25 da Lei 13.464, de 10.7.2017, na parte em que instituem e disciplinam o pagamento das parcelas pecuniárias denominadas *bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira* e *bônus de eficiência e produtividade na atividade de auditoria-fiscal do trabalho*, a servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Alega o Requerente que os artigos 6º a 25 da norma impugnada seriam inconstitucionais em razão de violação ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única). Aduz que a Emenda Constitucional nº 19/1998 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o subsídio como forma de remunerar certas categorias de trabalhadores. Segundo o *parquet*, a reforma constitucional pretendeu conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade, entre outros.

Argumenta que com a adoção do regime constitucional do subsídio para servidores públicos organizados em carreira haveria a imposição de parcela única remuneratória aos agentes públicos e a proibição de acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos. Assim, o art. 39, § 4º, da CF é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única.

Segundo o Procurador-Geral da República, com a Lei nº 11.890/2008, promoveu-se uma reestruturação da política remuneratória de diversas carreiras da administração pública federal, que passaram a ser remuneradas por meio de subsídio, fixado em parcela única. Entre tais carreiras, foram incluídas a da Auditoria da Receita Federal do Brasil e a da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Assim, concluiu o requerente que as parcelas pecuniárias instituídas pelos art. 6º a 25 da Lei 13.464/2017 e sua percepção cumulada com o subsídio acabam por ferir a unicidade do modelo constitucional previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal de 1988.



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O Min. Relator solicitou informações do Senado Federal, tendo adotado o rito do art. 12 da Lei n° 9.868/1999, o que indica que haverá a submissão do processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

É o breve relatório.

## **I – DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL.**

O argumento construído pelo Procurador-Geral da República não resiste a uma simples leitura do artigo 27 da Lei n° 13.464/2017. O indigitado artigo modificou o regime remuneratório das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Com efeito, os servidores integrantes dessas carreiras deixaram de ser remunerados por subsídio e passaram a ser remunerados pelo vencimento básico e demais parcelas remuneratórias previstas por lei. Confira-se o citado normativo:

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 n° 10.910, de 15 de julho de 2004, **passam a receber vencimento básico e demais parcelas previstas em lei. (grifo nosso)**

Com efeito, a argumentação exposta na petição inicial da presente ADI tem sua premissa totalmente equivocada, uma vez que o regime remuneratório das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho não é de subsídio. A Lei n° 13.464/2017 acabou por reestruturar as carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho e **dar uma nova sistemática de remuneração** e, por isso, torna-se totalmente anacrônico citar a Lei n° 11.890/2008 que foi tacitamente revogada, especialmente quanto à previsão de remuneração por subsídio exposta em seu artigo art. 2°.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A reestruturação das carreiras e a mudança da sistemática de remuneração já estava explicitada na exposição de motivos da Medida Provisória nº 765/2016, normativo que posteriormente foi convertido na lei ora impugnada, nestes termos:

7. No que diz respeito à Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, cabe salientar que, para o adequado desempenho da missão da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), faz-se necessária a adoção de medidas para sanar lacunas hoje observadas na gestão da Carreira.

8. Preliminarmente, **propõe-se** a mudança na nomenclatura da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil para Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, **a alteração da estrutura remuneratória desses cargos para vencimento básico, além de adequações referentes à estrutura de classes e padrões, e institui o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira.**

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

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

Assinale-se que a mesma argumentação foi utilizada pelo Congresso Nacional quando da conversão da Medida Provisória em lei. Nesse diapasão, confira-se trecho do Parecer do Relator Senador Fernando Bezerra Coelho na Comissão Mista destinada a analisar o mérito da Medida Provisória nº 765/2016:

(...) A Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, passa a ser denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e estabelece-se que os ocupantes do primeiro cargo são autoridades tributárias e aduaneiras da União.

**No tocante à remuneração desses servidores, a MPV promove significativa alteração. Inicialmente, deixam eles de ser remunerados por subsídio, que, segundo o § 4º do art. 39 da Constituição, é fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.**

**A implantação do subsídio para a remuneração desses servidores ocorreu em 1º de julho de 2008, por meio da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.**

**Assim, a sua remuneração passa, a partir de 1º de dezembro de 2016, a ser constituída de vencimento básico e demais parcelas remuneratórias previstas por lei.(...)**

Portanto, a afirmação do Procurador-Geral da República de que a remuneração das carreiras em questão seria feita por subsídio não se sustenta diante da alteração expressa promovida pelo artigo 27 da Lei nº 13.464/2017, que nominalmente consagra os vencimentos como sistema remuneratório das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Por outro lado, cabe salientar que é comum – e até salutar – a Administração Pública valorizar o desempenho de seus servidores mediante vantagens como a gratificação de produtividade, estimulando o alcance de metas de interesse do serviço. Diversos Estados e Municípios da Federação já adotaram essa sistemática remuneratória e o Supremo Tribunal Federal tem chancelado a constitucionalidade deste tipo de remuneração, nesses termos:

EMENTA. Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Gratificação de Produtividade. Grupo TAF do Estado do Espírito Santo. Natureza de vencimento. Cálculo de outras vantagens incidentes sobre a mencionada gratificação. Possibilidade. Violação do art. 37, inciso XIV, da CF. Não ocorrência. Precedentes. 1. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que não viola o art. 37, inciso XIV, da Constituição Federal o cálculo de vantagens pecuniárias incidentes sobre a denominada gratificação de produtividade concedida aos agentes de tributos estaduais pela legislação do Estado do Espírito Santo, pois referida gratificação corresponde à parcela variável dos vencimentos do servidor. 2. Agravo regimental não provido. (RE 262398 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. INTEGRAÇÃO AOS VENCIMENTOS E PROVENTOS DE SERVIDORES. Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que a gratificação de produtividade constitui vantagem pessoal e, por isso, não pode ser excluída do limite máximo da remuneração dos servidores públicos. Agravo regimental não provido (STF, AgR-RE 197.194-ES, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 31-05-2005, v.u., DJ 24-06-2005).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. GRUPO TAF. VANTAGENS PESSOAIS. INCIDÊNCIA. ART. 37, XIV, CF/88 E 17, ADCT/88. 1. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência desta Corte, a qual entende que as vantagens pessoais incidem na gratificação de produtividade porque compõem o vencimento do servidor. 2. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido (AI nº 414.610/ES-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 18/9/09).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSIONISTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. I. - A gratificação de produtividade integra o vencimento do servidor e sobre ela incidem as vantagens pessoais. II. - Agravo não provido (RE nº 395.192/ES-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 24/6/05).

Por todo o exposto, face à decisão do Poder Executivo de alterar o regime remuneratório das carreiras em questão, superando o subsídio, e à aprovação do projeto de lei de conversão da medida provisória no Poder Legislativo, com expressa e deliberada instituição do sistema de remuneração com base no vencimento básico e demais parcelas, não se sustenta o controle de constitucionalidade pretendido.

Ainda que se trate de opção que o requerente reputa menos adequada, o texto da lei deve ser considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a observância dos princípios e regras constitucionais, em especial a separação dos Poderes, bem como preservando-se a presunção de constitucionalidade das leis e **a legitimidade da opção aprovada pela mais legítima representação democrática.**



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### **II. DOS LIMITES DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. *SELF-RESTRAINT* DAS CORTES CONSTITUCIONAIS. DA AFRONTA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

Tendo em vista o papel democrático e representativo do Poder Legislativo, deve-se revisitar a legitimidade da jurisdição constitucional enquanto instância revisora das decisões políticas democraticamente tomadas pelo Poder Legislativo, que é o intérprete primeiro do texto constitucional e, certamente, o mais representativo da pluralidade e da complexidade das sociedades contemporâneas.

Os Estados constitucionais promoveram uma significativa expansão do papel do Poder Judiciário, que não mais aplica as normas contidas nas leis, mas se investe do poder de criar as normas jurídicas a partir dos diversos métodos de interpretação dos textos legais.

**Ocorre que, levada ao extremo, a expansão da jurisdição constitucional propiciará ao Poder Judiciário investir-se da função de realizar escolhas entre as concretizações politicamente possíveis, inclusive quando as normas constitucionais não ordenam nem proibem nada acerca dos direitos fundamentais, aparentemente desconsiderando a legitimidade democrática ínsita ao corpo legislativo.**

Noutras palavras, a materialização da Constituição tem franqueado ao juiz constitucional um âmbito de discricionariedade que, num modelo de Constituição composto apenas de regras de competência e de limites ao poder, era exclusivamente reservado ao legislador.

Nesse sentido, a problemática da efetividade das normas constitucionais tem se deslocado do âmbito da legislação para o âmbito da decisão judicial, **minimizando o espaço político e jurídico do legislador na conformação dessas normas e, conseqüentemente, tornando menos importante qualquer aprofundamento teórico acerca da teoria da legislação.**

O ideal de uma constituição onipresente e expansiva pode se revelar incompatível com um modelo de constitucionalismo aberto e com a compreensão da



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

democracia como um processo permanente de conjecturas e de submissão a refutações, no qual o legislador e os demais atores políticos desfrutam de um espaço aberto para a crítica, para o debate e para a busca de alternativas institucionais aptas a resolver os problemas que não foram previamente decididos no plano jurídico-constitucional.

**O Estado Democrático de Direito pressupõe um corpo legislativo legitimado a tomar decisões políticas em nome da comunidade.** Sendo assim, o viés judicialista deve ser criticamente analisado, porque os juízes não são democraticamente eleitos como o são os parlamentares e porque a democracia pressupõe que a maioria das decisões políticas seja tomada mediante a participação igualitária dos cidadãos na esfera pública. **O Parlamento revela-se ainda o espaço mais amplo e pluralizado para essa prática discursiva.**

Embora em alguns casos as normas constitucionais, especialmente as instituidoras de direitos e garantias fundamentais, possuam densa significação fundamental, restando ao legislador atribuições de significado instrumental ou procedimental, noutros casos o constituinte utiliza-se de formas menos precisas, de modo que a atividade legislativa assume um caráter substancializador ou definidor do próprio conteúdo da norma constitucional.

De fato, o postulante pretende, com esta ADI, alterar a decisão prevalente no Poder Executivo e no Congresso Nacional, **transformando o Supremo Tribunal Federal em instância revisora do político.**

Nesse contexto, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, num Estado Constitucional, as Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob o risco de se investirem de um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.

Portanto, as diretivas em comento assinalam que **a interpretação constitucional deve orientar-se no sentido de conservar e fortalecer a unidade e o regime político que a sociedade estabeleceu em sua lei fundamental.**



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O objetivo é obter-se, sempre, **a máxima funcionalidade do regime político constitucional**. Isso não implica a absoluta soberania do Parlamento, mas o **reconhecimento de que o Parlamento**, casa política que encarna o *sistema de representação política* consagrado desde a Grécia Clássica, **representa a vontade popular em ação - articulando, desarticulando, construindo, demolindo e reconstruindo - a vivência sociopolítica e espelhando, da melhor maneira até hoje alcançável, o querer dos cidadãos**.

Portanto, espera-se do exegeta jurídico que opte pelas alternativas de julgamento que preservem e afiancem o sistema político fixado no pacto político nacional e que, ademais, ao agir, sopesse, sempre, as consequências políticas de suas sentenças, tendo em vista a precisa distribuição das forças políticas parlamentares, suas necessidades e interesses, aos quais o Poder Judiciário não pode pretender substituir.

### **III. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES. ADOÇÃO DO RITO DO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/99.**

Há requerimento de medida cautelar na petição inicial que, no caso dos autos, deve ser negado. Não há *fumus boni juris* necessário ao deferimento da medida solicitada. Na esteira de todo o exposto anteriormente, deferir a liminar é abonar uma solução em detrimento das várias propostas no Congresso Nacional, além de se constituir em inconstitucional interferência nas atribuições do Poder Legislativo.

Tampouco há *periculum in mora*, visto que adotado pelo relator o rito abreviado para a apreciação da presente ação direta, com o intuito de se decidir definitivamente a questão. Na hipótese de se declarar a inconstitucionalidade, sendo o rito célere, eventuais prejuízos serão pontuais, não se justificando medida cautelar para o caso em análise.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**III. DOS PEDIDOS.**

A interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos, o que não ocorre na ação em tela. Por todos esses motivos, não resta outra conclusão que não a de que a presente ação deve ser julgada **improcedente**.

Requer-se, ainda, o cadastramento dos Advogados do Senado signatários para o recebimento das notificações em nome do Senado Federal, sob pena de nulidade.

Por todos os fundamentos expostos, requer-se a denegação da medida cautelar e, no mérito, a decisão pela improcedência do pedido veiculado na presente ação direta. São estas as considerações necessárias ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 2.985, de 24 de setembro de 2020, do Ministro do Supremo Tribunal Federal GILMAR MENDES, e ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.562.

Brasília – DF, 01 de outubro de 2020.

*[vide assinatura eletrônica]*

**MATEUS FERNANDES VILELA LIMA**

Advogado do Senado Federal

OAB/DF 36.455

*[vide assinatura eletrônica]*

**GABRIELLE TATITH PEREIRA**

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

OAB/DF 30.252



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

*[vide assinatura eletrônica]*

**EDVALDO FERNANDES DA SILVA**

Advogado do Senado Federal

Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais

OAB/DF 19.233 | OAB/MG 94.500

*[vide assinatura eletrônica]*

**FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA**

Coordenador-Geral de Contencioso

OAB/DF 31.546

*[vide assinatura eletrônica]*

**THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO**

Advogado-Geral do Senado Federal

OAB/DF 18.121