

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):

Inicialmente, aponto a perda do objeto da ação no que tange ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da expressão “e aposentados” constante da redação original do art. 1º, da Lei 13.439/2004 do Estado do Ceará, bem como do § 1º do mesmo artigo, que estendia o pagamento da vantagem aos pensionistas, diante da superveniência da Lei 14.969/2011, que excluiu do art. 1º da Lei 13.439/2004 a expressão “e aposentados”, bem como conferiu nova disciplina à vantagem deferida a esses e aos pensionistas, com a inserção dos arts. 1º-A e 5º-A, o que implica a perda superveniente do objeto da ação no ponto.

Veja-se a nova redação do art. 1º, conferida pela Lei 14.969/2011:

“Art. 1º. Fica instituído para os servidores públicos ativos, integrantes do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF, o Prêmio por Desempenho Fiscal- PDF, a ser concedido mensalmente, desde que implementadas as condições previstas para a sua concessão, nos valores e limites fixados nesta Lei, com o objetivo de estimular os aumentos de produtividade da Secretaria da Fazenda que impliquem no incremento

I - da arrecadação tributária anual, inclusive multas e juros e outras receitas previstas na legislação tributária;

II - de outros indicadores de desempenho referidos nesta Lei ou que venham a ser estabelecidos em regulamento.”

É vasta a jurisprudência desta Corte quanto ao prejuízo de ações de controle abstrato pela superveniente perda do objeto quando se comprova a revogação ou alteração substancial do ato impugnado. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - QUESTÃO DE ORDEM - IMPUGNAÇÃO A MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE CONVERTEU EM LEI - LEI DE CONVERSÃO POSTERIORMENTE REVOGADA POR OUTRO DIPLOMA LEGISLATIVO - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA. - A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma

normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos. Precedentes” (ADI n. 1.445-QO/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 29.4.2005).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXTRADIÇÃO. OBJETOS DE CONTROLE. REVOGAÇÃO EXPRESSA E IMPLÍCITA. PERDA DE OBJETO. 1. A alteração substancial dos atos normativos alvo de controle em sede objetiva conduz, em regra, à extinção da ação por perda de objeto. 2. Hipótese em que as normas que prescreviam a obrigatoriedade de prisão para fins de extradição, previstas no art. 84 da Lei n. 6.815/80 e no art. 208, RISTF, foram, respectivamente, expressa e implicitamente, revogadas pela Lei n. 13.445/17, que, em seu art. 86, passou a admitir, em tese, a imposição de prisão domiciliar ou concessão de liberdade, inclusive com possibilidade de adoção de medidas cautelares diversas da prisão. 3. Ação julgada prejudicada ” (ADPF n. 425, de minha relatoria, Plenário, DJe 29.10.2018).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.208/2001 E LEI 12.852/2013 - ESTATUTO DA JUVENTUDE. MEIA-ENTRADA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E ALTERAÇÃO SUBSTANTIVA DA LEI 12.852/2013 PELA LEI 12.933/2013. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO. FALTA DE IMPUGNAÇÃO À TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação (ADI 2.542, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 27/10/2017). 2. A impugnação deficitária de complexo normativo unitário configura vício processual, comprometendo o interesse de agir e impedindo o conhecimento da ação. Precedentes: ADI 4.227, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/2016; ADI 2.422 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 2.174, Rel. Min.

MAURÍCIO CORREA, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003. 3. In casu, havido reforço e complementação substancial da matéria em exame pela Lei 12.933/2013, o requerente manteve-se inerte, deixando de promover o aditamento do pedido, mesmo transcorrido considerável lapso de tempo desde a inovação legislativa. 4. Agravo regimental conhecido e desprovido". (ADI 2595 AgR, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18.12.2017).

Resta, portanto, a análise dos arts. 1º-A, 4º-A e 5º-A, que versam:

"Art. 1º-A. Aos aposentados na data da publicação desta Lei e aos que estejam em processo de aposentadoria instaurados nesta mesma data, bem como aos pensionistas de ex-servidores fazendários é devida gratificação em substituição ao valor percebido no mesmo título, na data de vigência desta Lei, totalmente desvinculado da sistemática de apuração e distribuição prevista na Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, correspondente a 97,34% (noventa e sete vírgula trinta e quatro por cento) do valor da 1ª Classe, referência 'C' da Tabela B. do anexo III, da Lei na 13.778, de 6 de junho de 2006, com a redação dada pela Lei na 14.350, de 19 de maio de 2009, e alterações posteriores, observando-se, para os pensionistas, a proporcionalidade da pensão, submetida exclusivamente à revisão geral dos servidores, a serem custeados com recursos do PDF. Grupo I, conforme disposição em regulamento.

Parágrafo único. No prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação da presente Lei, a Secretaria da Fazenda - SEFAZ, juntamente com a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, e Procuradoria Geral do Estado-PGE, deverão apresentar os atos normativos e legais necessários à realização dos ajustes dos atos de aposentadoria, concedidas até a data de publicação desta Lei."

Art. 4º-A Fica estabelecido o limite mínimo mensal de PDF, composto dos valores apurados de PDF, Grupos I e 11, definidos em regulamento, correspondente ao valor da 3ª Classe, referência 'A' da Tabela B, do anexo III, da Lei nº 13.778, de 6 de junho de 2006, com redação dada pela Lei nº 14.350, de 19 de maio de 2009 e alterações posteriores.

§ 1º Para os servidores ativos em condições especiais estabelecidas em regulamento, será concedido um valor a título

de PDF, em substituição ao valor percebido no mesmo título, na data de vigência desta Lei, correspondente a 97,34% (noventa e sete vírgula trinta e quatro por cento) do valor da la Classe, referência 'c' da Tabela B, do anexo III da Lei nº 13.778, de 6 de junho de 2006, com a redação dada pela Lei nº 14.350, de 19 de maio de 2009, e alterações posteriores, a serem custeados com recursos do PDF, Grupo I enquanto permanecerem nesta situação, conforme disposição em regulamento.

§ 2º Caso o valor apurado, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, seja insuficiente para o pagamento do limite mínimo previsto nos arts. 1º-A e 4º-A desta Lei, o Tesouro do Estado aportará os recursos necessários à complementação, os quais correrão à conta dos valores consignados no orçamento da Secretaria da Fazenda, sujeito à regra de compensação prevista no § 1º do art. 3º da Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, alterado por esta Lei.

§ 3º Os gastos totais relativos ao pagamento dos valores previstos neste artigo não ultrapassarão os valores efetivamente pagos no ano de 2010, a título de PDF, ressalvados os acréscimos reais de arrecadação acima dos implementados no mesmo exercício, que resulte em valores de PDF superiores aos estabelecidos no caput deste artigo."

"Art. 5º - A O Prêmio por Desempenho Fiscal - PDF, será devido ao servidor efetivo do grupo TAF que venha a se aposentar após a publicação desta Lei. nos seguintes termos:

I - aos servidores que implementarem as regras dos arts. 3º ou 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, ou do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, o Prêmio por Desempenho Fiscal - PDF. será calculado pela média aritmética simples de valores mensais percebidos, a esse título, pelo servidor fazendário nos 24 (vinte e quatro) meses anteriores ao pedido de aposentadoria:

II - para os servidores que implementarem as regras dos arts. 3º ou 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, ou do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. cujo período de percepção por ocasião do pedido de aposentadoria seja menor do que 24 (vinte e quatro) meses, será observada a média aritmética do período de percepção, multiplicado pela fração cujo numerador será o número correspondente ao total de meses trabalhado e o denominador será sempre o numeral 24,'

III - para os que implementarem os requisitos de aposentadoria previstos no art. 40, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, nos termos da legislação federal. Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos I e II deste artigo, o PDF não poderá ser inferior ao limite mínimo definido no art. 4º_A desta Lei. "

No entender do requerente, os arts. 1º-A e 5º-A mantiveram as inconstitucionalidades apontadas na inicial quanto à impossibilidade de pagamento do Prêmio por Desempenho Fiscal - PDF aos inativos e pensionistas, uma vez que tais dispositivos igualmente vinculam a receita de impostos ao pagamento de PDF ou de gratificação a aposentados e pensionistas, de modo que violam o disposto no art. 167, IV, da Constituição da República.

Assiste-lhe razão, no ponto.

Isso porque a Constituição Federal é clara ao proibir a vinculação de receita de impostos à despesa, em seu art. 167, IV, *verbis*:

“Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...).”

Observa-se que a disposição constitucional ora transcrita permite a vinculação da receita de impostos à realização de atividades de administração tributária, o que chancela a concessão da referida parcela aos servidores em exercício da atividade específica destinada à arrecadação tributária, e exclui, aqueles que não estão no exercício dessa atividade, como inativos e pensionistas.

Ademais, diversamente do que afirma o Governador do Estado do Ceará em suas informações, quando assevera que a lei questionada não

vincula a receita de determinado imposto ao pagamento da vantagem remuneratória em análise, infere-se que o pagamento do prêmio está atrelado ao incremento da receita tributária, no percentual de 15 (quinze) a 20% (vinte por cento), e de espantosos 50% do valor arrecadado a título multas e juros, conforme se extrai do que dispõe o art. 3º da Lei 13.439/2004:

“Art. 3º. Observado o disposto no artigo anterior, o valor total do Prêmio por Desempenho Fiscal (PDF) corresponderá cumulativamente a:

I - conforme disposto em regulamento, 15% (quinze por cento) a 20% (vinte por cento) do incremento real da receita tributária estadual, excluídos as multas e juros, **rateado entre todos os beneficiários do PDF**;

II - 50% (cinquenta por cento) do valor arrecadado a títulos de multas e juros, oriundos de auto de infração, aviso de débito ou pagamento espontâneo, **rateado entre todos os beneficiários do PDF**;

III - os valores excedentes do bimestre anterior, nos termos do parágrafo único do artigo seguinte.

§ 1º. Os valores do PDF, oriundos do inciso I do caput deste artigo, percebidos no exercício serão consolidados a cada ano civil para fins de comparação com o aumento real da arrecadação no ano considerado, procedendo-se aos devidos ajustes caso tenha havido pagamento de valores acima do incremento real anual.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, caso tenha havido o pagamento de valores acima do incremento real da arrecadação no ano, ou de ocorrência da suplementação prevista no § 2º do art. 4º-A, far-se-á compensação com os valores a serem auferidos no exercício seguinte, limitada esta a 30% (trinta por cento) do valor obtido em cada bimestre subsequente. (Redação dada pela Lei nº 14.969, de 01.08.11).”

Corroborar a combatida vinculação a previsão do art. 4º-A:

“Art. 4º-A **Fica estabelecido o limite mínimo mensal de PDF**, composto dos valores apurados de PDF, Grupos I e II, definidos em regulamento, correspondente ao valor da 3ª Classe, referência “A” da Tabela B, do anexo III, da Lei nº 13.778, de 6 de junho de 2006, com redação dada pela Lei nº 14.350, de

19 de maio de 2009 e alterações posteriores.

(...)

§ 2º **Caso o valor apurado, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, seja insuficiente para o pagamento do limite mínimo previsto nos arts. 1º-A e 4º-A desta Lei, o Tesouro do Estado aportará os recursos necessários à complementação**, os quais correrão à conta dos valores consignados no orçamento da Secretaria da Fazenda, sujeito à regra de compensação prevista no § 2º do art. 3º da Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, alterado por esta Lei.”

Rememoro, por oportuno, que esta Corte já se manifestou contrariamente à vinculação entre pagamento de vantagem remuneratória e arrecadação tributária, senão vejamos:

“ 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)

Naquele precedente ficou clara a vinculação entre o incremento na arrecadação e o reajuste automático de vencimentos de servidores que sequer faziam parte do quadro da administração tributária, na hipótese tratava-se de servidores do Poder Judiciário que teriam seus vencimentos reajustados de acordo com o apontado incremento, o que configurou efetivo gatilho salarial.

Reitero minha compreensão no sentido de que a vinculação da receita tributária para o pagamento da vantagem em debate aos servidores em atividade na administração tributária encontra abrigo na ressalva prevista no art. 167, IV, da CF/88 e tem como supedâneo, ainda, o

princípio da eficiência (art. 37, caput), haja vista que ela visa o aumento da produtividade dos fiscais, e baseia-se no incremento da arrecadação e atingimento de metas fixadas em regulamento, bem como o que previsto no art. 39, § 7º, da CF/88, que prevê a instituição de programas de qualidade e produtividade no serviço público, a ser viabilizado sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade:

“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)”

No entanto, relativamente a inativos e pensionistas acrescento que há outro fator que, no meu entender, impede o pagamento do prêmio em debate.

Ele consiste na ausência de previsão de incidência de contribuição previdenciária sobre a respectiva parcela, para que ela possa ser regularmente incorporada aos proventos dos inativos.

Manifestei-me nesse sentido por ocasião da apreciação dos MS 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Os casos tratavam da possibilidade de exercício de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, e a decisão da Corte de Contas impugnada fazia referência a artigos da MP 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, que instituiu o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho.

Na ocasião, consignei que o servidor público somente pode carrear à inatividade verbas sobre as quais tenha efetivamente contribuído, especialmente em se considerando que muitos deles não possuem

paridade em relação aos servidores em atividade.

Portanto, dada a natureza da verba e restando evidente seu custeio pelo Tesouro Público, há violação aos princípios previdenciários do artigo 40 da Constituição, especialmente o contributivo, uma vez que a única relação possível dos inativos com a Administração é de cunho previdenciário, pois extinto o vínculo administrativo que regeu o período em atividade do servidor.

Logo, sob pena de desvirtuamento do equilíbrio atuarial e financeiro, entendo inconstitucional o pagamento de verbas de natureza remuneratória a servidores inativos, sem o devido desconto da contribuição previdenciária.

No aditamento à inicial o requerente sustentou, por fim, que os arts. 1º-A e 4º-A da Lei examinada, no ponto em que fixam o valor de gratificação a ser paga a parcela dos aposentados e pensionistas do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização; o limite mínimo mensal do Prêmio por Desempenho Fiscal; e a quantia devida, a título do prêmio mencionado, aos servidores ativos em condições especiais, contrariam o art. 37, XIII, da CF/88, que veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Quanto aos inativos e pensionistas já se reconheceu a inconstitucionalidade do pagamento da parcela, de modo que cai por terra o exame de sua forma de cálculo.

De todo modo, não se observa, com relação as demais hipóteses, vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias, mas adoção de um referencial previsto na tabela de vencimentos da própria carreira. O que a Lei implementou foi apenas uma vinculação interna de vencimentos, dentro da mesma carreira, o que não viola a referida disposição constitucional, cujo intuito é combater o efeito em cadeia do reajuste das remunerações. Nesse sentido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 246, DE 27.06.2002. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LC Nº 88/96. (...) A fixação de um limite percentual na diferença entre os valores de remuneração recebidos pelos ocupantes dos quatro níveis que compõem a carreira de Procurador de Estado não afronta a vedação contida no art. 37, XIII da CF, por se tratar de uma sistematização da hierarquia salarial entre as classes de uma mesma carreira, e **não uma vinculação salarial entre diferentes categorias de**

servidores públicos. Precedentes: ADI2863, Nelson Jobim e ADI955-MC, Celso de Mello. **Viola o comando previsto no art. 37, XIII da Carta Magna a equiparação entre o subsídio devido aos ocupantes do último nível da carreira de Procurador de Estado e o recebido pelos Procuradores de Justiça do Ministério Público capixaba.** Precedentes: ADI 305. Maurício Corrêa, DJ 13.12.2002, ADI 774, Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99, ADJ 1274, Carlos Velloso, DI 07.02.2003, ADJ 301, Maurício Corrêa, DI 22.05.2002 e ADJ 1070, Sepúlveda Pertence. DI 25.05.2001, entre tantos outros. Prejudicialidade da ação quanto ao art. 1º da LC nº 246/02 atacada, tendo em vista a modificação substancial dos §§ 1º e 2º do art. 3º da LC nº 88/96, por aqueles introduzidos, promovida pela recente LC nº 265. de 15.09.2003. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente em parte. (ADI nº 2840 QO, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/11/03, Publicação em 11/06/04; grifou-se).

Diante do exposto, declaro a prejudicialidade da ação no que tange ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da expressão “e aposentados” constante da redação original do art. 1º, da Lei 13.439/2004 do Estado do Ceará diante da superveniência da Lei 14.969/2011. No mais, julgo parcialmente procedente o pedido formulado pelo requerente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, § 1º; 1º-A e 5º-A, da Lei cearense 13.439/2004, com a redação da Lei 14.969/2011, por concederem o PDF a inativos e pensionistas.

É como voto.