

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em que se discute o Tema 221 da repercussão geral:

Competência legislativa municipal para restringir direito de férias de servidores municipais.

Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado por Keila Xavier Caçado, postulando o reconhecimento de seu direito ao gozo de férias anuais referentes ao período de 19/1/2005 a 19/1/2006, bem como ao terço constitucional de férias correspondente.

Alega, em síntese, que possui direito líquido e certo às férias, não obstante tenha se afastado do serviço para licença médica por período superior a 60 (sessenta) dias. Reputa inaplicável norma constante na redação original do artigo 73 da Lei Municipal 884, de 12/2/1969, (Estatuto dos Funcionários da Prefeitura Municipal de – MG). Eis o teor da referida regra:

“Art. 73 – Perderá o direito às férias o funcionário que, no período aquisitivo anterior, houver gozado mais de 2 (dois) meses de qualquer das licenças a que se referem os números I, II, V e VI, do artigo 78.

[...]

Art. 78 – Conceder-se-á licença:

I – para tratamento de saúde;

II – por motivo de doença em pessoa da família;

III – para repouso à gestante;

IV – para serviço militar;

V – para o trato de interesse particular;

VI – à funcionária casada”.

Concedida a segurança em primeiro grau, o Tribunal de origem confirmou a sentença, nos termos da seguinte ementa:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO -
ESTATUTO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE BETIM -

LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE POR PERÍODO SUPERIOR A SESSENTA DIAS - FÉRIAS INDEFERIDAS - IMPOSSIBILIDADE. - À luz da Constituição da República, o direito às férias do servidor não pode sofrer restrições pelo fato de ter-se licenciado para tratamento de saúde por período superior a sessenta dias”.

Opostos Embargos de Declaração, foram rejeitados.

No apelo extremo interposto pelo Município de Betim, com amparo no artigo 102, III, “a”, da Carta da República, o recorrente alega violação aos artigos 30, I e 37, *caput*, ambos da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, que:

(a) o acórdão recorrido, ao declarar a não-recepção da norma local que veda o direito a férias dos servidores municipais quando estes se afastarem por período superior a 60 (sessenta) dias por licença médica, violou a autonomia municipal para editar normas de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, I, da CF/1988;

(b) o acórdão esbarra na Súmula 339 do STF, segundo o qual “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”;

(c) o acórdão recorrido negou vigência ao artigo 37 *caput*, da Constituição Federal, ao conceder benefício não previsto em lei;

(d) “não há que se falar em não receptividade do artigo 73 da Lei nº 884/69 - Estatuto dos Funcionários Públicos da Prefeitura Municipal de Betim, posto que dada a autonomia municipal e autorização expressa da Lei Orgânica do Município de Betim, para instituir regime jurídico único, e, tendo a Lei Municipal 1.964/1990 determinado que se aplica nas relações de trabalho referido estatuto, temos que a Lei nº 884/69 é a que se encontra em pleno vigor, estabelecendo as normas a serem aplicadas aos servidores da Prefeitura Municipal de Betim, cujo cumprimento é feito em estrita obediência ao princípio da legalidade”;

(e) a Consolidação das Leis do Trabalho também prevê vedações ao usufruto de férias na hipótese em que o empregado permanecer em gozo de licença, com percepção de salário, por mais de trinta dias; bem como na hipótese em que perceber auxílio-doença por mais de seis meses, embora descontínuos. Logo, o direito constitucional a férias não é absoluto.

Em contrarrazões, a recorrida aduz, preliminarmente, que a discussão do mérito recursal demanda prévia análise dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado pela Súmula 279 do STF. No mérito, alega que (a)

a legislação local é discriminatória, haja vista que a servidora foi privada do seu direito a férias e respectivo terço constitucional por fato alheio a sua vontade (doença), e não por mera falta injustificada; e (b) a lei local é inconstitucional, por retirar do servidor acometido por doença um direito que lhe foi garantido pela Constituição Federal. No mais, requer a manutenção do acórdão recorrido.

Em 23/10/2009, o Plenário desta CORTE reconheceu a repercussão geral da matéria, conforme ementa a seguir:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. RECEPÇÃO. LIMITAÇÃO DO DIREITO DE FÉRIAS. POSSIBILIDADE. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL”.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso, conforme sintetizado na seguinte ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. LEI MUNICIPAL. RECEPÇÃO. LIMITAÇÃO DE DIREITO DE FÉRIAS DE SERVIDOR. AUTONOMIA MUNICIPAL. 1. Não foi recepcionada pela Constituição a lei municipal que prevê a perda do direito de férias do servidor que gozar, no seu período aquisitivo, de mais de dois meses de licença médica. 2. As ausências ao serviço decorrentes de licenças médicas concedidas ao servidor são consideradas como de efetivo exercício e, nos termos da Convenção 132 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não podem ser computadas como parte das férias remuneradas anuais mínimas. 4. Não viola a autonomia administrativa municipal a decisão que declara a não recepção de dispositivo que nega o exercício de direito de férias a servidor. 5. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário”.

É o que havia a relatar.

Reputam-se preenchidos todos os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade do apelo extremo. Passa-se, então, à análise do mérito.

Discute-se, *in casu*, se foi recepcionado pela nova ordem constitucional o artigo 73 da Lei 884, de 12 de fevereiro de 1969, do Município de Betim-MG, quem em sua redação original, previa a perda do direito ao gozo férias

do servidor público municipal que tivesse se afastado do serviço para licença médica por prazo superior a 60 (sessenta) dias, durante o período aquisitivo.

Inicialmente, convém esclarecer que, embora o artigo 73 da Lei Municipal 884/1969 tenha sido alterado pela Lei 5.576, de 3 de julho de 2013, para suprimir a vedação do gozo de férias por servidor municipal que tenha usufruído de licença médica por período superior a 60 dias, permanece a necessidade de se analisar o tema, haja vista a superlativa importância de definir o caráter do direito a férias (se absoluto ou relativo), bem como os limites da autonomia legislativa municipal.

(i) Da possível restrição ao gozo de férias

A Constituição Federal, no seu artigo 7º, XVII, prevê que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais o *gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal*.

Por sua vez, o artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, veicula norma que estende aos servidores públicos diversos direitos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais, entre os quais constam as férias anuais e o respectivo terço constitucional: *Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir*.

Nas palavras do Eminentíssimo Ministro da Corte Trabalhista MAURÍCIO GODINHO DELGADO, as férias podem ser definidas como:

“[...] lapso temporal remunerado, de frequência anual, constituído de diversos dias sequenciais, em que o empregado pode sustar a prestação de serviços e sua disponibilidade perante o empregador, com o objetivo de recuperação e implementação de suas energias e de sua inserção familiar, comunitária e política”. (Curso de Direito do Trabalho, 7ª ed., Editora LTR, pág. 952.)

Segue o ilustre magistrado e doutrinador afirmando que:

“De fato, elas [férias] fazem parte de uma estratégia concertada de enfrentamento a problemas relativos à saúde e segurança no trabalho,

à medida que favorecem a ampla recuperação das energias físicas e mentais do empregado **após longo período de prestação de serviços**. São, ainda, instrumento de realização da plena cidadania do indivíduo, uma vez que propiciam sua maior integração familiar, social e, até mesmo, no âmbito político mais amplo”.

Indubitável, portanto, a importância social das férias, tanto para trabalhadores urbanos e rurais, como também para os servidores públicos.

Entretanto, ainda que previstas constitucionalmente, as férias comportam restrições.

Tomemos como exemplo a situação dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Conforme já mencionado, há previsão expressa na Constituição de que têm direito ao gozo de férias anuais; todavia, essa norma sofreu limitação em âmbito infraconstitucional pelo artigo 133, II, da CLT, que traz disposição semelhante à norma municipal objeto da presente lide, no sentido de que *não terá direito a férias o empregado que, no curso do período aquisitivo: II - permanecer em gozo de licença, com percepção de salários, por mais de 30 (trinta) dias.*

Veja-se que a norma laboral - amplamente aceita pela doutrina e jurisprudência desde sua inserção na CLT, no ano de 1977 -, é ainda mais restritiva do que a Lei Municipal 884/1969, do Município de Betim, haja vista que veda o direito a férias ao empregado que permanecer em gozo de licença por mais de 30 dias, ao passo que a norma municipal prevê a perda do direito quando o servidor municipal permanecer em licença médica por período superior a 60 dias.

Assim, reconhecer a invalidade da disposição unicamente para o agente estatal representaria um injustificado privilégio, considerando que inexistente norma constitucional conferindo tutela diferenciada para as férias dos funcionários públicos.

Veja-se que disposições semelhantes são adotadas hodiernamente pelos Estatutos de Servidores Cíveis de diversos Estados-membros:

Lei 1.102/1990, do Mato Grosso do Sul:

Art. 123. *Após cada período de doze meses de exercício, o servidor terá direito a férias, que podem ser cumuladas, somente, até dois períodos, por comprovada necessidade de serviço, na seguinte proporção: (Redação dada pela Lei nº 2.964, de 23.12.2004, DOE MS de 27.12.2004, com efeitos a partir de 01.02.2005)*

I - trinta dias corridos, quando não houver faltado ao serviço mais de cinco vezes no período aquisitivo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

II - vinte e quatro dias corridos, quando houver tido de seis a quatorze faltas no período aquisitivo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

III - dezoito dias corridos, quando houver tido de quinze a vinte e três faltas no período aquisitivo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

IV - doze dias corridos, quando houver tido de vinte e quatro a trinta e duas faltas no período aquisitivo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

§ 1º Cada repartição organizará uma escala de férias para os respectivos funcionários, encaminhando cópia ao órgão de pessoal competente para as anotações necessárias. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

§ 2º Não serão consideradas faltas ao serviço os casos referidos no art. 171 desta Lei e quando não houver desconto pela ausência. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

§ 3º Não terá direito a férias o servidor que, no curso do período aquisitivo:

I - permanecer em gozo de licença, com percepção de vencimentos por mais de trinta dias;

II - tiver se afastado para licença para tratamento da própria saúde por mais de seis meses, embora descontínuos. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

§ 4º disposto no § 2º não se aplica quando o servidor estiver afastado por motivo de doença grave, incurável ou profissional ou por motivo de acidente em serviço, licença à gestante, suspensão para apuração de falta administrativa, se absolvido ao final, e nos dias em que o serviço tenha sido suspenso por lei ou determinação do Governador. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 2.157, de 26.10.2000, DOE MS de 27.10.2000)

Lei 2.148/1977, de Sergipe:

“Art. 108. Não terá direito a férias o funcionário que, durante o ano da sua aquisição:

I – permanecer em gozo de licença, por mais de 30 (trinta) dias, salvo as hipóteses de Licença Prêmio e de licença para tratamento da própria saúde;

II – permanecer em gozo de licença para tratamento da própria saúde, por mais de 90 (noventa) dias;

III – der mais de 8 (oito) faltas ao serviço, alternada ou consecutivamente, desde que não abonadas;

IV – afastar-se do serviço por motivo de suspensão disciplinar, prisão administrativa ou por determinação judicial, desde que seja condenado por decisão irrecurável.

§ 1º. Incluem-se na hipótese do item III as ausências por motivo de licença para Tratamento de Interesses Particulares.

§ 2º. O disposto na parte inicial do item IV somente se aplicará a suspensão que exceder ao período de 8 (oito) dias.”

Lei 10.261/1968, do Estado de São Paulo:

*“Artigo 176 - O funcionário terá direito ao gozo de 30 (trinta) dias de férias anuais, observada a escala que for aprovada. § 1º - É proibido levar à conta de férias qualquer falta ao trabalho. § 2º - É proibida a acumulação de férias, salvo por absoluta necessidade de serviço e pelo máximo de 2 (dois) anos consecutivos. § 3º - **O período de férias será reduzido para 20 (vinte) dias, se o servidor, no exercício anterior, tiver, considerados em conjunto, mais de 10 (dez) não comparecimentos correspondentes a faltas abonadas, justificadas e injustificadas ou às licenças previstas nos itens IV, VI e VII do art. 181 .***

*Artigo 181 - O funcionário efetivo poderá ser licenciado: (NR) I - para tratamento de saúde; (NR) II - quando acidentado no exercício de suas atribuições ou acometido por doença profissional; (NR) III - no caso previsto no artigo 198; (NR) IV - **por motivo de doença em pessoa de sua família;** (NR) V - para cumprir obrigações concernentes ao serviço militar; (NR) VI - **para tratar de interesses particulares;** (NR) VII - **no caso previsto no artigo 205;** (NR) VIII - compulsoriamente,*

como medida profilática; (NR)IX - como prêmio de assiduidade. (NR)”

Lei Complementar 10.089/1994, do Rio Grande do Sul:

“Art. 75 - O servidor que tiver gozado mais de 30 (trinta) dias de licença para tratar de interesses particulares ou para acompanhar o cônjuge, somente após um ano de efetivo exercício contado da data da apresentação fará jus a férias.”

Lei Complementar 46/1994, do Espírito Santo:

“Art. 116. Os afastamentos por motivo de licença para o trato de interesses particulares e para freqüentar cursos com duração superior a doze meses, suspendem o período aquisitivo para efeito de férias, reiniciando-se a contagem a partir do retorno do servidor público.”

Voltando ao âmbito trabalhista, veja-se que, não obstante a Constituição preveja o direito a férias anuais aos trabalhadores, bem como a relevância do benefício para sua saúde e convivência social, o artigo 143 da CLT traz a possibilidade de o empregado converter em pecúnia um terço do período de férias a que tem direito. Veja-se:

“Art. 143 - É facultado ao empregado converter 1/3 (um terço) do período de férias a que tiver direito em abono pecuniário, no valor da remuneração que lhe seria devida nos dias correspondentes.

§ 1º - O abono de férias deverá ser requerido até 15 (quinze) dias antes do término do período aquisitivo.

§ 2º - Tratando-se de férias coletivas, a conversão a que se refere este artigo deverá ser objeto de acordo coletivo entre o empregador e o sindicato representativo da respectiva categoria profissional, independentemente de requerimento individual a concessão do abono.

Ora, trata-se de norma que evidencia uma mitigação ao direito de férias, já que o trabalhador pode optar por gozar de toda a folga que lhe é assegurada, ou converter em pecúnia fração desse direito.

Quanto à possibilidade de conversão das férias em abono pecuniário, convém ressaltar que, em âmbito federal, esse direito foi originariamente assegurado aos servidores públicos pelo artigo 78, parágrafos 1º e 2º, da Lei 8.112/1990 – portanto, já sob a vigente ordem constitucional. Previa a redação original do dispositivo que:

“Art. 78. O pagamento da remuneração das férias será efetuado até 2 (dois) dias antes do início do respectivo período, observando-se o disposto no § 1º deste artigo.

§ 1º É facultado ao servidor converter 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário, desde que o requeira com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência.

§ 2º No cálculo do abono pecuniário será considerado o valor do adicional de férias”.

Em 1995, com a edição da Medida Provisória 1.195, posteriormente convertida na Lei 9.527/1997, o direito do servidor público federal à conversão de 1/3 das férias em pecúnia foi suprimido.

Todavia, ainda há Estados e Municípios que prevêem o direito de seus servidores converterem parte de suas férias em pecúnia. É o que ocorre, por exemplo, no Estado do Mato Grosso, cuja Lei Complementar 4 de 1990 – que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais – prevê expressamente a possibilidade de conversão de 1/3 das férias em abono pecuniário. Eis o teor da norma:

“Art. 99 O pagamento da remuneração das férias será efetuado até 02 (dois) dias antes do início do respectivo período, observando-se o disposto no § 1º deste artigo.

§ 1º É facultado ao servidor converter 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário, desde que o requeira com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência do seu início.

§ 2º No cálculo do abono pecuniário será considerado o valor do adicional de férias, previsto no Artigo 82, V”.

Nota-se, portanto, que, embora a Constituição Federal assegure o gozo de férias anuais aos servidores públicos, não se trata de direito absoluto, podendo ser objeto de restrição em determinados casos - como, por exemplo, na hipótese de ausência ao trabalho em virtude de licença médica

superior a 60 (sessenta) dias, desde que haja previsão legal; como também ser reduzida para que uma fração seja convertida em pecúnia, desde que haja previsão legal.

(ii) Da autonomia dos Municípios

Feitas essas considerações, convém analisarmos se o Município, à luz do que dispõem os artigos 7º, XVII; 30, I; e 39, § 3º, da Carta da República, tem autonomia para restringir o direito de férias de seus servidores.

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c , todos da Constituição Federal, tendo sido ressaltado pelo professor PAULO BONAVIDES, que:

“não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988” (*Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314).

A autonomia municipal configura-se pela tríplice capacidade de *auto-organização e normatização próprias* , *autogoverno* e *auto administração* . No âmbito da *auto-organização e normatização próprias* , observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e os preceitos fixados em seu artigo 29, o Município editará sua Lei Orgânica e exercerá suas competências legislativas determinadas pela Constituição Federal por meio de leis municipais produzidas pela Câmara dos Vereadores, no legítimo exercício de sua autonomia.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal. A própria Constituição Federal estabelecerá as matérias próprias de cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, e a partir disso poderá acentuar a centralização de poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros. O princípio geral que

norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da *predominância do interesse*, de maneira que à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

As competências legislativas do município, portanto, caracterizam-se pelo princípio da predominância do *interesse local*, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) (PINTO FERREIRA. O município e sua lei orgânica. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 10, p. 64; FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 124).

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão *interesse local* como catalisador dos assuntos de competência municipal (CELSO BASTOS. *O município : sua evolução histórica e suas atuais competências*. p. 54-76; REGINA MACEDO NERY. *Competência legislativa do município*. p. 258-265, ambos em *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 1).

No âmbito do Município, portanto, a função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

Ora, amparado em sua autonomia para regulamentar as disposições acerca do regime jurídico aplicável a seus servidores públicos, o Município editou a multicitada Lei 884/1969, que em seu artigo 73 (redação original) trouxe previsão específica quanto à restrição do direito de férias aos

servidores que se afastarem do trabalho para licença médica por período superior a 60 (sessenta) dias.

Logo, considerando que é permitida a limitação do direito de férias em determinadas hipóteses, bem como que o Município tem autonomia constitucionalmente assegurada para dispor acerca do regime jurídico de seus servidores, tenho que a redação original do artigo 73 da Lei 884/1969 foi recepcionada pela Constituição Federal.

Pelo exposto, peço vênha ao Eminentíssimo Relator para, divergindo, dar provimento ao Recurso Extraordinário, para denegar o mandado de segurança.

Sugiro a seguinte tese: *O gozo de férias não configura direito absoluto e intangível dos servidores públicos, de forma que o Município, com amparo em sua autonomia para legislar sobre questões de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal), pode limitar o direito aos servidores que não comparecerem ao trabalho por razões de licença médica por tempo superior a 60 (sessenta) dias, durante o período aquisitivo.*

Plenário Virtual - minutas de voto - 25/11/2022