

PROTOCOLO Nº: 272732/23
ORIGEM: MUNICÍPIO DE WENCESLAU BRAZ
INTERESSADO: ATAHYDE FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 195/23

Consulta. Questionamentos acerca da possibilidade de conversão de férias em pecúnia de Prefeito Municipal. Necessidade de previsão legal sobre o tema. Pela possibilidade, ao final do mandato, desde que o beneficiário não mais possa fruir as férias oportunamente.

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE WENCESLAU BRAZ, por intermédio de seu Prefeito Municipal, sr. Atahyde Ferreira dos Santos Junior, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca do questionamento constante da peça 04, relativamente à possibilidade de pagamento de férias não gozadas a prefeito municipal, nos seguintes termos:

- a) Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?
- b) A indenização de férias não gozadas somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: ter o beneficiário concluído o mandato eletivo ou do afastamento do respectivo cargo sem o gozo das férias; existir expressa autorização em lei local para a concessão do adicional e para a indenização?
- c) A indenização por férias não gozadas poderá ocorrer no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos, entendidos como os períodos 2021/2021 e 2022/2022? Caso ocorra o pagamento de tal verba, há de se reconhecer como indevidos os pagamentos efetivados a tal título, impondo-se, por conseguinte, o ressarcimento de tais valores?

O consulente juntou aos autos parecer jurídico (peça 05), assim como Parecer do Controle Interno (peça 06) acerca do tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho nº 250/23 (peça 08) do Relator, Conselheiro Augustinho Zucchi.

Por intermédio da Informação nº 55/23 (peça 09), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência dos Acórdãos nº 3209/22 – Tribunal Pleno, nº 3239/21-Tribunal Pleno, nº 2045/20 – Tribunal Pleno, 621/20 –

Tribunal Pleno, 1790/18 – Tribunal Pleno, nº 889/06 – Tribunal Pleno, os quais podem guardar pertinência com o tema.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio de sua Instrução nº 3145/23 (peça 11), a unidade técnica manifestou-se pela possibilidade de conversão de férias não usufruídas em pecúnia, nos seguintes termos:

a) Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?

Resposta: Configurado o exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, em razão de necessidade da Administração Pública, é admitida a indenização de férias não gozadas, sob pena de enriquecimento ilícito da administração, considerando que o direito à férias configura um direito social previsto na exegese do Art. 39, §§ 3º e 4º, c/c o art. 7º, incisos VIII e XVII da Constituição Federal, bem como tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 650.898, no sentido de que não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município e a realidade financeira municipal.

b) A indenização de férias não gozadas somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: ter o beneficiário concluído o mandato eletivo ou do afastamento do respectivo cargo sem o gozo das férias; existir expressa autorização em lei local para a concessão do adicional e para a indenização?

Resposta: A indenização de férias não gozadas ao Prefeito Municipal somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: i) existir legislação municipal que preveja o direito ao recebimento de férias anuais remuneradas e adicional de um terço aos gestores municipais, assim como viabilidade orçamentária e financeira para a sua concessão, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal, não sendo necessário, contudo, a existência de lei prevendo expressamente o direito à indenização no caso de férias não gozadas, uma vez que se trata de direito decorrente daquele; ii) ter o gestor municipal concluído o mandato sem o gozo das férias, sendo que a indenização deverá ser recebida somente após o final do mandato; iii) ter o impedimento ao gozo das férias se dado em razão de necessidade da administração, de forma excepcional, devendo o gestor municipal colacionar documentos e

justificativas à entidade administrativa que demonstrem a impossibilidade do usufruto do direito sem prejuízo à atividade e obrigações inerentes ao cargo.

c) A indenização por férias não gozadas poderá ocorrer no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos, entendidos como os períodos 2021/2021 e 2022/2022? Caso ocorra o pagamento de tal verba, há de se reconhecer como indevidos os pagamentos efetivados a tal título, impondo-se, por conseguinte, o ressarcimento de tais valores?

Resposta: A conversão em pecúnia do valor das férias vencidas e não gozadas no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos é indevida, uma vez que as férias poderão ser usufruídas oportunamente, sendo que a indenização das férias vencidas e não usufruídas na atividade é devida somente após o término do mandato do gestor municipal. No caso de pagamento de indenização no decorrer do mandato, deve ser reconhecido como indevido o pagamento efetivado a tal título, impondo-se o ressarcimento de tais valores, com incidência de juros e correção monetária a partir da data do pagamento indevido.

É o breve Relatório.

Cumprido esclarecer que os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) os quesitos foram apresentados em tese.

Posto isso, passa-se à manifestação quanto aos questionamentos apresentados.

Conforme já abordado no parecer jurídico local e na manifestação da unidade técnica, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário 650.898/RS¹, fixou tese de repercussão geral no seguinte sentido:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 ° SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS.

¹ Disponível em : <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>, consultado em 28.07.2023.com

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.

2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

4. Recurso parcialmente provido.

(grifou-se)

Deve-se destacar, ainda, excerto do Voto (vencedor) do Ministro Luís Roberto Barroso, acerca do pagamento das verbas citadas:

15. Veja-se, por fim, que o comando do §4º, do art. 39 da CF, que veda o acréscimo de “qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” sobre a parcela única que compõe o subsídio, não alcança apenas o detentor de mandato eletivo. Inclui, também, os membros de Poder, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais.

16. Assim, a tese de incompatibilidade do terço de férias e do 13º salário com o regime constitucional de subsídio levaria à inconstitucionalidade ou à não recepção de uma multiplicidade de leis que preveem essas verbas para, por exemplo, magistrados, membros do Ministério Público e Secretários de Estado. Esse resultado, no entanto, além de produzir uma alteração profunda em regimes funcionais já consolidados, não foi aquele desejado pelo constituinte com a instituição do regime de subsídio.

17. Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a possibilidade de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional.

18.(...)

Considerando a citada decisão, esta Corte de Contas manifestou-se em sede de Consulta, por meio do Acórdão nº 4529/17-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivens Z. Linhares, nos seguintes termos:

1. Os Vereadores fazem jus ao pagamento de 13º salário e terço de férias?

Conforme julgamento do Recurso Extraordinário 650.898, no qual do Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município.

2. O pagamento de décimo terceiro e férias aos vereadores pode ser autorizado pelo gestor do Legislativo meramente com base na aplicação do artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, calcado no entendimento do RE 650898?

Não. A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898 não permite conclusões nesse sentido. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu tão-somente a possibilidade de a lei municipal instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

3. Em caso afirmativo à questão 1, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução?

A previsão deve se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios. Por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

4. Se necessária a previsão em lei, o pagamento se legitima através de lei válida para a atual legislatura ou deve-se obedecer o princípio da anterioridade constante no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal?

O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

5. O pagamento de 13º salário e terço de férias aos prefeitos e vice-prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?

Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.

Desta forma, resta inequívoca a possibilidade de se instituir a percepção de tais vantagens pecuniárias aos ocupantes de mandato eletivo, as quais deverão ser instituídas por meio de lei.

Quanto à possibilidade de conversão em pecúnia de férias não usufruídas, esta Corte de Contas possui decisões relativamente aos servidores

públicos² e magistrados³, todavia, não especificamente quanto ocupante de cargo de Prefeito Municipal.

Sobre o tema, no entanto, foi possível localizar o Acórdão – Consulta nº 07582/18, do Tribunal de Contas dos Município do Estado de Goiás, exarado nos seguintes termos:

EMENTA: CONSULTA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONVERSÃO DAS FÉRIAS DO PREFEITO EM PECUNIA. INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS NÃO GOZADAS.

A conversão do período de fruição das férias do prefeito em pecúnia exige previsão em lei que expressamente preveja esse direito aos agentes políticos.

A norma que prever a conversão de férias em pecúnia deve limitar o número de dias em que será possível essa conversão, utilizando como parâmetro as normas de direito internacional e de direito privado.

A indenização das férias vencidas e não gozadas pelos prefeitos deve ocorrer somente após término do mandato e no caso de o motivo do não exercício do direito tenha se dado por necessidade da administração.

Sobre o tema, relacionam-se, ainda, algumas decisões judiciais:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO NO CASO CONCRETO. RECEBIMENTO DE INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS NÃO GOZADAS, ACRESCIDA DO TERÇO CONSTITUCIONAL, PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO LOCAL GARANTINDO O GOZO DE FÉRIAS REMUNERADAS AOS PREFEITOS. INDENIZAÇÃO QUE ENCONTRA FUNDAMENTO NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. (TJPR - 4ª C. Cível - 0005117-97.2018.8.16.0105 - Loanda - Rel.: DESEMBARGADOR ABRAHAM LINCOLN MERHEB CALIXTO - J. 21.03.2021)

ADMINISTRATIVO. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ÁGUAS DE CHAPECÓ. AGENTE POLÍTICO. SUBSÍDIO FICADO EM PARECELA ÚNICA. FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL E GRATIFICAÇÃO NATALINA. CONVERSÃO EM INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. EXEGESE DOS ARTS. 7º, xviii e xvii, e 39, §§3º e 4º, AMBOS DA CF/1988. DIREITO RECONHECIDO. SENTENÇA REFORMADA. PRECEDENTES DESTA CORTE DE JUSTIÇA. **“Os agentes políticos, como o são os Secretário (e os Prefeitos Municipais), que pertencem ao gênero dos agentes públicos, fazem jus, por força do §3º, do**

² Acórdão nº 568/09- Tribunal Pleno, Rel. Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.

³ Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães.

art. 39, da Constituição Federal de 1988, ao décimo terceiro salário e ao gozo de férias remuneradas, acrescidas do terço constitucional. No entanto, enquanto em atividade no serviço público somente lhes é devido o valor relativo ao décimo terceiro salário, não cabendo a conversão em pecúnia do valor das férias vencidas e não gozadas, uma vez que poderão ser usufruídas oportunamente, com a renumeração acrescida do terço constitucional. A indenização das férias vencidas e não usufruídas na atividade só é devida quando o servidor deixar o serviço público. (TJ/SC Ape (Apelação Cível nº 2006.046354-7, de Curitiba. Des. Jaime Ramos, Quarta Câmara de Direito Público j. 26/06/2008)' (AC n. 0005660-22.2012.8.24.0030, de Imbituba, rel. Des. Paulo Ricardo Bruschi, j. 5-4-2018)" (TJSC, Apelação n. 0301211-55.2015.8.24.0025, de Gaspar, rel. Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 26-10-2021). CONSECTÁRIOS LEGAIS. JUROS DE MORA APLICADOS DE ACORDO COM OS ÍNDICES DA CADERNETA DE POUPANÇA. CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO ART. 1º-F DA LEI N. 9.494/1997, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 11.960/2009, DECLARADA PELO STF. ENTENDIMENTO CONSAGRADO NO TEMA 810/STF DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA DO IPCA-E. REDISTRIBUIÇÃO DA SUCUMBÊNCIA. EXEGESE DO ART. 85, § 4º, II, DO CPC. MONTANTE A SER DEFINIDO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

TJ-SC - APL: 03007276420178240059 Tribunal de Justiça de Santa Catarina 0300727-64.2017.8.24.0059, Relator: Jorge Luiz de Borba, Data de Julgamento: 14/12/2021, Primeira Câmara de Direito Público) (grifou-se)

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas opina pela resposta ao consulente nos seguintes termos:

- a) Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?

O gozo de férias anuais é decorrente de um direito social reconhecido a todos os trabalhadores⁴, nos termos do disposto no §4º, do art. 39⁵ c/c inciso XVII⁶, do art. 7º, da Constituição Federal, havendo inclusive decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do reconhecimento de tal direito, em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário nº 650.898).

Nestes termos e com amparo no Acórdão nº 4529/17-Tribunal Pleno, tanto a previsão das férias remuneradas quanto a possibilidade de conversão de férias não gozadas em pecúnia, ambas necessariamente deverão estar previstas em lei, em homenagem ao princípio da legalidade.

⁴ não havendo, para tanto, equiparação entre o detentor de mandato eletivo ao trabalhador urbano.

⁵ § 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.

⁶ XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

- b) A indenização de férias não gozadas somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: ter o beneficiário concluído o mandato eletivo ou do afastamento do respectivo cargo sem o gozo das férias; existir expressa autorização em lei local para a concessão do adicional e para a indenização?

Deve a lei que instituir a conversão em pecúnia de férias não fruídas, estabelecer todos os requisitos para a sua concessão. Nos termos da jurisprudência atual, tal indenização somente poderá ocorrer ao final do mandato, em caráter excepcional, quando o beneficiário não mais possa fruí-las oportunamente.

- c) A indenização por férias não gozadas poderá ocorrer no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos, entendidos como os períodos 2021/2021 e 2022/2022? Caso ocorra o pagamento de tal verba, há de se reconhecer como indevidos os pagamentos efetivados a tal título, impondo-se, por conseguinte, o ressarcimento de tais valores?

Quesito parcialmente atendido pelas respostas aos itens anteriores, cabendo ressaltar que a conversão em pecúnia de férias durante o mandato eletivo e ausente de previsão legal pode, inclusive, causar a desaprovação das contas do Prefeito, havendo, decisão desta Corte de Contas nesse sentido (Acórdão de Parecer Prévio nº 317/20 – Segunda Câmara, Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão).

É o parecer.

Curitiba, 02 de agosto de 2023.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas