

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.132
SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES PUBLICOS MUNICIPAIS - CONATRAM/CUT E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: KLEBER BISPO DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: KAROLINNE KAMILLA MODESTO BARBOSA
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Conforme relatado, na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental buscase o reconhecimento da não recepção de dispositivos da Lei municipal n. 1.729/1968 que limitam o gozo de férias dos servidores públicos do Município de São Bernardo do Campo, ao permitir desconto de dias de descanso daqueles que tenham se afastado por licença médica por mais de trinta dias.

Reproduzo o teor dos dispositivos impugnados:

Lei municipal n. 1.729/1968

Art. 155. O funcionário gozará, anualmente, trinta dias seguidos de férias, **desde que, no exercício anterior, não tenha mais de doze faltas ao serviço, por qualquer motivo.**

§ 2º Também não se consideram faltas as ausências decorrentes de licença para tratamento de saúde, **desde que concedidas por prazo não superior a trinta dias, e dentro do exercício.**

Art. 156. **Excedidas as faltas fixadas no artigo anterior, as férias passarão a ser de vinte dias consecutivos (grifei).**

As requerentes afirmam, em síntese, que as previsões legais são incompatíveis com a Constituição Federal, invocando o art. 7º, XVII, do Texto Constitucional, assim como o Tema 221 de repercussão geral.

Antes de passar ao exame do mérito da controvérsia, analiso as seguintes questões preliminares suscitadas nos autos.

I. LEGITIMIDADE ATIVA E REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL ADEQUADA

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, ao manifestarem-se nos autos, indicaram a ausência de procuração com poderes específicos para impugnar as normas questionadas e alegaram a ilegitimidade ativa das requerentes, em virtude da inexistência de prova do seu registro sindical.

Intimadas para se manifestarem sobre as alegações, as requerentes juntaram aos autos: (i) procuração com poderes específicos para impugnar, em controle concentrado, os dispositivos legais objeto desta arguição; (ii) certidão sindical atualizada da CONFETAM/CUT, expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e (iii) Ata e Estatuto Social registrados, indicando alteração da denominação da CONATRAM/CUT para CONFETAM/CUT (docs. 29-31).

A partir da documentação juntada, constato a regularidade do registro sindical, em grau de Confederação, da CONFETAM/CUT, nos termos exigidos pelo art. 103, IX, da Constituição da República, pelo art. 2º, IX, da Lei n. 9.868/1999 e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a legitimidade ativa de tais entidades (ADI 1.121 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 6/10/1995; ADI 4.148 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 25/9/2014).

Nos termos da Súmula n. 677 do Supremo Tribunal Federal, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades

sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade. E, no presente caso, tal registro foi comprovado pela CONFETAM/CUT por meio de certidão editada pelo aludido órgão público (doc. 31).

Para além disso, está suficientemente demonstrada nestes autos a pertinência temática entre os objetivos institucionais da precitada requerente e o conteúdo da norma impugnada, requisito essencial para o reconhecimento da legitimidade ativa das confederações sindicais, como já assentei no julgamento da ADI 7.475/MG:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DO GOVERNADOR, DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO E SECRETÁRIOS ADJUNTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 37, CAPUT; 39 §§ 6º E 7º; 169, § 1º; E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT. IMPUTAÇÃO DE AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ADI NÃO CONHECIDA. I - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a legitimidade ativa de confederações sindicais, prevista no art. 103, IX, da Constituição Federal, exige a demonstração de pertinência temática entre os objetivos institucionais da pessoa jurídica postulante e o objeto da lei ou ato normativo impugnado. II - O reconhecimento da legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade depende da existência de liame direto, vínculo específico entre as finalidades perseguidas pela confederação, os interesses da categoria profissional que representa e o conteúdo da lei questionada. [...] (ADI 7.475, da minha relatoria, Tribunal Pleno, 6/2/2024).

Com efeito, do exame do estatuto da entidade, verifica-se que esta tem como objetivo fundamental a defesa e a representação legal das Federações de trabalhadores da categoria profissional dos servidores públicos municipais a ela filiadas, constituindo suas finalidades, entre outras, defender os interesses da categoria e zelar pelo cumprimento da legislação e dos instrumentos normativos de trabalho que assegurem direitos à categoria (art. 5º, I e II) (doc. 30, p. 9). No mais, consta no estatuto ser dever da Confederação defender os direitos dos trabalhadores da categoria (art. 7º, X).

Os dispositivos da lei municipal impugnada afetam, como visto, o direito a férias de servidores públicos do Município de São Bernardo do Campo, categoria representada pela entidade.

Quanto à regularização processual, verifico que a CONFETAM/CUT também juntou aos autos procuração específica para propor, perante esta Suprema Corte, arguição de descumprimento de preceito fundamental objetivando o reconhecimento da não recepção, pela Constituição da República, dos dispositivos mencionados na inicial (doc. 29).

Dessa forma, reconheço a legitimidade ativa da CONFETAM/CUT.

II. IMPUGNAÇÃO ADEQUADA DOS DISPOSITIVOS

Em preliminar, a Advocacia-Geral da União sustentou o conhecimento parcial da presente arguição, apenas quanto à parte final do § 2º do art. 155 da Lei n. 1.729/1968, em virtude da afirmada ausência de fundamentação adequada.

Ao contrário da alegação formulada, há na inicial suficiente impugnação do art. 156 da Lei municipal, conforme demonstra a seguinte passagem:

24. Os dispositivos mencionados revelam que a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, por meio de seu Departamento de Gestão de Pessoas, tem adotado a prática de descontar 10 (dez) dias de férias daqueles servidores que tenham se afastado por licença médica por mais de 30 (trinta) dias. Tal procedimento decorre da consideração desses dias de afastamento por motivo de saúde, após o trigésimo dia, como ausências não justificadas.

25. O dispositivo em questão torna-se automaticamente não recepcionado à luz da interpretação conferida por esta Corte ao direito fundamental de férias, consagrado no artigo 7º, inciso XVII, da Constituição federal³, o qual não pode ser violado para os servidores em licença médica (doc. 1, p. 10).

A bem da verdade, a argumentação deduzida na arguição dirige-se contra a integralidade dos dispositivos impugnados e fundamenta-se, em síntese, na afirmada violação ao direito constitucional a férias do servidor público, em virtude de restrições impostas pela legislação à plenitude do gozo de dias de descanso.

Supridos os pressupostos de admissibilidade da ADPF, passo ao exame do mérito.

II. MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. LIMITAÇÃO NÃO RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. TEMA 221 DE REPERCUSSÃO GERAL

No que concerne ao mérito da controvérsia apresentada nestes autos, entendo que assiste razão à requerente.

Esta Suprema Corte já teve a oportunidade de apreciar a matéria apresentada nesta arguição no julgamento do RE 593.448/MG, realizado

em 5/12/2022, da relatoria do eminente Ministro Edson Fachin.

Naquele feito, discutiu-se a constitucionalidade de lei do Município de Betim/MG, que previa a perda do direito às férias do funcionário que, no período aquisitivo anterior, houvesse gozado mais de dois meses de licença para tratamento de saúde, assim como por motivo de doença em pessoa da família, ou para o trato de interesse particular ou de licença à funcionária casada.

Ao julgar o recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, assentou ser inconstitucional dispositivo de lei municipal que prevê a perda do direito de férias a servidor que goza, no seu período aquisitivo, de mais de dois meses de licença médica, por ofensa ao disposto nos arts. 7º, XVII, e 39, § 3º, da Constituição. Confira-se a ementa do julgado:

Ementa: DIREITO DE FÉRIAS. SERVIDOR. LEI MUNICIPAL. PERDA DO DIREITO DE FÉRIAS A SERVIDOR QUE GOZE DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE POR PERÍODO SUPERIOR A DOIS MESES. LIMITAÇÃO NÃO RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Dispositivo de Lei Municipal que prevê a perda do direito de férias de servidor que goza, no seu período aquisitivo, de mais de dois meses de licença médica contraria o disposto nos artigos 7º, XVII e 39, §3º da Constituição da República. 2. O exercício da autonomia municipal para legislar sobre o regime jurídico aplicável a seus servidores não infere permissão para editar norma que torne irrealizável direito garantido constitucionalmente. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, fixando-se a tese de repercussão geral para o Tema 221 nos seguintes termos: **“No exercício da autonomia legislativa municipal, não pode o Município, ao disciplinar o regime jurídico de seus servidores, restringir o direito de**

férias a servidor em licença saúde de maneira a inviabilizar o gozo de férias anuais previsto no art. 7º, XVII da Constituição Federal de 1988” (RE 593.448, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 19/12/2022 — grifei).

A compreensão adotada naquela ocasião foi no sentido de que a disposição da lei municipal restringia o direito de férias do servidor, previsto constitucionalmente, tornando-o inexecutável. Conclui-se, assim, que:

[...] apesar de ter sua autonomia também protegida por disposição constitucional, **não pode o Município, ao disciplinar o regime jurídico de seus servidores, tornar irrealizável garantia constitucional conferida ao servidor**, insculpida como direito fundamental pelo constituinte. Se cada ente federado pudesse, ao seu talante, modificar as garantias conferidas aos cidadãos pela Carta Magna, esta tornar-se-ia letra morta, e não é esta a extensão da autonomia conferida aos entes municipais (RE 593.448, Rel. Min. Edson Fachin, p. 5-6 do voto do Relator — grifei).

A partir desse precedente, que se refere exatamente à controvérsia constante nestes autos, entendo ser o caso de reafirmar o entendimento outrora adotado, sobretudo por não identificar alteração na ordem jurídica ou na realidade social que justificasse a revisão do paradigma.

Como assentado no Tema 221 de Repercussão Geral, a Constituição Federal, de fato, assegura aos servidores públicos o direito a férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

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

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.

[...]

§ 3º **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.

Não se infere do dispositivo constitucional permissão para que o legislador municipal, ainda que dotado de autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da Constituição), vulnere o gozo pleno do direito fundamental às férias, em razão de eventual licença para saúde usufruída pelo servidor por mais de trinta dias.

A rigor, a licença para tratamento de saúde não se confunde com o gozo de férias remuneradas nem com eventual licença voluntária, postulada por interesse particular do servidor. A primeira volta-se ao restabelecimento das condições físicas e mentais do servidor e, portanto, supõe fato gerador distinto das férias remuneradas. Nesse sentido, transcrevo a manifestação do Advogado-Geral da União nestes autos:

Como destacado naquele julgado, a licença para tratamento de saúde não se confunde com uma licença voluntária. **Trata-se de período voltado ao restabelecimento das condições físicas e mentais do servidor, em prol de sua saúde; uma vez que não se trata de pretensão a descanso remunerado, não há que se cogitar de perda do direito a**

férias.

Impende registrar que esse Supremo Tribunal Federal, ao manter a decisão que dera provimento ao **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.462.480-AgR**, reconheceu a inconstitucionalidade de norma do Município de Esteio/RS que restringia a licença remunerada por incapacidade temporária a servidores que possuísem ao menos doze meses consecutivos de efetivo exercício prestado ao Município. Pontuou-se, no acórdão, que "não obstante a autonomia municipal para disciplinar acerca do regime jurídico de seus servidores, o direito à saúde do servidor também tem regramento constitucional (arts. 6º; 7º, IV e XXII; e 39, § 3º, da CF/1988), não podendo ser restringido pelo ente público" (Relator o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 21/02/2024, DJe de 28/2/2024, com grifos).

Cumpra mencionar, ainda, que a Convenção 132 da Organização Internacional do Trabalho estabelece que "as faltas ao trabalho por motivos independentes da vontade individual da pessoa empregada interessada tais como faltas devidas a doenças, a acidente, ou a licença para gestantes, não poderão ser computadas como parte das férias remuneradas anuais mínimas" (doc. 22, p. 9 — grifei).

A Convenção 132 da Organização Internacional do Trabalho, incorporada à ordem jurídica nacional por meio do Decreto Federal n. 10.088, de 5 de novembro de 2019, de fato, prevê que:

4. Nas condições a serem determinadas pela autoridade competente ou pelo órgão apropriado de cada país, **as faltas ao trabalho por motivos independentes da vontade individual da pessoa empregada interessada tais como faltas devidas a doenças, a acidente, ou a licença para gestantes, não poderão ser computadas como parte das férias remuneradas anuais mínimas** previstas no parágrafo 3 do Artigo 3 da presente

Convenção.

Em decisão recente, o Ministro Luís Roberto Barroso reafirmou, em pedido de suspensão de segurança, o entendimento firmado no Tema 221 de repercussão geral. Eis a ementa do julgado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE LIMINAR. RESTRIÇÃO DE FÉRIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS QUE GOZARAM LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de suspensão de liminar que tem por objeto decisão que sustou, com efeitos retroativos, a eficácia de dispositivo que prevê a suspensão de contagem do período aquisitivo de férias do servidor que tenha gozado licença para tratamento de saúde por mais de 180 dias.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a presença dos requisitos que autorizam a concessão de medida de contracautela (grave lesão à ordem e à economia públicas).

III. RAZÕES DE DECIDIR.

3. Em juízo mínimo de probabilidade sobre a tese jurídica em discussão, próprio das medidas de contracautela, vê-se que o dispositivo em questão, embora tenha aparência de norma organizacional, impõe restrição que inviabiliza o exercício do direito de férias, que é assegurado pela Constituição aos servidores públicos.

4. Afastamentos por motivo de doença não podem ser interpretados como substitutivos ou impeditivos do direito ao descanso anual. Esse entendimento está alinhado à tese fixada por esta Corte para o Tema 221 da repercussão geral.

5. O requerente não apresentou elementos concretos que demonstrem a gravidade ou a iminência da alegada lesão à economia pública. Apenas afirmou, genericamente, que a

atribuição de efeitos retroativos à decisão impugnada pode levar a ações judiciais semelhantes.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido que se julga improcedente. _____

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 2º, 7º, XVII, 39, § 3º, e 30, caput e I; Lei nº 8.437/1992, art. 4º; Decreto nº 20.910/1932, art. 1º.

Jurisprudência relevante citada: RE 593.448 (2022), Rel. Min. Edson Fachin (SL 1.800, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 15/4/2025 — grifei).

A partir desse quadro, entendo ser o caso de reafirmar, nesta ADPF, o entendimento fixado no Tema 221 de Repercussão Geral e reconhecer a não recepção, pela Constituição da República, dos dispositivos impugnados, especificamente o art. 155, *caput*, na expressão “desde que, no exercício anterior, não tenha mais de doze faltas ao serviço, por qualquer motivo”, seu parágrafo 2º, na expressão “desde que concedidas por prazo não superior a trinta dias, e dentro do exercício”, e o art. 156, em sua integralidade.

III. CONCLUSÃO

Posto isso, julgo parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para reconhecer a não recepção do art. 155, *caput*, no que concerne à expressão “desde que, no exercício anterior, não tenha mais de doze faltas ao serviço, por qualquer motivo”, e, no parágrafo 2º, da expressão “desde que concedidas por prazo não superior a trinta dias, e dentro do exercício”, e do art. 156, todos da Lei n. 1.769/1968 do Município de São Bernardo do Campo.

É como voto.