

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 721.001 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S)	: ECIO TADEU DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: LEANDRO SILVEIRA NUNES
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: MARCOS JOSE NOVAES DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO JURÍDICA DOS SERVIDORES PÚBLICOS - AJUSP
ADV.(A/S)	: MARCOS FERREIRA DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDIJUSTIÇA/RJ
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL

VOTO-VOGAL:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS NÃO GOZADAS NO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. SERVIDOR ATIVO. PROVIMENTO DO RECURSO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo em Recurso Extraordinário em que se discute, sob o rito da repercussão geral, “à luz dos artigos 2º e 37, *caput*, da Constituição Federal, a possibilidade de

conversão em pecúnia de férias não gozadas por servidor público, a bem do interesse da Administração” (Tema 635).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o servidor em atividade possui o direito subjetivo de converter em pecúnia períodos acumulados de férias não gozadas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Servidor inativo, cujo vínculo com a Administração tenha sido encerrado com férias pendentes, não podem fruí-las. Nessa hipótese, é direito do servidor convertê-las em pecúnia, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração Pública.

4. A Administração Pública deve gerir seu quadro de pessoal de modo a evitar o acúmulo de férias não usufruídas e assegurar sua concessão regular aos servidores em atividade. As férias constituem direito fundamental voltado à preservação da saúde e ao descanso do trabalhador (art. 7º, XVII, e art. 39, § 3º, CF/1988), sendo seu acúmulo admitido apenas em caráter excepcional.

5. A vedação absoluta à conversão de férias não fruídas em pecúnia para servidores ativos não é a solução mais compatível com a realidade da gestão pública e com o

princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/1988). O modelo de Administração Pública contemporânea exige flexibilidade para lidar com situações excepcionais, levando em consideração obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22, *caput* e §1º do Decreto-lei nº 4.657/1942). Por isso, o servidor pode requerer a conversão em pecúnia das férias adquiridas. Caberá à Administração, considerando sua realidade institucional, analisar o pedido e decidir, de forma motivada, quanto à sua viabilidade.

6. *Caso concreto.* O servidor buscou a conversão em pecúnia de férias não gozadas, sem (i) formular requerimento prévio ou (ii) demonstrar impedimento imposto pela Administração quanto à fruição em momento futuro. Portanto, não há enriquecimento sem causa do Poder Público. Como o servidor permanece em atividade, pode gozar das férias acumuladas.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso conhecido e provido.

Teses: “1) É assegurada ao servidor público inativo a conversão de férias não gozadas, ou de outros direitos de natureza remuneratória, em indenização pecuniária, dada a responsabilidade

objetiva da Administração Pública em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa. 2) É dever da Administração Pública zelar pelo eficiente gerenciamento de férias do servidor em atividade, de modo que haja o efetivo gozo dos períodos de férias. 3) O servidor público em atividade pode requerer a conversão em pecúnia de férias acumuladas e não usufruídas, cabendo à Administração Pública, de forma motivada, deferir ou não o pedido”.

Dispositivos relevantes citados:
Constituição Federal, arts. 2º, 37, 39.
Decreto-lei nº 4.657/1942, art. 22.

Jurisprudência relevante citada: ADI 227 (1997), Rel. Min. Maurício Corrêa; ARE 762.069 AgR (2013), Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma. ARE 662.624 AgR-ED (2013), Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma. RE 1.237.867 (2022), Rel. Min. Ricardo Lewandowski. RE 684.612 (2023), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red. p/ o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. ARE 1.408.531 AgR (2023), Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma. ARE 1.289.323 AgR (2021), Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma.

1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário em que se discute, sob o rito da repercussão geral, “à luz dos artigos 2º e 37, caput, da Constituição Federal, a possibilidade de conversão em pecúnia de

férias não gozadas por servidor público, a bem do interesse da Administração” (Tema 635).

2. O Estado do Rio de Janeiro, ora agravante, afirma que o art. 77, XVII, da Constituição do Estado, que permitia a conversão de férias em indenização, foi declarado inconstitucional por este Tribunal (ADI 227, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 19.11.1997), de modo que não haveria base normativa que justificasse a pretensão do agravado. Diante disso, a decisão de origem violaria os princípios da legalidade e da separação de poderes. O agravado, por sua vez, afirma que as férias não foram gozadas por interesse da Administração, de modo que haveria direito subjetivo à indenização em pecúnia, sob risco de caracterização do enriquecimento sem causa do poder público estadual.

3. Inicialmente, o Ministro relator propôs o reconhecimento da repercussão geral com reafirmação de jurisprudência, para assentar o direito do servidor à conversão, no que foi acompanhado pela maioria da Corte. No entanto, após a oposição de embargos de declaração pelo Estado do Rio de Janeiro, a Corte reconheceu ter havido um erro material no caso, já que a jurisprudência anterior do STF se referia aos servidores inativos, o que não era equivalente à situação relatada nos autos. Com base nisso, o Plenário decidiu pelo processamento do recurso extraordinário para julgar a questão, sob o rito da repercussão geral, em relação aos servidores públicos *em atividade*.

4. Iniciado o julgamento do mérito em Plenário Virtual, o Ministro relator votou pelo provimento do recurso extraordinário. Em seu voto, apontou que o servidor da ativa não teria direito à conversão em pecúnia, mas apenas a efetivamente fruir das férias. O Ministro relator foi acompanhado pelo Ministro Marco Aurélio e o julgamento foi suspenso por destaque do Ministro Alexandre de Moraes. Posteriormente, o destaque foi cancelado e o julgamento foi retomado no

Plenário Virtual. Até o momento, também acompanharam o relator a Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Flávio Dino.

5. As teses propostas no voto são as seguintes:

“1) É assegurada ao agente público inativo a conversão de férias não gozadas, ou de outros direitos de natureza remuneratória, em indenização pecuniária, dada a responsabilidade objetiva da Administração Pública em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa.

2) Incumbe à Administração Pública, nos três Poderes, zelar pelo eficiente gerenciamento de férias do agente público em atividade, de modo que haja o efetivo gozo dos períodos de férias.

3) O acúmulo de férias acima do prazo legal só poderá se dar em hipótese excepcionalíssima de imperiosa necessidade de serviço determinada por autoridade máxima do órgão ou entidade, de forma motivada. Mesmo nesses casos, não será possível a indenização pecuniária para o agente público em atividade, devendo a Administração Pública garantir o seu efetivo gozo tão logo cesse a necessidade de serviço indicada pela autoridade competente”.

6. É o relatório. **Passo a votar.**

7. Acompanho o relator na conclusão sobre o caso concreto, mas peço vênia para dele divergir parcialmente em relação aos fundamentos da decisão e às teses de repercussão geral.

8. Inicialmente, **adiro** ao item 1 da tese do Min. Relator, no sentido de que: “[é] devida a conversão de férias não gozadas em indenização pecuniária por aqueles que não mais podem delas usufruir,

seja por conta do rompimento do vínculo com a Administração, seja pela inatividade, em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração”.

9. Se o servidor já tiver, por qualquer motivo, rompido o vínculo com a Administração, com férias vencidas pendentes, não é viável que ele venha a usufruir desses períodos a que faz jus. Diante dessa impossibilidade fática e jurídica, ele tem direito a convertê-las em pecúnia, sob pena de enriquecimento sem causa do Poder Público. Este, inclusive, é o entendimento extraído da jurisprudência consolidada desta Corte, nas duas Turmas, como destacado pelo Relator (ARE 762.069 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, j. 27.08.2013; e ARE 662.624 AgR-ED, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. em 05.02.2013).

10. A controvérsia em debate é quanto aos servidores em atividade. Trata-se de situação que exige da Administração a adequada gestão de seu quadro de pessoal, a fim de evitar o acúmulo de períodos não usufruídos e assegurar a concessão regular das férias aos servidores em atividade. Nesse sentido, o segundo item da tese do Ministro relator, com o qual também estou de acordo, assim dispõe: “[i]ncumbe à Administração Pública, nos três Poderes, zelar pelo eficiente gerenciamento de férias do agente público em atividade, de modo que haja o efetivo gozo dos períodos de férias”. S. Exa. destaca a importância das férias como mecanismo de garantia do descanso e recomposição da saúde do trabalhador, nos termos dos arts. 7º, XVII; e 39, § 3º, da Constituição. Conclui que o acúmulo de períodos de descanso deve ocorrer apenas em hipóteses excepcionálíssimas.

11. Reconheço que a gestão adequada de pessoal é um dever da Administração, que decorre diretamente do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/1988). Na prática, isso impõe à Administração a organização racional de sua força de trabalho. Para instrumentalizar esse

dever, a Constituição confere a cada ente federativo a competência para instituir regime jurídico próprio, aplicável aos seus servidores (art. 39 e seguintes).

12. O voto do Ministro Gilmar Mendes, então, prossegue afirmando que: (i) a acumulação de período de férias deve ser autorizada por “ato administrativo de autoridade máxima do órgão ou entidade de necessidade de serviço”, com base no art. 37, *caput* da Constituição, no art. 50 da Lei nº 9.784/1999¹ e no art. 80 da Lei nº 8.112/1990²; e (ii) mesmo quando o acúmulo é admitido, não seria cabível indenização pecuniária para o servidor em atividade, considerando o potencial de impacto para o erário. Assim, propõe um terceiro ponto para tese, redigido da seguinte forma:

“[...] 3) O acúmulo de férias acima do prazo legal só poderá se dar em hipótese excepcionalíssima de imperiosa necessidade de serviço determinada por autoridade máxima do órgão ou entidade, de forma motivada. Mesmo nesses casos, não será possível a indenização pecuniária para o agente público em atividade, devendo a Administração Pública garantir o seu efetivo gozo tão logo cesse a necessidade de serviço indicada pela autoridade competente”.

13. Renovando as vênias, divirjo do item 3 da tese em três aspectos: (i) quanto à aplicação das leis federais citadas ao caso; (ii) quanto à exigência de determinação da autoridade máxima do órgão ou entidade para fins de autorização do acúmulo do período de férias; e (iii) quanto à vedação absoluta à conversão da indenização pecuniária para o

¹ Lei nº 9.784/1999. Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...]

² Lei nº 8.112/1990. Art. 80. As férias somente poderão ser interrompidas por motivo de calamidade pública, comoção interna, convocação para júri, serviço militar ou eleitoral, ou por necessidade do serviço declarada pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

servidor em atividade.

14. *Primeiro*, os dispositivos citados da Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal) e da Lei nº 8.112/1990 (Lei dos Servidores Públicos Federais) não abordam o tema aqui em discussão. Ambos tratam, respectivamente, do dever de motivação de atos administrativos e de hipóteses que possibilitam interrupção de férias para a esfera federal. Desse modo, não há regulamentação do tema da conversão de férias em pecúnia a nível nacional, havendo espaço legítimo para os entes tratarem da questão, nos termos do já citado art. 39 e seguintes da Constituição.

15. Em outros casos em que esta Corte aplicou subsidiariamente regramentos federais aos demais entes havia equivalência entre a matéria em discussão e a previsão legal. Por exemplo, no Tema 1.097 da repercussão geral (RE 1.237.867, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 17.12.2022)³, a controvérsia era saber se servidores estaduais e municipais com filhos com deficiência teriam direito à redução de 30 a 50% da jornada. A Corte, então, entendeu pela possibilidade de aplicação do art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.112/1990 aos servidores públicos estaduais e municipais, mesmo que as respectivas legislações fossem omissas, privilegiando a tutela ao princípio da igualdade.

16. *Segundo*, entendo que não se mostra adequado exigir que a autorização para o acúmulo de períodos de férias parta, necessariamente, da autoridade máxima do órgão ou entidade. Tal exigência envolve juízo de conveniência administrativa que integra a esfera de auto-organização dos entes, também com base no art. 39 e seguintes da Constituição. Cabe

³ No mesmo sentido quanto à aplicação subsidiária da lei federal, com concomitância da matéria, v. MS 25.191/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 19.11.2007.

a cada ente, no exercício de sua autonomia, definir internamente a competência para deliberar sobre o fracionamento ou o adiamento das férias de seus servidores.

17. Ao Poder Judiciário não compete substituir-se à Administração para estabelecer, de forma abstrata, quem deve autorizar tal medida, sob pena de indevida ingerência na atuação administrativa. O controle jurisdicional, nesses casos, é excepcional e deve incidir somente nos casos em que se verifique inércia ou morosidade do ente público, para assegurar a realização de direitos fundamentais (RE 684.612, rel. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ acórdão Luís Roberto Barroso, j. em 03.07.2023; ARE 1.408.531 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. em 07.02.2023; ARE 1.289.323 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. em 04.10.2021).

18. *Terceiro*, embora acompanhe o relator quanto ao dever de gestão de pessoal da administração, entendo que a vedação absoluta à conversão em pecúnia para servidores ativos não é a solução mais compatível com a realidade da gestão pública e com o princípio da eficiência. O modelo de Administração Pública contemporânea exige margens de flexibilidade para lidar com situações excepcionais. Destaco, nessa linha, o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-lei nº 4.657/1942) o qual determina que, na interpretação de regras sobre gestão pública, sejam levados em conta os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, sem prejuízo dos direitos dos administrados⁴.

⁴ LINDB. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

19. Tome-se como exemplo um órgão público que, diante da escassez orçamentária e da vacância de cargos essenciais, encontra-se em situação de limitação operacional relevante. Nessa hipótese, caso o servidor manifeste o desejo de não gozar período acumulado de férias, a Administração pode, legitimamente, avaliar a possibilidade de conversão em pecúnia, com base em critérios de continuidade do serviço. O art. 22, *caput* e § 1º, da LINDB orientam que tais circunstâncias práticas, como restrições de pessoal e de orçamento, devem ser consideradas. Trata-se de reconhecer que a atuação do gestor público não se dá em abstrato, mas dentro de contextos condicionados por limites reais e mensuráveis.

20. Nesse contexto, é legítimo que o servidor apresente requerimento indicando sua preferência pela conversão em pecúnia das férias adquiridas acumuladas. Caberá à Administração, considerando sua realidade institucional, analisar o pedido e decidir, de forma motivada, quanto à sua viabilidade. A adoção da vedação absoluta não é a solução mais adequada, especialmente diante das diferentes realidades enfrentadas pelos entes na gestão pública. Ao impor uma restrição uniforme, corre-se o risco de desconsiderar contextos legítimos em que a conversão, devidamente motivada e analisada caso a caso, possa representar uma resposta proporcional e eficiente.

21. Com base no exposto, proponho a seguinte redação para o item 3 da tese de julgamento: “3) O servidor público em atividade pode requerer a conversão em pecúnia de férias acumuladas e não usufruídas, cabendo à Administração Pública, de forma motivada, deferir ou não o pedido”.

CASO CONCRETO

22. No caso dos autos, policial militar pleiteia a conversão em pecúnia de períodos de férias não usufruídos ao longo de três exercícios:

2004, 2005 e 2006. Extrai-se da narrativa apresentada que a iniciativa de buscar a conversão das férias em indenização surgiu em agosto de 2010, quando foi publicado parecer vinculante da Procuradoria-Geral do Estado que pôs fim à possibilidade de contagem em dobro dos dias não usufruídos para fins de aposentadoria.

23. Com a publicação do referido parecer e o impedimento de utilizar o tempo de férias não gozado em dobro para fins de aposentadoria, o servidor buscou a tutela judicial para conversão em pecúnia. A pretensão, portanto, não decorreu exclusivamente de um direito subjetivo não concedido em tempo oportuno, mas de uma reação à extinção de uma vantagem previdenciária antes conferida por legislação estadual. Verifico, ainda, que **não** houve a formulação anterior de requerimento administrativo pleiteando a conversão no lugar do gozo tardio dos períodos acumulados.

24. Tais elementos são relevantes para afastar, nesse caso concreto, a legitimidade da pretensão indenizatória. O ordenamento não assegura ao servidor o direito automático à conversão das férias não gozadas em valor pecuniário. Ao contrário, exige-se que a impossibilidade de usufruto tenha sido provocada por impedimento funcional justificado e imputável à Administração, o que não restou demonstrado no presente caso. A mudança no regime jurídico da contagem de tempo não tem o condão de, por si só, converter em crédito indenizável um período cujo gozo foi espontaneamente postergado ou aceito pelo servidor sem manifestação formal de oposição.

25. Nesse ponto, acompanho a fundamentação e a conclusão do Ministro Relator, para quem a hipótese de enriquecimento ilícito da Administração não se encontra configurada. No caso concreto, como o servidor permanece em atividade e a administração estadual se manifestou pela impossibilidade de conversão em pecúnia, subsiste a

possibilidade de fruição dos períodos acumulados.

26. Assim, **quanto ao caso concreto**, dou provimento ao recurso extraordinário para determinar que a administração pública estadual garanta o efetivo usufruto das férias não gozadas pelo servidor.

CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, conheço e dou provimento ao recurso. Proponho a fixação das seguintes teses de repercussão geral:

“1) É assegurada ao servidor público inativo a conversão de férias não gozadas, ou de outros direitos de natureza remuneratória, em indenização pecuniária, dada a responsabilidade objetiva da Administração Pública em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa.

2) É dever da Administração Pública zelar pelo eficiente gerenciamento de férias do servidor em atividade, de modo que haja o efetivo gozo dos períodos de férias.

3) O servidor público em atividade pode requerer a conversão em pecúnia de férias acumuladas e não usufruídas, cabendo à Administração Pública, de forma motivada, deferir ou não o pedido”.

28. É como voto.