

PARECER N° , DE 2022

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 2016, do Senador José Aníbal e outros, que *modifica o art. 37 da Constituição Federal para vedar o recebimento de qualquer valor pago pelos cofres públicos acima do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e para estabelecer período máximo de trinta (30) dias de férias no setor público.*

SF/22089.72653-09

Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 63, de 2016, de iniciativa do então Senador José Aníbal e de outros membros da Casa.

Seu primeiro propósito é modificar a Constituição, mediante alteração do texto do inciso XI do art. 37, para determinar critérios mais rigorosos para a aplicação do teto remuneratório a todos os agentes públicos, tanto os agentes políticos, como magistrados, membros do Ministério Público e demais servidores do Estado.

Em segundo lugar, pretende a PEC nº 63, de 2016, determinar que as férias concedidas a esses agentes públicos serão de trinta dias, após o período aquisitivo regular de doze meses. Com isso, elimina-se do ordenamento jurídico as férias superiores a esse período, que, em alguns casos, podem chegar a sessenta dias.

A norma constitucional que trata do teto remuneratório da Administração Pública, em todos os níveis, passa a determinar que o seu valor não ultrapassará, em um mesmo mês, sob qualquer título, o subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Na mesma senda, estabelece também limites para a remuneração de agentes públicos, servidores e agentes políticos, no âmbito dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

No caso dos municípios, estabelece como teto remuneratório o subsídio mensal do prefeito. No caso dos Estados e do DF, o teto será distinto em cada Poder: no Executivo, o quanto percebe o Governador; no Legislativo, o quanto ganha o Deputado Estadual ou Distrital; e no âmbito do Poder Judiciário, o teto remuneratório será o quanto recebe um Desembargador do Tribunal de Justiça.

São elencados como valores que não serão computados para o cálculo do teto remuneratório: o adicional de férias, o décimo-terceiro salário, a ajuda de custo para remoção e as diárias e transporte em viagens realizadas por força das atribuições do cargo.

A proposição acrescenta o § 17 ao art. 37 da Constituição para determinar que todos os agentes públicos brasileiros, nos diversos entes federativos e suas instituições, terão direito a férias de 30 dias por ano, “vedada a conversão em pecúnia, ainda que parcial”.

Finalmente, o pagamento dos valores retroativos a qualquer dos servidores e demais agentes públicos de que trata a Proposta, em exercício posterior ao de ocorrência do fato gerador do direito, só poderá ser feito em obediência a sentença judicial transitada em julgado, vedado qualquer pagamento por via administrativa.

A cláusula de vigência da PEC nº 63, de 2016, é estabelecida para a data da promulgação da Emenda respectiva, “aplicando-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão apreciar a PEC nº 63, de 2016, em todas as suas dimensões, ou seja, tanto do ponto de vista formal quanto material, e opinar sobre o seu mérito.

Entendo, preliminarmente, que nada há, na matéria, que possa obstar o exame de seu mérito pelo Congresso Nacional: a PEC acha-se

SF/22089.72653-09

redigida de forma escorreita, adequada às exigências legais de elaboração legislativa a que se refere a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Ademais, no plano formal, inexiste qualquer situação impeditiva do exame de proposta de emenda constitucional pelo Congresso, como a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

A PEC nº 63, de 2016, acha-se subscrita por trinta e quatro Senadores e Senadoras, número superior, à exigência constitucional de um terço (vinte e sete) dos integrantes do Senado.

Sua distribuição pela Mesa e exame por esta Comissão obedece ao rito prescrito no Regimento Interno do Senado Federal, do art. 354 a 373, de que faz parte a apresentação deste Relatório.

A proposição parece-nos adequada no plano jurídico, dada a natureza geral, abstrata, impessoal e razoável das normas que adota, plenamente compatíveis com os princípios gerais do direito e do direito constitucional e administrativo, em especial aqueles a que se refere o art. 37 da Constituição Federal, destacados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Quanto ao mérito, cumpre-nos declarar o pleno acordo com os seus termos: com efeito, não faz sentido que um cidadão ou cidadã trabalhador deste País, do setor privado ou do setor público, tenha o direito a férias anuais limitado a trinta dias, e alguns deles, poucos e privilegiados no contexto social da Nação, possam gozar de sessenta dias de férias, e, além disso, ainda poder dispor da faculdade de vender suas férias, ou parte delas, ao Estado.

Por outra parte, o tema do teto remuneratório dos servidores e demais agentes públicos, neles incluídos os agentes políticos, como magistrados e membros do Ministério Público, carece de melhor precisão em sua disciplina constitucional, o que é promovido pela iniciativa que ora apreciamos.

A PEC nº 63, de 2016, tramita simultaneamente, nesta Comissão, embora não em conjunto, com a PEC nº 58, de 2019. São proposições que tratam de assuntos distintos, que nós entendemos serem, no entanto, possíveis de harmonização, pelo fato de haver acesa polêmica quanto ao fato de que os períodos de férias concedidos a agentes políticos do



SF/22089.72653-09

Poder Judiciário e do Ministério Público alcançarem até 60 dias, o que em si constitui ofensa ao princípio constitucional da isonomia.

Consideramos de toda a relevância e um imperativo para a efetividade dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativas a **adequação do período de férias de magistrados e membros do Ministério Público**, fixando na Lei Maior as férias em 30 dias para todos os servidores públicos, sem exceção, inclusive os agentes políticos, conforme fica expresso no § 17 que estamos propondo seja acrescentado ao art. 37 da Constituição Federal.

Tal medida se dá não só pelo atendimento aos reclamos republicanos pela extinção de privilégios conferidos a determinadas categorias de servidores públicos, mas também em razão da adequação do regime administrativo dessas carreiras às suas congêneres em países desenvolvidos. O estudo já acima referido da Consultoria Legislativa desta Casa apontou que, somados os dias das férias individuais com os dias de recesso forense, os magistrados e membros do Ministério Público gozam, no Brasil, de incríveis 78 dias de descanso anuais, enquanto os integrantes de carreiras congêneres em Portugal, para ficar somente num exemplo de um país que passou por grave crise fiscal e hoje está em franco processo de soerguimento, gozam de 30 dias.

Conforme o estudo acima citado, alguns dos países analisados comparativamente utilizam exclusivamente sistema de recessos judiciários. Outros contabilizam as férias em dias úteis. Vejamos:

- **Colômbia**: recesso de 22 dias, de 20 de dezembro a 10 de janeiro;
- **Finlândia**: 24 a 30 dias, ante a regra de 2 ou 2,5 dias por mês trabalhado, segundo a antiguidade do magistrado;
- **Portugal**: 22 dias úteis de férias, mais um dia útil por cada dez anos de serviço efetivo, o que equivale ao mínimo de aproximadamente 30 dias corridos. As férias devem ser usufruídas, preferencialmente, durante o recesso do Judiciário;
- **Chile**: 30 dias de férias anuais, usufruídas em qualquer mês do ano;
- **Paraguai**: suspende atividades durante o mês de janeiro;
- **República Checa**: 35 dias de férias;
- **França**: 25 dias úteis por ano, o que equivale a cinco semanas;
- **Estados Unidos**: entre três e seis semanas, dependendo da legislação de cada estado;

SF/22089.72653-09

- **Alemanha:** 30 dias úteis – assim considerados os dias de segunda a sábado, o que equivale a cinco semanas;
- **Áustria:** recesso de 42 dias (15 de julho a 25 de agosto);
- **Argentina:** 31 dias de recesso em janeiro; no ano de 2019, mais doze dias de recesso em julho;
- **Uruguai:** o mês de janeiro e recesso de inverno em julho, similar à Argentina;
- **Itália:** 45 dias de férias anuais;
- **Países Baixos:** 21 dias de férias. Além disso, a exemplo de servidores públicos, podem usufruir até 25 dias de licença anuals;
- **Espanha:** 30 dias, preferencialmente entre 1 e 31 de agosto, mês durante o qual os Tribunais suspendem suas atividades;
- **Grécia:** 67 dias de recesso judiciário (1º de julho a 5 de setembro) e magistrados dispõem de 1 mês de férias por ano.

Note-se que a Grécia, o país europeu que enfrentou as maiores adversidades com relação ao seu equilíbrio fiscal num passado recente, é justamente o país que confere o maior prazo de descanso para os membros do Judiciário e do Ministério Público. Acreditamos que isso não deve ser uma mera coincidência. A lassidão com que um país enfrenta suas iniquidades e ineficiências certamente determina seus resultados fiscais.

Abaixo, colacionamos tabela que consta do estudo da Consultoria Legislativa do Senado Federal, já referido, após amplo estudo da realidade dessa questão em diversos países, e que condensa o que foi visto acima.

País	Número de dias de recesso forense e/ou férias
Alemanha	35
Argentina	43
Áustria	42
BRASIL	78
Chile	30
Colômbia	22
Espanha	61
EUA	21 a 42
Finlândia	24 a 30
França	35
Grécia	67
Itália	45
Países Baixos	46
Paraguai	31

SF/22089.72653-09

País	Número de dias de recesso forense e/ou férias
Portugal	30
República Checa	35
Uruguai	43

Portanto, como visto na tabela acima, dos 17 (dezessete) países analisados comparativamente, o Brasil é o que concede mais dias de férias e recesso anual aos seus magistrados, num total de 78 (setenta e oito), sendo a média entre todos os países entre 37 e 40 dias (em alguns países o total de dias é variável).

Desse modo, por todas as razões impõe-se a adequação do número de dias de férias a que têm direito os magistrados e membros do Ministério Público no Brasil, devendo o total dos dias de férias ser equiparado aos dias de férias concedidos aos servidores públicos, ou seja, trinta dias de férias anuais.

A propósito, cabe registrar que desde já refutamos veementemente o argumento de que eventual mudança no regime de férias dos magistrados e membros do Ministério Público significa uma reação do Parlamento em razão de desconfortos com relação à atuação do Judiciário ou do *parquet*. Muito pelo contrário: o que se quer aqui, na verdade, é uma maior eficiência do Estado, buscando que seus membros estejam disponíveis por mais horas à sociedade, exatamente para que possam, dentre outras atividades, empenharem-se no combate à odiosa corrupção.

Além disso, refutamos também o argumento de uma alegada necessidade imperiosa de férias de 60 dias por razões estritamente biológicas, em função de um entendimento de que, por assoberbamento de trabalho, aos membros destas carreiras seria justo e necessário conceder prazo mais alargado de descanso, a fim de garantir a saúde física e mental de seus integrantes.

Esse argumento tem sido lançado por terra já há muito tempo pelos próprios usufrutuários, uma vez que se verifica ser uma prática bastante comum a conversão parcial das férias em pecúnia, prática conhecida também como “venda de férias”. Assim, uma vez que diversos integrantes não gozam efetivamente dos 60 dias de férias, e ainda se mantêm em plena atividade, com pleno uso e gozo de suas faculdades mentais e físicas, demonstrado está que tal regime diferenciado não é necessário, sendo utilizado por alguns membros das carreiras apenas para aumentar a renda, uma vez que com a “venda de férias” há a percepção de proventos adicionais.

E cumpre também consignar que, as férias de 60 dias concedidas a algumas carreiras privilegiadas do setor público custam ao País cerca de R\$ 4 bilhões ao ano, em valores de 2019, consoante estimativa feita pelo governo, e inclui despesas como o pagamento do adicional de 1/3 de férias e do abono pecuniário – a popular “venda de férias”. E os principais beneficiados são os membros do Judiciário e do Ministério Público, que têm direito a dois meses de descanso remunerado. É o dobro da maioria dos trabalhadores, que conta apenas com 30 dias.

Como têm dois meses de férias, juízes e promotores recebem, por duas vezes no ano, o adicional sobre os salários. Segundo levantamento da reconhecida Associação Contas Abertas, somente o pagamento do adicional de 1/3 de férias pelo Judiciário federal somou R\$ 578,7 milhões em 2018. Já o Ministério Público Federal gastou R\$ 110,5 milhões com o adicional de férias.

Enfim, não cabe manter a concessão de 60 dias de férias por ano aos magistrados, conforme estabelece o art. 66, *caput*, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Estatuto da Magistratura), nem aos membros do Ministério Público, como estatui a legislação correspondente.

Em face de tais considerações e desse entendimento, somos favoráveis à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 206, nos termos do substitutivo que lhe oferecemos.

III – VOTO

Em face do disposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 2016, e votamos por sua aprovação, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 63, DE 2016

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37

SF/22089.72653-09

.....
 XXIII – é vedada a realização de despesa com pessoal, ou vantagem de qualquer natureza, inclusive indenizatória, sem lei específica que a autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo;

XXIV – é vedada a aprovação ou concessão de aumento de despesa com pessoal, ou vantagem de qualquer natureza, inclusive indenizatória, que:

- a) produza efeitos retroativos;
 - b) preveja sua implementação em etapas, caso ocorra qualquer delas nos últimos 180 (cento e oitenta) dias ou após o fim do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, salvo a hipótese prevista no art. 29, VI;
 - c) tenha por base decisão administrativa ou decisão judicial que não tenha transitado em julgado;
-

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas relativas a:

- I – adicional de férias;
 - II – décimo terceiro salário;
 - III – ajuda de custo para remoção;
 - IV- diárias, transporte em deslocamentos e despesas de viagens realizadas por força das atribuições do cargo ou emprego;
 - V – indenizações devidas a agentes públicos em missão oficial no exterior, de caráter transitório ou permanente;
 - VI – resarcimento de valores de despesas efetivamente incorridas, no exercício de atividades em atendimento ao interesse público, desde que devidamente comprovadas, devendo corresponder ao exato valor da despesa incorrida, sendo vedado o pagamento em parcelas iguais ou contínuas e a incorporação à remuneração ou ao subsídios, para todos os fins.
-

§ 17. Aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos membros de qualquer dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública serão concedidos 30 (trinta) dias de férias por ano, vedada a sua conversão em pecúnia, ainda que parcial.

§ 18. O pagamento de quaisquer valores acima dos limites do inciso XI do *caput* deste artigo, ressalvadas as exceções do § 11, importará ato de improbidade administrativa.” (NR)

SF/22089.72653-09

“Art. 39

.....
§ 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, XI, XXIII e XXIV.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/22089.72653-09