

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral de Elaboração, Consolidação e Sistematização de Normas

Nota Técnica nº 85 /2014/CGECS/DENOP/SEGEP-MP

Assunto: Revisão da Orientação Normativa SRH/MPOG nº 2/2011 para alteração do texto que se refere ao gozo e pagamento de férias durante período de licença ou outro afastamento legal.

Referência:

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Submete-se à apreciação da Senhora Secretária de Gestão Pública, para fins de assinatura, minuta de Orientação Normativa que altera a ON nº 2, de 23 de fevereiro de 2011, com o propósito de solucionar questionamentos dos órgãos e entidades e de evitar demandas judiciais.
2. A alteração proposta tem por objetivo principal solucionar questionamentos dos órgãos e entidades e adequar a referida ON às decisões judiciais no sentido de conceder férias na hipótese de licença para tratamento de saúde, licença capacitação, afastamento para participação em programa de pós-graduação strictu sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração.
3. A proposta de ON foi encaminhada à CONJUR/MP, que se manifestou pela regularidade jurídica da proposta, nos termos do PARECER Nº 1317-3.13/2014/TLC/CONJUR-MP, de 16 de outubro de 2014.

ANÁLISE

4. O Processo nº 00400.011897/2012-36 foi instaurado pela AGU, tendo por base a ação ordinária ajuizada pelo servidor XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, escrivão da polícia federal, que se encontrava afastado do serviço, por ordem médica, no período em que tinha

agendado a última etapa de suas férias, coincidindo tal agendamento com o encerramento daquele ano.

5. A decisão administrativa que negou o pleito do servidor, anterior à judicialização, teve por base a Instrução Normativa nº 008/2007-DG/DPF, de 24 de maio de 2007, que veda expressamente o direito às férias não gozadas em razão de licença para tratamento de saúde:

Art. 7º - Por falta de amparo legal, as férias que não forem usufruídas dentro do exercício, por motivo de licença para tratamento de saúde, não mais poderão ser usufruídas.

6. Esta posição corrobora a determinação implícita na Orientação Normativa SRH/MP nº 2/2011:

Art. 5º - O servidor licenciado ou afastado fará jus às férias relativas ao exercício em que se der o seu retorno.

§1º - na hipótese em que o período de férias programadas coincidir, parcial ou totalmente, com o período da licença ou afastamento legalmente instituídos, as férias do exercício correspondente serão reprogramadas, vedada a acumulação para o exercício seguinte.

7. De acordo com o disposto na ON nº 2/SRH/MP/2011, há decadência do direito às férias quando sua programação coincidir com período de licença ou outro afastamento e não puder ser reprogramada no mesmo ano, haja vista a vedação expressa de acumulação para o exercício seguinte.

8. O fundamento da redação do art. 5º da Orientação Normativa SRH/MP nº 2/2011 decorre de entendimento vigente nesta Secretaria que toma por base o conceito previsto no art. 15 da Lei nº 8.112/1990, do qual se pode concluir que a regra seja considerar “efetivo exercício” o tempo em que o servidor realmente tenha exercido as atribuições de seu cargo, e “há que ser exceção a ficção jurídica de considerar efetivamente exercido o cargo, estando o servidor ausente”. Este entendimento está contido na Nota Técnica Nº 513/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 8 de dezembro de 2011, e na Nota Técnica nº 35/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 12 de fevereiro de 2014.

9. Dessa forma, a decisão administrativa do DPF/MJ encontra fundamento na redação atual da Orientação Normativa SRH nº 2/2011, sendo este caso um exemplo de diversas Ações para as quais o Judiciário vem concedendo ganho de causa ao servidor por

entender que o direito às férias encontra-se amparado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

10. Como se vê, embora a decisão em comento encontre respaldo no ato normativo em vigor, a constitucionalidade deste vem sendo questionada e a tendência no Judiciário é de que há o direito às férias mesmo que acumuladas e independentemente deste acúmulo ter sido demandado no interesse da administração pública. O que enseja esta análise que tem como finalidade embasar o posicionamento a ser adotado por este Ministério do Planejamento, como órgão competente para a gestão de pessoas da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, designada esta Secretaria de Gestão Pública – SEGEP, conforme art. 26 do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014.

11. A Constituição Federal de 1988 garantiu aos trabalhadores, dentre outros direitos sociais, o gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal. Direito que foi estendido aos servidores públicos, conforme se vê a seguir (grifos nossos):

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

12. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112, de 1990) dispõe sobre as férias do servidor público, com duas diferentes abordagens no Título III, intitulado **Dos Direitos e Vantagens**:

a) O Capítulo I se refere ao Vencimento e a Remuneração e o Capítulo II, as Vantagens que compõem a remuneração. Dentre as **Vantagens**, refere-se às **Gratificações e Adicionais**, dentre estas, ao **Adicional de Férias**. Ao disciplinar o pagamento do Adicional de Férias determina que seja pago o

valor correspondente a 1/3 (um terço) da remuneração por ocasião das férias, independentemente de solicitação do servidor.

b) No Capítulo III, o Estatuto trata do direito às **Férias** e estabelece as regras para seu gozo.

13. Conforme exposto, o pagamento de, pelo menos, um terço da remuneração ao trabalhador por ocasião das férias, que deve ser anual, é direito assegurado pela Constituição Federal também aos servidores públicos. Direito que a Lei 8.112, de 1990, disciplina referindo-se às Férias como **Adicional**, espécie do gênero **Vantagem** sendo, portanto, parte integrante da remuneração (vencimento básico acrescido das vantagens inerentes ao cargo) com a qual são concedidas as licenças para tratamento da própria saúde e licenças à gestante, a adotante e à paternidade.

14. De igual forma, a remuneração adicional relativa ao terço das férias será também devida nos casos de licença capacitação, afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração. É o que se pode verificar, por exemplo, na regulamentação relativa ao estudo no exterior, disciplinada pelo Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985 (grifos nossos):

Art. 1º - As viagens ao exterior do pessoal civil da administração direta e indireta, a serviço ou com a finalidade de aperfeiçoamento, sem nomeação ou designação, poderão ser de três tipos:

I - com ônus, quando implicarem direito a passagens e diárias, **assegurados ao servidor o vencimento ou salário e demais vantagens de cargo**, função ou emprego;

II - com ônus limitado, quando implicarem direito apenas ao **vencimento ou salário e demais vantagens do cargo**, função ou emprego;

III - sem ônus, quando implicarem perda total do vencimento ou salário e demais vantagens do cargo, função ou emprego, e não acarretarem qualquer despesa para a Administração.

(...)

Art. 12. - Nos casos de aperfeiçoamento subsidiado ou custeado pelo Governo brasileiro, ou por seu intermédio, **o servidor fará jus ao vencimento ou salário e demais vantagens inerentes ao exercício do cargo**, função ou emprego, pagos estes em moeda nacional, no Brasil.

15. **Resta clara a determinação de que as vantagens inerentes ao exercício do cargo compõem a remuneração do servidor afastado**. Portanto, também nesse normativo se verifica que o terço constitucional que, conforme demonstrado alhures, é classificado como

vantagem, deve ser assegurado ao servidor. Registre-se ainda, conforme demonstrado, que o Estatuto dos Servidores intitula as férias como um direito dos servidores, conforme determina a Constituição Federal.

16. A norma constitucional não se funda num acaso ou beneplácito concedido àquele que de outra forma dedicaria anualmente mais de setenta por cento de seu tempo útil ao labor. Trata-se de necessária reposição de energias concedida ao ser humano, que, como tal, necessita de descanso para bem existir, inclusive para bem desempenhar sua atividade laboral. Necessidade que os descansos semanais remunerados não são suficientes para repor e que não se supre no exercício de outras atividades tais como estudos ou, por óbvio, trabalhos desenvolvidos no exterior.

17. Também há que se considerar que a licença para tratar da própria saúde é uma garantia previdenciária e não representa situação de renovação da energia do servidor, que, ao contrário de estar em posição de descanso, encontra-se em condição de necessidade de restauração. Falta-lhe, pois, o mínimo para sua própria existência, a saúde.

18. Diante do exposto, sugere-se alterar o art. 5º da Orientação Normativa SRH nº 2/2011, conforme comparativo a seguir, de forma a viabilizar a acumulação nos casos de licença para tratamento da própria saúde e a garantir o direito às férias nos casos de afastamentos para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração:

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 5º O servidor licenciado ou afastado fará jus às férias relativas ao exercício em que se der o seu retorno.	Art. 5º O servidor fará jus às férias relativas aos períodos de licenças ou afastamentos conforme disposto neste artigo.
§ 1º Na hipótese em que o período das férias programadas coincidir, parcial ou totalmente, com o período da licença ou afastamentos legalmente instituídos, as férias do exercício correspondente serão reprogramadas, vedada a acumulação para o exercício seguinte.	§1º As férias programadas, cujos períodos coincidam, parcial ou totalmente, com períodos de licenças ou afastamentos, legalmente instituídos, devem ser reprogramadas, vedada a acumulação para o exercício seguinte.
§2º A vedação constante no parágrafo anterior não se aplica nos casos de licença à gestante, licença paternidade e licença ao adotante.	§2º Quando por motivo de licença não for possível a reprogramação das férias no mesmo ano, excepcionalmente, será permitida a acumulação de férias para o exercício seguinte, nos casos de: I - licença à gestante, à adotante e licença-paternidade; e

	II – licenças para tratar da própria saúde, exclusivamente para os períodos considerados de efetivo exercício, conforme art. 102 da Lei nº 8.112, de 1990.
§ 3º O servidor em usufruto de licença capacitação ou afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País fará jus às férias do exercício em que se der o seu retorno.	§3º O servidor em usufruto de licença capacitação, afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração, fará jus às férias, que, se não forem programadas, serão registradas e pagas a cada mês de dezembro.
§ 4º (...)	§ 4º (...)

19. Dessa forma, assegura-se o direito ao servidor que assolado por infortúnios de saúde se vê penalizado não só pela supressão do descanso necessário, como também pela ausência dos recursos financeiros habitualmente previstos pelo servidor e constitucionalmente devidos pela Administração Pública. Inova-se com o agendamento compulsório das férias em dezembro de cada ano, caso não tenha havido programação desta pelo servidor. A medida visa garantir que o gozo e o pagamento ocorram a despeito do cumprimento de qualquer exigência burocrática, haja vista a dificuldade de acesso que pode ocorrer em razão do afastamento.

20. Em suma, propõe-se a alteração da norma com o objetivo de conceder ao servidor o direito à remarcação de suas férias caso lhe sobrevenha a necessidade de licença médica para tratar da própria saúde e assegura-se ao servidor em licença capacitação ou em afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração o direito ao gozo e recebimento das férias, cuja programação pode ser realizada no interesse do servidor, mas, caso não ocorra o agendamento, o sistema considerará para registro e pagamento o último mês do ano, dezembro. Assim, assegura-se o direito constitucional ao servidor e se evitam os custos decorrentes do alto índice de judicialização dessa questão.

21. Submetida esta proposta à CONJUR/MP, aquele órgão setorial da AGU manifestou-se pela regularidade jurídica da proposta, nos termos do PARECER Nº 1317-3.13/2014/TLC/CONJUR-MP, de 16 de outubro de 2014.

22. Cumpre esclarecer, no entanto, que a alteração que ora se propõe configura-se novo entendimento da Secretaria de Gestão pública, que somente terá vigência a partir de

sua publicação. Sobre o assunto, o art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assim dispõe:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (grifos meus)

(...)

23. Registre-se que a alteração do art. 5º da Orientação Normativa SRH/MP nº 2/2011, que traz nova interpretação da norma quanto à possibilidade de acumulação de períodos de férias nos casos de licença para tratamento da própria saúde, bem como para garantir o direito às férias nos casos de afastamentos para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração não comporta quaisquer pagamentos retroativos, mas passa a vigor a nova regra a partir de sua publicação, modulando-se seus efeitos a partir das férias relativas ao exercício de 2015, tendo em vista a necessidade de ajustes no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE.

CONCLUSÃO

24. Conforme demandado a esta Coordenação-Geral de Elaboração, Consolidação e Sistematização de Normas – CGECS e todo o exposto, esta Nota Técnica apresenta proposta de alteração da Orientação Normativa SRH/MP nº 2/2011 para garantir a concessão de férias aos servidores cujos períodos programados coincidam com licenças médicas supervenientes ou, também, com usufruto de afastamentos legalmente concedidos para capacitação, estudos ou missões no exterior com direito à remuneração.

25. Para tanto, propõe-se estender a possibilidade de acumulação, atualmente prevista para as licenças à gestante, à adotante e a licença-paternidade, ao servidor em licença para tratar da própria saúde. Também se propõe estabelecer a programação para o gozo e

recebimento das férias em dezembro de cada ano, caso não tenha sido programada pelo servidor, para os afastamentos supracitados.

26. Assim, submete-se à apreciação da Senhora Secretária de Gestão Pública, para fins de assinatura, minuta de Orientação Normativa que altera o art. 5º da ON SRH/MP nº 2, de 23 de fevereiro de 2011, cuja nova regra passa a vigor a partir de sua publicação, porém, com efeitos a partir das férias relativas ao exercício de 2015, tendo em vista a necessidade de ajustes no SIAPE.

27. À consideração superior.

Brasília, 24 de novembro de 2014.

MARA CLÉLIA BRITO ALVES

Chefe da Divisão de Elaboração de Atos Normativos

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Sr. Diretor do DENOP.

Brasília, 24 de novembro de 2014.

DANIEL PICOLO CATELLI

Coordenador-Geral de Elaboração, Consolidação e Sistematização das Normas

De acordo. Encaminhe-se à consideração da Senhora Secretária de Gestão Pública.

Brasília, 24 de novembro de 2014.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA

Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Aprovo. Publique-se a Orientação Normativa. Encaminhe-se cópia desta manifestação ao Departamento de Gestão de Pessoal Civil e Carreiras Transversais – DEGEP/SEGEP/MP, para proceder os ajustes necessários no SIAPE, bem como para ampla divulgação nos meios eletrônicos disponíveis nesta Secretaria de Gestão Pública, às diversas unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades federais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

Brasília, 3 de dezembro de 2014.

ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO

Secretária de Gestão Pública