

Nota Técnica

Brasília, 16 de fevereiro de 2017.

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Projeto de Lei nº. 6726/2016. Conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada. Interrupção do trâmite por mandado de segurança ou arguição de descumprimento de preceito fundamental. Vício de iniciativa. Possibilidade.

Trata-se de consulta realizada pelo **Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais - SITRAEMG**, sobre a viabilidade de impetração de Mandado de Segurança por Deputado Federal a fim de travar o PL nº 6726/2016 (Câmara), originalmente PLS nº 449/2016 (Senado), em virtude de suposta vedação à conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia.

O Projeto de Lei ora analisado aguarda designação de relator na Comissão de trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, tendo por escopo a regulamentação do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37¹ da Constituição Federal.

Dentro do limite remuneratório constitucional, são listadas diversas parcelas que, somadas, não podem resultar em valor maior do que o subsídio de um ministro do Supremo Tribunal Federal, ou do respectivo subteto (artigo 6º do Projeto de Lei), bem como são definidas as parcelas que não são computadas para a aferição deste limite (artigo 7º).

O consulente questiona a existência de vedação à conversão da licença-prêmio em pecúnia, razão pela qual deveria ser impedido o trâmite do PL, com seu posterior arquivamento.

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [...]§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [...]§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Todavia, tal proibição não ocorre, uma vez que o valor em pecúnia decorrente da conversão de licença-prêmio não gozada passa a ser entendido como rendimento ou parcela deste, nos termos do artigo 6º, XXXVIII, do PL n.º 6726/2016, devendo ser levado em conta para a verificação do limite constitucional de remuneração.

Entretanto, a conversão da licença-prêmio em pecúnia só pode ocorrer se a licença não tenha sido gozada enquanto o servidor integrava os quadros do funcionalismo público. Assim, há dois requisitos para que a licença-prêmio possa ser convertida em pecúnia: a existência do direito adquirido, mas que não foi gozado; e o fim da atividade do servidor. Tratando-se de direito não usufruído, a parcela recebida a título de conversão em pecúnia tem natureza indenizatória, consoante entendem o Supremo Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS DE LICENÇAS-PRÊMIOS NÃO GOZADAS. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RENÚNCIA TÁCITA OCORRIDA NO PAGAMENTO DE PARTE DO VALOR DEVIDO. RESTITUIÇÃO DO VALOR PAGO A TÍTULO DE IMPOSTO DE RENDA. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. NECESSIDADE.

1. O pagamento de parte do valor devido pela Administração constitui-se em renúncia tácita da prescrição, por se materializar em ato inequívoco de reconhecimento do direito dos oras recorrentes, nos termos do artigo 191 do CC/02.
2. Os recebimentos de verbas indenizatórias não configuram fato gerador do imposto de renda, razão pela qual não incide nas hipóteses de pagamento de licenças-prêmio não gozadas.
3. Recurso especial provido.²

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA E NÃO COMPUTADA EM DOBRO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. VERBA INDENIZATÓRIA. SÚMULA N. 136 DO STJ.

1. Conquanto inexistia expressa previsão legal acerca da matéria, a jurisprudência, inclusive das Cortes Superiores, é firme no sentido da possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida e não gozada na atividade nem computada para fins de aposentadoria, desde que o beneficiário não esteja no exercício de suas atividades funcionais.
2. Na hipótese, o (a) impetrante demonstrou possuir direito à licença-prêmio adquirida até 15 de outubro de 1996 (vigência da Medida Provisória n. 1.522, de 14/10/1996, reeditada e convertida na Lei n. 9.527/97), eis que não gozada nem utilizada para contagem em dobro quando da aposentadoria, pelo que faz jus à conversão em pecúnia requestada.
3. A verba possui caráter indenizatório, o que afasta a incidência de imposto de renda (Súmula n. 136 do STJ).

² STJ, REsp 1219893 SP, Segunda Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, in DJe de 10/03/2011.

4. Apelação e remessa oficial desprovidas.³

Assim, a conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia não deve ser incluída nos valores limitados ao teto constitucional, em virtude de sua natureza indenizatória, devendo ser inclusa no rol do artigo 7º, do PL. Não há, dessa forma, inconstitucionalidade material do PL, porquanto a remuneração dos servidores, e as parcelas que a integram, são reguladas pela Lei nº. 8.112/90, desde que respeitado o direito adquirido.

Entretanto, caso seja do interesse do consulente, pode-se argumentar inconstitucionalidade formal, por erro de iniciativa, visto que o artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal⁴ determina que lei que disponha sobre servidores públicos da União é de iniciativa privativa do Presidente da República. O PL, contudo, foi proposto pela Comissão Especial do Extrateto, do Senado Federal. Valendo-se deste argumento, seria possível a impetração de Mandado de Segurança por Parlamentar por vício de iniciativa.

Outra possibilidade de questionamento judicial acerca da constitucionalidade do PL é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. Na lição de André Ramos Tavares:

Uma hipótese mais coerente de defesa do controle judicial preventivo de constitucionalidade pode ser feita por meio do uso do instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, já que a sua lei regulamentadora (Lei n. 9.882/99), em seu art. 1º, caput, expressamente admite-a em face de atos do Poder Público (e não apenas em face de atos normativos do Poder Público). Ora, sendo o projeto de lei ou a proposta de emenda à Constituição atos resultantes do Congresso Nacional, sua análise poderia ser viabilizada por esse importante instrumento do controle de constitucionalidade do Brasil.⁵

Havendo, em virtude de lei decorrente da aprovação deste PL, impossibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada, deve-se ingressar com ação posterior, arguindo a inconstitucionalidade da lei, por violar o direito adquirido (mas não usufruído) dos servidores à licença-prêmio e o caráter indenizatório da parcela, invocando-se o artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

³ TRF-1, AMS 00282689820114013400, Segunda Turma, Relator Desembargador Federal João Luiz de Sousa, in DJe de 18/09/2015.

⁴ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 251.

A legitimidade para ADPF no meio associativo (sindical e não sindical), em virtude do artigo 2º, inciso I, da Lei 9.882, de 1999, reserva-se à confederação sindical ou à entidade de classe de âmbito nacional (associação - ou associação de associações – nacional).

Nesse sentido, do STF:

Ação proposta por particular. Ausência de legitimidade. Somente podem propor **arguição** de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (art. 2º, I, da Lei 9.882/1999.).

[[ADPF 11 AgR](#), rel. p/ o ac. min. **Gilmar Mendes**, j. 18-11-2004, P, *DJ* de 5-8-2005.]

= [ADPF 226 AgR](#), rel. min. **Marco Aurélio**, j. 9-6-2011, P, *DJE* de 27-6-2011

E no campo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), caso ultrapassada a fase legislativa com aprovação do projeto, é possível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade pelo apontado vício de iniciativa, que não é convalidado pela sanção presidencial, como decidiu o Supremo Tribunal Federal:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da [Súmula 5/STF](#).

[[ADI 2.867](#), rel. min. **Celso de Mello**, j. 3-12-2003, P, *DJ* de 9-2-2007.]

= [ADI 2.305](#), rel. min. **Cezar Peluso**, j. 30-6-2011, P, *DJE* de 5-8-2011

A legitimidade para a ADI, conforme artigo 103, inciso IX, da Constituição, é da confederação sindical ou associação de caráter nacional (e não sindical, segundo jurisprudência do STF, daí a ilegitimidade das federações sindicais).

Da mesma forma que se abre a legitimidade para ADI no controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, é possível ação judicial pelo sindicato com pedido de inconstitucionalidade incidental (controle difuso) da eventual lei, resultante do projeto em discussão, para afastar sua aplicação. Isso no caso de ser usada em prejuízo à conversão em pecúnia da licença-prêmio.

No campo da impugnação preventiva (suspensão da tramitação e anulação do projeto), é dispensando o tratamento específico da conversão da licença-prêmio em pecúnia, porquanto o uso deve se limitar ao vício de iniciativa.

Com essas considerações, conclui-se pela possibilidade de impugnação prévia para suspensão da tramitação do PL nº 6726/2016 (Câmara), originalmente PLS nº 449/2016, e anulação do projeto encaminhado, pela existência



de vício de iniciativa. A atuação preventiva pode ser veiculada por mandado de segurança de parlamentar ou APDF pelos legitimados do artigo 103, IX, da Constituição.

Caso se opte pelo controle repressivo de constitucionalidade, posterior à eventual lei decorrente do PL 6726/2016, a modalidade abstrata e concentrada exigirá confederação sindical ou associação – não-sindical – de caráter nacional que represente servidores prejudicados, enquanto a modalidade incidental e difusa permite que o sindicato proponha ação específica, em benefício de sua categoria (CRFB, 8º, III).

É o que se tem a opinar.

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi M. Cassel
OAB/DF 22.256