



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 634

Arguente: Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

Arguido: Juiz de Direito da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

Direito do Trabalho. Artigo 9º da Lei nº 14.485/2007 e artigos 1º a 4º da Lei nº 13.707/2004, ambas do Município de São Paulo/SP, que instituem o feriado do Dia da Consciência Negra na referida municipalidade. Preliminares. Ausência de interesse de agir em relação aos dispositivos revogados. Irregularidade na representação processual da autora. Ilegitimidade ativa da requerente. Mérito. Competência da União para legislar, privativamente, sobre direito do trabalho (artigo 22, inciso I, da Constituição). Existência de diploma federal que define os feriados civis e religiosos. Inconstitucionalidade formal das normas impugnadas. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela arguente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pela Ministra Relatora em 16 de dezembro de 2019, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, com o objetivo de declarar a constitucionalidade do artigo 9º da Lei nº 14.485, de 19 de julho de 2007, bem como dos artigos 1º a 4º da Lei nº 13.707, de 7 de janeiro de 2004, ambas do Município de São Paulo/SP, os quais instituem o feriado do Dia da Consciência Negra na referida municipalidade. Eis o teor das referidas normas:

Lei nº 14.485/2007.

Art. 9º Fica instituído o feriado municipal do Dia da Consciência Negra, a ser comemorado todos os dias 20 de novembro.

Lei nº 13.707/2004.

Art. 1º - Fica instituído o feriado municipal do Dia da Consciência Negra, a ser comemorado todos os dias 20 de novembro, passando o artigo 1º da Lei nº 7.008, de 6 de abril de 1967 a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - São considerados feriados no Município da Capital, para efeito do que determina o artigo 11 da Lei Federal nº 605, de 5 de janeiro de 1949, com a nova redação conferida pelo Decreto-Lei nº 86, de 27 de dezembro de 1966, os dias 25 de janeiro, 2 de novembro, 20 de novembro, sexta-feira da Semana Santa e 'Corpus Christi'.”

Art. 2º - A data fica incluída no Calendário Municipal de Eventos.

Art. 3º - As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

A autora defende, inicialmente, o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo em vista a suposta configuração de relevante controvérsia constitucional, em decorrência da multiplicidade de entendimentos jurisprudenciais acerca do tema, os quais ora reconheceriam a validade da instituição do feriado em exame, ora suspenderiam os efeitos do

feriado sob invectiva para determinadas categorias profissionais. Nessa linha assevera que “*o princípio da igualdade se vê completamente violado diante das decisões incongruentes e manifestamente inconstitucionais, já que alguns trabalhadores terão direito de gozar do feriado enquanto outros não*” (fl. 05 da petição inicial).

Menciona, ainda, que a presente arguição não se presta a questionar a eficácia da sentença, já transitada em julgado, proferida na Ação Declaratória nº 053.09.025315-1 pelo Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, mas tem por escopo promover o controle abstrato de constitucionalidade das normas municipais em exame, para a produção de efeitos futuros.

No mérito, sustenta que recusar aos Municípios a competência para instituir feriados de natureza cívica de alta significação étnica violaria o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal¹, o qual prevê a aptidão dos referidos entes para legislar sobre assunto de interesse local. Do mesmo modo, alega que haveria violação ao artigo 215, § 2º, da Lei Maior², que reservaria à lei dispor sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

A arguente assevera, ainda, que o entendimento acerca da incompetência dos Municípios para instituir o feriado do Dia da Consciência Negra violaria diversos outros preceitos fundamentais, a saber: os princípios da igualdade e da dignidade humana (artigo 1º, inciso III, da Carta³); o princípio

¹ “Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

² “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
(...)
§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.”

³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

federativo (artigo 1º, *caput*, da Lei Maior); o ideal constitucional de promoção de uma sociedade livre, sem desigualdade ou preconceito de raça (artigo 3º, incisos I, III e IV, da Constituição⁴); a livre expressão intelectual e cultural (artigo 5º, inciso IX, da Carta⁵); e o pleno exercício dos direitos culturais da sociedade brasileira (artigo 215, *caput* e § 1º, do texto constitucional⁶).

Alega que a instituição do feriado municipal em questão seria compatível com o artigo 22, inciso I, da Constituição⁷, considerando que a relevância da matéria ultrapassaria a esfera trabalhista. Nesse sentido, afirma que *“a relevância para a comunidade local, a condição de elemento da cultura própria, o valor pedagógico para a consciência dos munícipes em se acenar para a importância da data, dentre outros, são aspectos igualmente dignos de reconhecimento da ordem constitucional”* (fl. 15 da petição inicial).

Segundo a requerente, o feriado em exame teria sido instituído com fundamento no artigo 23 da Constituição Federal⁸, o qual preveria a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para zelar pelos valores culturais

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

⁴ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

⁵ “Art. 5º (...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;”

⁶ “Art. 215. (...)

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”

⁷ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

⁸ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;”

e históricos pátrios, bem como no artigo 30, inciso I, da Carta Republicana. No ponto, ressalta a existência de interesse local quanto à instituição do feriado em comento, mencionando os diversos eventos comemorativos e culturais programados para o dia 20 de novembro na cidade de São Paulo.

Sustenta, também, que as normas municipais em exame não ofenderiam os artigos 1º e 2º da Lei federal nº 9.093/1995⁹, uma vez que não tratam de feriado religioso, sujeito à limitação numérica, bem como porque a referida lei não criaria limites aos Municípios para a instituição de feriados de natureza cívica.

Nesses termos, a arguente requer a concessão de medida cautelar para confirmar a validade do artigo 9º da Lei nº 14.485/2007 e dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 13.707/2004, ambas do Município de São Paulo/SP, assegurando o gozo do feriado do Dia da Consciência Negra por qualquer cidadão, e, no mérito, a declaração da constitucionalidade dos referidos dispositivos legais.

O processo foi distribuído à Ministra CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de São Paulo/SP, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

⁹ “Art. 1º São feriados civis:

I - os declarados em lei federal;

II - a data magna do Estado fixada em lei estadual.

III - os dias do início e do término do ano do centenário de fundação do Município, fixados em lei municipal.

Art. 2º São feriados religiosos os dias de guarda, declarados em lei municipal, de acordo com a tradição local e em número não superior a quatro, neste incluída a Sexta-Feira da Paixão.”

II – PRELIMINARES

II.1 - Da ausência de interesse de agir em relação aos dispositivos revogados

Como visto, a requerente pretende a declaração da constitucionalidade do artigo 9º da Lei nº 14.485/2007, bem como dos artigos 1º a 4º da Lei nº 13.707/2004, ambas do Município de São Paulo/SP.

No entanto, anteriormente ao ajuizamento do presente feito, a Lei nº 13.707/2004 foi expressamente revogada pela Lei nº 14.485/2007, cujo artigo 13 possui o seguinte teor:

Art. 13. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, restando revogadas por consolidação as seguintes leis:

(...)

Lei nº 13.707, de 07 de janeiro de 2004;

Dessa forma, considerando-se que referido diploma normativo não subsiste no ordenamento jurídico vigente, revela-se inviável o exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. Nesse sentido, veja-se a jurisprudência dessa Suprema Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 8.025/90. Decreto nº 99.266/90. Vedação de alienação dos imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas destinados à ocupação militar. Violação dos princípios da isonomia e da função social da propriedade. Não ocorrência. **Conhecimento parcial.** Improcedência da ação. 1. **Disposições do decreto regulamentar revogadas por atos normativos posteriores, em momentos anteriores à propositura da ação. Improriedade jurídica do objeto de controle, pois, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, há de se analisar direito vigente. Precedente.** 2. A atividade militar sujeita-se a condições específicas, tais como de regime jurídico e previdenciário, além de impor a seus membros atuação de elevada rotatividade nas diversas instalações espalhadas pelo País, mormente na Capital Federal, onde se encontram os comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. O Estatuto dos Servidores Militares da União estabelece como direito do militar e de seus dependentes o de residir em imóvel público federal ou equivalente (custeado pela União), quando disponível. Há, portanto,

critério diferenciador de peso que legitima o tratamento diversificado dado pelo legislador aos imóveis destinados à ocupação por militares, a fim de excluí-los da referida alienação. Causa que justifica o tratamento diferenciado, sem que haja violação do princípio da isonomia. 3. Igualmente, não há qualquer ofensa ao princípio da função social da propriedade, haja vista se tratar de imóvel público afetado (destinado) à residência de servidores públicos militares, e não de simples bem dominical que não cumpre qualquer finalidade pública direta. A função social resta devidamente atendida, já que os imóveis em questão são afetados à utilidade pública (moradia dos servidores militares), sendo ainda inexpropriáveis, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 3.365/41. 4. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece em parte, relativamente à qual ela é julgada improcedente.

(ADI nº 2354, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/09/2019, Publicação em 04/12/2019; grifou-se);

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO JÁ REVOGADO, ANTES MESMO DE SUA PROPOSITURA: FALTA DE OBJETO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS SISTEMAS CONCENTRADO E DIFUSO (ART. 102, I, “a”, e III, “a”, “b” e “c” DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 1. No controle concentrado de constitucionalidade, exercido, com exclusividade, pelo Supremo Tribunal Federal, mediante o processo e julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de ato normativo federal ou estadual, só lhe cabe verificar e declarar se este, ainda em vigor, está, ou não, em conflito com a Constituição de 1988 (art. 102, I, “a”, da C.F.). 2. **Se o ato normativo já se encontrava revogado, antes mesmo da propositura da A.D.I., a esta falta objeto, pois não pode impugnar o que já não existe no ordenamento jurídico.** 3. É irrelevante, no processo da A.D.I., a circunstância de a norma, já revogada, estar sendo, apesar disso, aplicada, em seus efeitos, em processo judicial de Mandado de Segurança, pois a decisão, que neste se profira, cautelar ou de mérito, tem eficácia apenas entre as partes que nele figuram, não, assim, “*erga omnes*”, não tendo, ademais, o condão de ressuscitar o dispositivo já sem vigência. 4. Tal decisão é impugnável, pelas vias próprias, como a da Suspensão de Segurança (art. 4º da Lei nº 4.348, de 26.06.1964), ou a do Recurso Extraordinário para esta Corte, se, confirmada a liminar, em julgamento final de mérito, ocorrerem os respectivos pressupostos, inclusive os previstos em qualquer das alíneas “a”, “b” e “c” do inc. III do mesmo art. 102 da C.F. 5. **A.D.I. não conhecida, por falta de objeto, no momento mesmo da propositura, prejudicado o requerimento de medida cautelar.**

(ADI nº 1436 MC, Relator: Ministro SYDNEY SANCHES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/08/1996, Publicação em 22/11/1996; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 15.227/2006 do Estado do Paraná objeto de fiscalização abstrata. 3. Superveniência da Lei

estadual 15.744/2007 que, expressamente, revogou a norma questionada. 4. **Remansosa jurisprudência deste Tribunal tem assente que sobrevindo diploma legal revogador ocorre a perda de objeto. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade prejudicada.**

(ADI nº 3885, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/06/2013, Publicação em 28/06/2013; grifou-se).

Dessa maneira, à vista da revogação expressa da Lei nº 13.707/2004, conclui-se pelo não conhecimento da arguição acerca de referido ato normativo, em relação ao qual a autora carece de interesse de agir.

II.II – Da irregularidade na representação processual da autora

Cumprе ressaltar, ademais, que a requerente deixou de apresentar procuração com poderes específicos para deflagrar o controle de constitucionalidade acerca de todos os dispositivos que compõem o objeto da presente arguição, o que inviabiliza o seu conhecimento.

De fato, o instrumento de mandato que instrui a inicial não contém menção específica ao artigo 9º da Lei nº 14.485/2007 do Município de São Paulo/SP, o qual, entretanto, foi incluído no pedido veiculado na peça vestibular. Na verdade, a procuração em exame somente confere aos causídicos poderes específicos para buscar a declaração da validade da Lei nº 13.707/2004, a qual, como visto acima, foi expressamente revogada pelo artigo 13 da referida Lei nº 14.485/2007.

Conforme fixado por essa Corte Suprema no julgamento da questão de ordem suscitada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2187, a especificação dos preceitos questionados no instrumento de mandato constitui requisito indispensável para o reconhecimento da capacidade postulatória da requerente nos processos de controle abstrato de constitucionalidade. Eis a ementa do referido julgado:

É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de **instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada**.

(ADI nº 2187 QO, Relator: Ministro OCTAVIO GALLOTTI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2000, Publicação em 12/12/2003; grifou-se).

No mesmo sentido, confira-se a decisão proferida pelo Ministro CEZAR PELUSO nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1816, *in verbis*:

1. O plenário desta Corte firmou o entendimento de que, **em ação direta de inconstitucionalidade, é de exigir-se “a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada”** (ADI nº 2.187, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, DJ de 12.12.2003).

Nesse sentido, a jurisprudência: ADI nº 3087, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ de 01.03.2004; ADI nº 3.153, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 09.03.2006; ADI nº 3.313, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 21.06.2005; ADPF nº 110, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 28.06.2007).

Noto que, apesar de intimada a regularizar sua representação processual, não o fez a demandante, razão pela qual deverá extinta, sem resolução do mérito, esta ação.

Imperioso ressaltar a existência de outras ações diretas de inconstitucionalidade sobre o tema (ADI nº 1765; ADI nº 1766, ADI nº 1767, ADI nº 1768, ADI nº 1794), motivo pelo qual a presente extinção do processo não inviabiliza a eventual análise da questão.

2. Tendo em vista o não atendimento do despacho de fl. 110, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE, conforme atesta certidão de fl. 111, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, com base nos arts. 267, IV, do CPC, 21, § 1º, do RISTF e 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990.

(ADI nº 1816, Relator: Ministro CEZAR PELUSO, Decisão Monocrática, Julgamento em 13/04/2010, Publicação em 27/04/2010; grifou-se).

Assim, diante da irregularidade constatada, bem como da revogação da Lei nº 13.707/2004, a presente ação direta não deve ser conhecida.

II.III – Da ilegitimidade ativa da arguente

Registre-se, ainda, que a autora não detém legitimidade para o ajuizamento da presente arguição.

Isso porque, conforme expressamente declarado no artigo 1º do seu Estatuto Social, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos reúne categorias diferentes, tendo como finalidade exercer a “*representação e defesa legal dos interesses difusos, coletivos e individuais dos integrantes da categoria profissional e representação legal das entidades sindicais e de trabalhadores inorganizados em sindicatos, nas INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, MECÂNICAS E DE MATERIAL ELÉTRICO, ELETRÔNICO E INFORMÁTICA*” (documento nº 03 do processo eletrônico).

Desse modo, observa-se que a arguente não se constitui como entidade de classe para o fim do artigo 103, inciso IX, da Constituição¹⁰, pois não representa uma categoria profissional ou econômica específica. De fato, a arguente representa os interesses de trabalhadores tanto nas indústrias metalúrgica, mecânica e elétrica, quanto nos setores de eletrônicos e de informática, patrocinando a defesa de diversas categorias profissionais não homogêneas.

A respeito do assunto, a jurisprudência dessa Suprema Corte é no sentido de que somente possuem legitimidade para instaurar o controle concentrado de constitucionalidade as associações que congregam pessoas componentes de determinada categoria econômica ou profissional. Veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 116/2013 MODIFICADA PELA LEI COMPLEMENTAR 157/2016. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS). PLANOS

¹⁰ “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...)
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

DE SAÚDE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS (CNCOOP) E UNIMED DO BRASIL (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS MÉDICAS). CNCOOP – HETEROGENEIDADE DA COMPOSIÇÃO E FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. UNIMED - NÃO SE CARACTERIZA COMO CONFEDERAÇÃO SINDICAL NOS TERMOS DO ART. 103, IX. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. **A heterogeneidade da composição da CNCOOP, congregando agentes de diversos ramos, conforme disposições estatutárias, e comprovado pela autora, faz com que não se enquadre como entidade de classe de âmbito nacional nos termos do art. 103, IX da Constituição.** Precedentes: ADI 3.900, Rel. p/ acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 8/11/2011; ADI 4.230-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 14/9/11; ADI 4.660-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 8/5/2017; ADI 42, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, DJ de 2/4/1993. 2. Ainda que se reconhecesse à CNCOOP homogeneidade suficiente para proposição de ação direta de inconstitucionalidade, ainda se veria ausente o pressuposto da pertinência temática. Não há referibilidade direta entre o preceito estatutário da autora de “representar os interesses gerais da respectiva categoria (cooperativas) e seus filiados” e norma que alterou a sistemática de recolhimento do ISS. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. Também a UNIMED não comprovou sua legitimidade para propositura da ação, visto que, nos termos do seu estatuto, configura-se como “sociedade simples de responsabilidade limitada” representativa do “Sistema das Sociedades Cooperativas UNIMED”, incapaz de representar toda a categoria e, portanto, incapaz de cumprir os requisitos do art. 103, IX, para configurar uma confederação sindical nos termos da Constituição. 4. Agravo Regimental conhecido e não provido.

(ADI nº 5844 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/02/2019, Publicação em 11/03/2019; grifou-se);

Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Associação heterogênea. Ilegitimidade ativa. Não preenchidos os requisitos do art. 103, IX, da CF/88. Jurisprudência da Corte. 1. **A heterogeneidade da composição da autora, que admite serem suas associadas pessoas físicas de diversas categorias profissionais, empresas do setor da indústria e empresas do setor do comércio, conforme disposições estatutárias, faz com que ela não se enquadre como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF/88).** Reconhecimento da ilegitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade. 2. Agravo regimental não provido.

(ADI nº 4660 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/12/2016, Publicação em 08/05/2017; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas, uma vez não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, “parte final”, da Constituição Federal. 2. **Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas.** 3. Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, não bastante para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI nº 4230 AgR, Relator: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2011, Publicação em 14/09/2011; grifou-se).

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso¹¹ afirma que, para ser reconhecida como entidade de classe, é necessário que os filiados de determinada associação “(...) estejam ligados entre si pelo exercício da mesma atividade econômica ou profissional. Não preenchem tal exigência os grupos sociais constituídos circunstancialmente (...)”.

Constata-se, portanto, que a arguente não detém legitimidade para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, a qual, destarte, não deve ser conhecida.

III – MÉRITO

Conforme relatado, a requerente pleiteia a declaração da validade do artigo 9º da Lei nº 14.485/2007, bem como dos artigos 1º a 4º da Lei nº 13.707/2004, ambas do Município de São Paulo/SP, os quais instituem o dia 20 de novembro como o feriado municipal do Dia da Consciência Negra.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 157.

Para solucionar a questão suscitada na presente arguição, é necessário verificar se a fixação de feriados pelos entes municipais invade a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (artigo 22, inciso I, do texto constitucional).

Sobre o tema, sabe-se que a criação de feriados ocasiona reflexos nas relações de trabalho, em razão da obrigatoriedade, em regra, do pagamento em dobro da retribuição devida pela atividade eventualmente exercida nos dias de feriados civis e religiosos, conforme preceitua o artigo 70 da Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943), na redação conferida pela Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019¹².

Sendo assim, resta claro que a atribuição para instituir feriados civis e religiosos é inerente à competência privativa da União para legislar sobre *direito do trabalho*, prevista no artigo 22, inciso I, da Carta da República.

No exercício dessa competência privativa, a União editou a Lei nº 9.093/1995, que, com a redação modificada pela Lei nº 9.335/1996, dispõe sobre os feriados civis e religiosos. Confira-se:

Art. 1º. São feriados civis:

I - os declarados em lei federal;

II - a data magna do Estado fixada em lei estadual.

III - os dias do início e do término do ano do centenário de fundação do Município, fixados em lei municipal.

Art. 2º. São feriados religiosos os dias de guarda, declarados em lei municipal, de acordo com a tradição local e em número não superior a quatro, neste incluída a Sexta-Feira da Paixão.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o art. 11 da Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949.

¹² “Art. 70. O trabalho aos domingos e aos feriados será remunerado em dobro, exceto se o empregador determinar outro dia de folga compensatória.”

Como se observa, a Lei nº 9.093/1995 define quais são os feriados civis, cabendo ao legislador municipal, tão somente, a fixação dos “*dias do início e do término do ano do centenário de fundação do Município*”. Da mesma forma, os feriados religiosos estão previamente estipulados pelo diploma federal referido, que ressaltou à lei municipal a declaração acerca dos dias em que deverão recair, mas não a competência para instituí-los.

Em outros termos, o Município de São Paulo/SP não possui competência para estabelecer novo feriado civil, tal como pretendeu mediante a edição das normas sob inveciva. Nesse sentido, confira-se o entendimento desse Supremo Tribunal Federal:

Constitucional. Decretação de feriado religioso por lei estadual. Lei nº 1.696/2012 do Amapá. Competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Lei federal que dispõe sobre feriados. Inconstitucionalidade da norma. 1. A Lei nº 1.696/2012 do Estado do Amapá, ao instituir um feriado religioso estadual, usurpou a competência da União para legislar sobre direito do trabalho, uma vez que “*implícito ao poder privativo da União de legislar sobre direito do trabalho está o de decretar feriados civis, mediante lei federal ordinária, por envolver tal iniciativa consequências nas relações empregatícias e salariais*” (ADI nº 3.069/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 16/12/05). **2. No exercício de sua competência para legislar sobre o tema, a União promulgou a Lei nº 9.093/1995, que estabelece que os Estados-membros somente poderão decretar como feriado a “data magna” de criação da unidade estadual.** **3. O valor histórico, cultural e religioso da data não é argumento apto a justificar invasão da competência privativa da União para dispor sobre feriados, mantida a possibilidade de reconhecimento estadual como data comemorativa local.** 4. Procedência do pedido inicial para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.696/2012 do Estado do Amapá.

(ADI nº 4820, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/09/2018, Publicação em 03/12/2018; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA

PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. **Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.** Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente. (ADI nº 5566, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/10/2018, Publicação em 09/11/2018; grifou-se);

COMPETÊNCIA NORMATIVA – FERIADO BANCÁRIO – LEI ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. **Conflita com a Constituição Federal, considerada a competência normativa, lei estadual dispendo sobre feriado bancário.** Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 3.069, relatora ministra Ellen Gracie, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 16 de dezembro de 2005. (ADI nº 5370, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 10/10/2018, Publicação em 29/10/2018; grifou-se).

O feriado instituído pelo Município de São Paulo/SP interfere nas relações empregatícias reguladas pela Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943), sendo que o valor histórico e cultural da data não constitui argumento apto a justificar invasão da competência privativa da União para dispor sobre feriados.

Destarte, constata-se a inconstitucionalidade formal das normas municipais impugnadas, por afronta ao disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição da República.

Cumprido destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de

ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer até o presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de dezembro de 2019.

RENATO DE LIMA FRANÇA
Advogado-Geral da União Substituto

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CHRISTINA FOLTRAN SCUCATO
Advogada da União