

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, passo a decidir sobre a alegada ilegitimidade da autora para a propositura da presente ADI.

E o faço para reconhecer a legitimidade ativa da Associação Brasileira de *Shopping Centers* – Abrasce, cujas finalidades institucionais, em especial na defesa de interesses de seus associados, têm pertinência temática com o objeto da presente ação, que diz respeito à instituição de feriado civil do Dia das Mães, comemorado no segundo domingo do mês de maio. O ato questionado, ao impactar diretamente na situação jurídica dos associados da entidade em questão, na linha mais ampliativa que vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto a tal requisito, a exemplo do que se decidiu na ADI 4.066/DF, autoriza a atuação da referida associação.

Além do mais, na linha da manifestação ministerial, há de prevalecer o precedente colegiado firmado na ADI 49/DF, de relatoria do Ministro Paulo Brossard, que reconheceu a legitimidade da autora para ajuizar ação de controle de constitucionalidade, conforme trecho do parecer transcrito abaixo, os quais adoto como razões de decidir:

“Em precedente de 1991, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade da Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE) para instaurar controle concentrado de constitucionalidade, ao indeferir medida cautelar na ADI 49/DF (Relator Ministro Paulo Brossard, *DJ*, 13.9. 1991).

Em decisão monocrática posterior, o Ministro Maurício Corrêa reviu tal posicionamento e assentou não possuir a Abrasce natureza de entidade de classe, porquanto composta hibridamente por categorias diversificadas e pessoas jurídicas que se apresentam ‘como verdadeiras associações de associações’, incluindo ‘quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que se interessem pelo desenvolvimento dos Shopping Centers’ (ADI 49/DF, *DJ*, 11 out. 2001).

No ver da Procuradoria-Geral da República, há de prevalecer o entendimento firmado pelo colegiado.

[...]

A Abrasce constitui associação civil que representa e defende, judicial ou extrajudicialmente, interesses de empreendedores, investidores e gestores de shopping centers, consoante disposições

contidas nos arts. 1º e 5º de seu estatuto social (peça 2). Além disso, possui inegável caráter nacional.

Segundo relações acostadas aos autos (peças 5 e 6), constam em seu quadro associativo empreendimentos de todos os Estados da federação e do Distrito Federal, com coordenadores em mais de quinze unidades federadas.

Há, ademais, homogeneidade de fins nas categorias que a Abrasce representa. De fato, os empreendedores, investidores ou gestores por ela congregados possuem relação de afinidade, representada pelo **interesse convergente na atividade econômica explorada pelos shopping centers**.

A pertinência temática também foi demonstrada, uma vez que a lei estadual atacada na ação produz **impactos diretos em interesses econômicos de empreendimentos associados à requerente**” (págs. 3-5 do documento eletrônico 36; grifei).

É forçoso, portanto, acolher a manifestação da Procuradoria-Geral da República ao reconhecer a legitimidade ativa da Abrasce.

Superada a preliminar, no mérito, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 8.174/2018, do Estado do Rio de Janeiro, ao fundamento de que teria invadido competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.

A discussão consiste em saber se a legislação estadual usurpou ou não a competência federal para legislar sobre a matéria.

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 260).

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, como regra, normas distintas que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria, o desequilíbrio, enfim o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar (BOBBIO, Norberto; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UNB, 1998. p. 481).

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, na ADI 953/DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, cujo acórdão porta a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 417, DE 02.03.93, DO DISTRITO FEDERAL. ARTS. 21, XXIV, E 22, I DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA IMPLEMENTAR AÇÕES FISCALIZATÓRIAS NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO.

É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas locais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União.

A norma sob exame, ao criar regras e prever sanções administrativas para se coibir atos discriminatórios contra a mulher nas relações de trabalho, dispôs sobre matéria de competência legislativa outorgada à União. Viola, ainda, o diploma impugnado, o art. 21, XXIV, da CF, por atribuir poder de fiscalização, no âmbito do trabalho, a ente da Federação que não a União.

Ação direta que se julga procedente, para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 417/93, do Distrito Federal”.

É o caso dos autos. Eis o teor do dispositivos da Lei estadual 8.174/2018 aqui impugnados:

“Art. 1º Fica instituído o segundo domingo do mês de maio como feriado estadual, em comemoração ao Dia das Mães.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo do referido diploma normativo restringe-se a estabelecer norma instituidora de benefício de descanso remunerado para os trabalhadores do Estado do Rio de Janeiro, com consequências sobre as relações de trabalho.

A lei estadual, segundo penso, ao estabelecer novo feriado civil, adentrou na competência privativa da União prevista no art. 22, I, da Constituição Federal para legislar sobre direito do trabalho. Nesse sentido, oportuno transcrever trecho da manifestação da Procuradoria-Geral da República:

“Decretação de feriados civis é tema que produz impacto em relações empregatícias de categorias profissionais e econômicas, com consequências remuneratórias diretas, porquanto implica fechamento de estabelecimentos comerciais e descanso remunerado para trabalhadores. Insere-se, por essa razão, na competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, conferida pelo art. 22, I, da Constituição Federal” (pág. 5 do documento eletrônico 36).

Isso porque, “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 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie).

Nessa linha de entendimento, o STF, por ocasião do julgamento da ADI 6.083/RJ, de relatoria da Ministro Rosa Weber, declarou inconstitucional a Lei fluminense 8.217/2018, que instituiu feriado estadual aos bancários na quarta-feira de cinzas, por estabelecer – em afronta à Carta Magna – feriado civil. O acórdão foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ESTABELECIMENTO DE FERIADO CIVIL PARA BANCÁRIOS. DIREITO DO TRABALHO E FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTS. 22, I, 48, XIII, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. HISTÓRIA JURISPRUDENCIAL CONSISTENTE E COERENTE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1 . Conversão do julgamento do referendo de medida cautelar em definitivo do mérito, em razão da formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de coleta de outras informações.

2. **A questão da designação de feriado civil para bancários é matéria concernente ao direito do trabalho** e ao funcionamento das instituições financeiras, não sendo, portanto, de competência concorrente entre os entes federados, mas privativa da União, nos termos da interpretação que se infere dos arts. 22, I, 48, XIII, da Constituição Federal.

3 . Precedentes judiciais formados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, tanto na ordem constitucional vigente quanto nas anteriores, que afirmam a competência privativa da União para legislar sobre feriado civil bancário, ao argumento de que a matéria subjacente à questão está relacionada ao direito do trabalho e ao funcionamento das instituições financeiras. Confira-se: ADI 5.566, ADI 5.367 e ADI 3.069.

4 . Manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República no sentido da procedência da ação constitucional.

5 . Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 8.217/2018 do Estado do Rio de Janeiro” (ADI 6.083/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; grifei)

No mesmo sentido são os seguintes julgados: ADI 3.940/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e ADI 5.370/MA, Rel. Min. Marco Aurélio.

Ademais, observo que a União, no exercício da sua regular competência constitucional editou a Lei 9.093/1995, a qual dispõe sobre os feriados civis, nos seguintes termos:

“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.”

Assim, conforme assentado no julgamento da ADI 4.820/AP, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, “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”. No entanto, como já se viu, não é essa a hipótese dos autos, já que a Lei estadual atacada instituiu o feriado civil do Dia das Mães.

Isso posto, julgo procedente esta ação para declarar inconstitucional a Lei 8.174/2018, do Estado do Rio de Janeiro.

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/06/2020