



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
Nº 723/SP**

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

ARGUENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF

INTERESSADO: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OSASCO

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE OSASCO

PARECER AJCONST/PGR Nº 275683/2020

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA. ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. LEI 3.830/2004 DO MUNICÍPIO
DE OSASCO. INSTITUIÇÃO DE FERIADO CIVIL.
PRELIMINAR. OFENSA DIRETA À
CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. INVASÃO
DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA
LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO.
AFRONTA AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL. PROCEDÊNCIA.

1. Há ofensa direta à Constituição quando a questão envolver a repartição constitucional de competências legislativas entre entes federados, ainda que seja necessário o cotejo de lei municipal com a lei federal que estabeleceu as normas gerais. Precedentes.

2. Lei municipal que institui feriado civil não previsto na legislação federal invade a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I), por constituir matéria que acarreta impactos econômicos nas relações de emprego.

Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei 3.830, de 11.2.2004,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

do Município de Osasco/SP.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro, contra a Lei 3.830, de 11.2.2004, do Município de Osasco/SP, que institui o feriado do Dia da Emancipação da aludida municipalidade.

Eis o seu teor:

Art. 1º. Fica considerado feriado municipal o dia 19 de fevereiro - Dia da Emancipação Política do Município de Osasco.
Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A arguente assevera ter legitimidade para a propositura desta ADPF, por ser confederação de âmbito nacional cujos objetivos institucionais guardam relação de pertinência temática com a norma impugnada.

Afirma ser cabível a arguição, uma vez que inexistiria outro meio processual idôneo para o Supremo Tribunal Federal, na via do controle concentrado de constitucionalidade, solucionar controvérsia relevante sobre a constitucionalidade de lei municipal instituidora de feriado local.

Ao mencionar a existência julgados divergentes e conflitantes de alguns tribunais sobre a matéria, defende estar configurada controvérsia constitucional a ensejar a admissão desta ADPF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

No mérito, alega que o diploma impugnado, ao instituir feriado civil municipal, afrontou a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da CF), assim como contrariou o princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, *caput*, da CF), por suposta imposição de restrição indevida ao funcionamento de atividades econômicas no Município de Osasco.

Pleiteia a concessão de medida cautelar, para suspensão do julgamento de processos em que se controverta a aplicação da lei questionada nesta ADPF e para suspensão da eficácia da norma. Ao final, requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei 3.830, de 11.2.2004, do Município de Osasco.

O processo foi submetido à relatoria do Ministro Edson Fachin, que, ao adotar o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, requisitou informações da Câmara Municipal e do Prefeito do Município de Osasco, bem como solicitou a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

O Prefeito do Município de Osasco, em informações, arguiu preliminares de não conhecimento da ADPF e, no mérito, defendeu a constitucionalidade do diploma questionado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

A Câmara Municipal de Osasco sustentou o não cabimento e, no mérito, a improcedência da ADPF.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, por afronta ao art. 22, I, da Constituição Federal.

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, há de se afastar a alegação de ofensa reflexa à Constituição.

Tem-se, no caso, arguição de inconstitucionalidade de lei municipal por violação da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição Federal).

Ainda que seja necessário, para a verificação da inconstitucionalidade, o cotejo da lei municipal impugnada com a lei federal que disciplinou a decretação de feriados civis, isso não descaracteriza a ofensa direta à Constituição. Tanto é assim que uma das hipóteses de cabimento do recurso extraordinário é quando a decisão recorrida "*julgar válida lei local contestada em face de lei federal*" (alínea "d" do inciso III do art. 102 da CF).

Em situações em que está em jogo a repartição constitucional de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

competências legislativas entre os entes federados, o Supremo Tribunal Federal já pacificou na jurisprudência o entendimento no sentido de tratar-se de ofensa direta à Constituição. Confira-se:

COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.

- A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, 'Estudos de Direito Constitucional', p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

- Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes (...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

(ADI 2.903, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 1.12.2005)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO DA FAUNA. LEI 16.784/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DA CAÇA SOB QUALQUER PRETEXTO. PRELIMINAR. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE CAÇA (CF, ART. 24, VI). RESTRIÇÃO DA CAÇA DE CONTROLE. VEDAÇÃO DA CAÇA CIENTÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.

(...)

III – A norma impugnada padece de vício parcial de inconstitucionalidade, por não se submeter, em sua integralidade, às regras de repartição de competências legislativas, especialmente àquela cabível à União, a quem incumbe a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais a este respeito, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal editar normas particularizantes para aplicá-las em seus respectivos âmbitos políticos, e de acordo com suas realidades regionais.

IV - Preliminares rejeitadas e ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei 5.197/1967.

(ADI 5.977, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 29.6.2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

No mérito, o pedido há de ser julgado procedente.

O diploma local impugnado estabeleceu feriado em todos os dias 19 de fevereiro para comemoração do Dia da Emancipação do Município de Osasco.

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.

No exercício da competência conferida por esse preceito constitucional, o legislador federal promulgou a Lei 9.093, de 12.9.1995, a qual disciplinou a decretação de feriados civis nos seguintes termos:

Art. 1.º 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Aos Estados foi delegada somente a fixação como feriado da respectiva data magna e, aos Municípios, os dias de início e término do ano do centenário de fundação.

A instituição de outros feriados civis ficou a cargo do ente central da Federação, não cabendo a lei municipal estabelecer hipóteses não previstas na legislação federal. O entendimento do Supremo Tribunal Federal é nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 3.083, DE 07.10.02. DIA DO COMERCIÁRIO. DATA COMEMORATIVA E FERIADO PARA TODOS OS EFEITOS LEGAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 22, I. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

- 1. Preliminar de não-conhecimento afastada. Norma local que busca coexistir, no mundo jurídico, com lei federal preexistente, não para complementação, mas para somar nova e independente hipótese de feriado civil.*
- 2. Inocorrência de inconstitucionalidade na escolha, pelo legislador distrital, do dia 30 de outubro como data comemorativa em homenagem à categoria dos comerciários no território do Distrito Federal.*
- 3. 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 conseqüências nas relações empregatícias e salariais. Precedentes: AI 20.423, rel. Min. Barros Barreto, DJ 24.06.59 e Representação 1.172, rel. Min. Rafael Mayer, DJ 03.08.84.*
- 4. Ação direta cujo pedido é julgado parcialmente procedente. (ADI 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 16.12.2005)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

COMPETÊNCIA NORMATIVA – FERIADO BANCÁRIO – LEI ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita com a Constituição Federal, considerada a competência normativa, lei estadual dispondo 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 5.370/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 29.10.2018)

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 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 9.11.2018)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Por interferir em relações empregatícias, o diploma em análise ofende o art. 22, I da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional a disciplina da matéria.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei 3.830, de 11.2.2004, do Município de Osasco/SP.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF