

12/12/2007

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.587-8 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - TIAGO PIMENTEL SOUZA E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA: 1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital nº 3.136/2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre "condições para o exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI nº 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI nº 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC nº 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI nº 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC nº 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a "liberdade de associação sindical", uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 3.136, de 14 de março de 2003, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 12 de dezembro de 2007.

MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.587-8 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - TIAGO PIMENTEL SOUZA E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): O parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 34-36), da lavra do Procurador-Geral, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, assim relata a controvérsia, *verbis*:

"1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal em face da Lei 3.136, de 14 de março de 2003, do Distrito Federal.

2. A lei distrital impugnada tem a seguinte redação:

Art. 1º Considera-se carregador e transportador de bagagens aquele que, devidamente filiado ao sindicato da categoria, trabalha por conta própria, sem vínculo empregatício, e transporta bagagens de terceiros, mediante remuneração, nos terminais rodoviários do Distrito Federal.

Art. 2º Consideram-se bagagens: malas, caixotes, pacotes, sacolas, engradados ou assemelhados trazidos por passageiros, despachados, recolhidos nos pontos de embarque e desembarque.

Art. 3º É de competência exclusiva do carregador fazer o transporte de bagagem de passageiros ou de terceiros embarcados, desembarcados, em trânsito, para e nos terminais rodoviários.

§ 1º É proibida a interferência de pessoas estranhas, de intermediários, funcionários ou das empresas, motoristas de táxi e outros no serviços de carregador no local de trabalho.

§ 2º Ficam excluídos da disposição de que trata o

caput os próprios passageiros, seus serviçais e parentes.

Art. 4º O alvará inicial e sua renovação será bienal, fornecido pelo órgão público competente, em conjunto com o sindicato e parentes.

Art. 5º Pelo serviço prestado, o carregador terá direito à remuneração proporcional aos volumes transportados, de acordo com a tabela elaborada pelo sindicato e aprovada pelo órgão público competente.

Art. 6º A estação rodoviária pública será dotada de local especial e apropriado para os carregadores, sem qualquer ônus, além da área de embarque e desembarque para o exercício das funções.

Art. 7º O carregador é responsável pelas bagagens que lhe forem confiadas desde o momento que as receba até entregá-las a quem de direito.

Art. 8º As questões relativas à escala de plantão e seu cumprimento obrigatório, jornada de trabalho, limite de carregadores em exercício e alteração do quadro, condições para ingresso e saída na categoria, renovação bienal do alvará, uso de uniforme e identificação, carrinhos padronizados e demais deveres, inclusive as penalidades cabíveis, serão disciplinadas pelo órgão público competente, em conjunto com o sindicato da categoria, após aprovação em assembléia extraordinária da classe, por maioria absoluta de seus filiados.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.'

3. A lei hostilizada 'disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal'.

4. Sustenta o requerente que o diploma legal em questão padece do vício de inconstitucionalidade formal, por afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF) e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI, CF)." (fls.34-36)

Em despacho de fl. 12 (DJ 5.10.2005), adotei o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999. Nessa mesma oportunidade, solicitei

informações à Câmara Legislativa do Distrito Federal (autoridade requerida), assim como determinei a remessa dos autos à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (fl. 12).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações (fls. 17-21) pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

As manifestações do Advogado-Geral da União (fls. 23-32) e do *Parquet* (fls. 34-37) são pela procedência do pedido.

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.587-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Não bastasse o fundamento da competência privativa da União para legislar sobre "direito do trabalho" (CF, art. 22, I), é de se ressaltar que, para a apreciação desta ação direta, tal competência privativa também se relaciona com o estabelecimento de condições para o exercício de profissões, nos termos do art. 22, XVI, da CF.

Da leitura acurada do diploma impugnado, percebe-se, além do vício formal decorrente de abordagem de matéria de competência exclusiva da União (CF, art. 22, I), que seus arts. 2º a 8º fazem referência às condições para o exercício profissional.

O art. 2º define o que são bagagens e estabelece a função exercida pelo carregador e transportador de bagagens.

[“Art. 2º Consideram-se bagagens: malas, caixotes, pacotes, sacolas, engradados ou assemelhados trazidos por passageiros, despachados, recolhidos nos pontos de embarque e desembarque.”]

O art. 3º trata, mais uma vez, das atribuições do carregador e transportador de bagagens, e proíbe que outras pessoas exerçam tal função, excetuando-se os próprios passageiros, parentes e serviçais.

[“Art. 3º É de competência exclusiva do carregador fazer o transporte de bagagem de passageiros ou de terceiros embarcados, desembarcados, em trânsito, para e nos terminais rodoviários. § 1º É proibida a interferência de pessoas estranhas, de intermediários, funcionários ou das empresas, motoristas de táxi e outros no serviços de

carregador no local de trabalho. § 2º Ficam excluídos da disposição de que trata o caput os próprios passageiros, seus serviçais e parentes.”]

O art. 4º versa sobre a expedição de alvará e prazo para sua renovação, regulando, portanto, as condições para o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens.

[“Art. 4º O alvará inicial e sua renovação será bienal, fornecido pelo órgão público competente, em conjunto com o sindicato e parentes.”]

O art. 5º, por sua vez, dispõe sobre a remuneração dos carregadores e transportadores de bagagens no Distrito Federal, matéria, efetivamente, do direito do trabalho.

[“Art. 5º Pelo serviço prestado, o carregador terá direito à remuneração proporcional aos volumes transportados, de acordo com a tabela elaborada pelo sindicato e aprovada pelo órgão público competente.”]

O artigo 6º trata da área de atuação dos carregadores e da obrigatoriedade de criação de uma área especial, nas rodoviárias do Distrito Federal, apropriada para os referidos profissionais.

[“Art. 6º A estação rodoviária pública será dotada de local especial e apropriado para os carregadores, sem qualquer ônus, além da área de embarque e desembarque para o exercício das funções.”]

Já os arts. 7º e 8º dispõem sobre as obrigações imputáveis aos transportadores e carregadores de bagagens, além de questões relacionadas à jornada de trabalho, às condições para o ingresso na categoria etc. Nota-se, mais uma vez, a pretensão de regulação das condições para exercício da profissão - matéria de competência privativa da União (art. 22, XVI, CF).

[“Art. 7º O carregador é responsável pelas bagagens que lhe forem confiadas desde o momento que as receba até entregá-las a quem de direito.

Art. 8º As questões relativas a escala de plantao e seu cumprimento obrigatório, jornada de trabalho, limite de carregadores em exercício e alteração do quadro, condições para ingresso e saída na categoria, renovação bienal do alvará, uso de uniforme e identificação, carrinhos padronizados e demais deveres, inclusive as penalidades cabíveis, serão disciplinadas pelo órgão público competente, em conjunto com o sindicato da categoria, após aprovação em assembléia extraordinária da classe, por maioria absoluta de seus filiados.”]

Na espécie, portanto, não parece haver dúvida de que o ato normativo impugnado versa sobre matérias cuja competência legislativa é privativa da União.

Em hipóteses assemelhadas à destes autos, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade formal de ato normativo, em razão de incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho.

A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que é da competência privativa da União legislar sobre a matéria relacionada no art. 22, I, da CF/88, em especial, quanto ao tema do direito do trabalho. Nesse sentido, arrolo os seguintes precedentes: ADI 601/RJ, Relator Ilmar Galvão (Pleno, unânime, DJ 20.9.2002), ADI 953/DF, Relatora Ellen Gracie (Pleno, unânime, DJ 2.5.2003); e a ADI-MC 2.487/SC, Relator Moreira Alves (Pleno, unânime, DJ 1º.8.2003).

No que concerne ao caso específico da competência da União para legislar sobre essa matéria, destaco o recente julgamento da

ADI 3.069/DF, Relatora Ellen Gracie (Pleno, unânime, DJ 16.12.2005), que recebeu a seguinte ementa:

"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 nº 3.069-DF, Rel. Min. Ellen Gracie; Pleno, unânime; DJ de 16.12.2005)

Além do fundamento da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (CF, art. 22, I), constata-se, portanto, que os arts. 2º e 8º do diploma impugnado também seriam formalmente inconstitucionais por versarem sobre condições para o exercício da profissão, nos termos do art. 22, XVI, da Constituição Federal.

Nesse particular, cito o julgamento da ADI-MC 2.752/DF, Relator Joaquim Barbosa (Pleno, maioria, DJ 23.4.2004):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO DISTRITO FEDERAL 2.763, DE 16 DE AGOSTO DE 2001. CRIAÇÃO DE SERVIÇO COMUNITÁRIO DE QUADRA. LIMINAR DEFERIDA. Lei distrital que cria o `Serviço Comunitário de Quadra`, caracterizado como serviço de vigilância prestado por particulares. Plausibilidade da alegação de contrariedade aos arts. 22, XVI, e 144, § 5º, da Constituição Federal. Riscos à ordem pública. Liminar deferida." (ADI-MC 2.752-DF, Relator Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ de 23.4.2004)

Desse modo, na linha da jurisprudência desta Corte, evidencia-se ofensa ao art. 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal, que prevê a competência privativa da União para legislar sobre o direito do trabalho e sobre as condições para o exercício profissional.

Por fim, uma vez considerada a jurisprudência do Tribunal, é válido mencionar as manifestações da Advocacia-Geral da União (fls. 23-32) e da Procuradoria-Geral República (fls. 36-37):

[O Advogado-Geral da União (fls. 23-32) assim se pronunciou sobre a controvérsia:]

"[...] O conjunto normativo impugnado veicula, claramente, regras de natureza trabalhista. Ao longo de seus artigos, de fato, a Lei n. 3.136/2003 do DF, no que regulamentou a profissão de carregador e transportador de bagagens, cuidou tanto de direito individual quanto de direito coletivo do trabalho.

[...]

A lei distrital, objeto de censura, como se vê, conceitua e disciplina minuciosamente a atividade de uma categoria específica de trabalhador, ocupando-se, assim, de matéria cuja competência legislativa é da União." (fl.27-29)

[Por sua vez, anota o Procurador-Geral da República em seu parecer (fls. 36-37), verbis:]

"8. Com efeito, a lei distrital questionada, conforme bem reconheceu o Advogado-Geral da União, trata de matéria incursa no objeto do Direito do Trabalho, ramo jurídico cuja competência legislativa para sobre ele dispor é privativa da União, conforme preceitua o art. 22, inciso I, da Constituição da República.

9. Não obstante seja esse dispositivo capaz, por si só, de inquirir de inconstitucionalidade a referida lei distrital, outro lhe serve ainda como parâmetro de controle, mas somente em relação a algum de seus artigos. Está-se a falar do art. 22, inciso XVI, da Carta Magna, cuja existência não se olvidou o requerente.

10. A lei verberada dispôs sobre quem deve ser considerado como carregador e transportador de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal, condicionando o exercício de tal atividade à filiação do interessado ao sindicato da categoria (art. 1º); definiu o que são bagagens (art. 2º) e quais as atribuições inerentes ao ofício de carregador (art. 3º), dispôs sobre a expedição de alvará, e sua renovação, para o exercício da atividade (art. 4º), sobre a remuneração dos carregadores pelos serviços prestados (art. 5º), o local a ser destinado a estes em estação rodoviária pública (art. 6º), o período em que eles são responsáveis pelas bagagens (art. 7º), e sobre questões outras atinentes ao exercício da atividade (art. 8º).

11. Como se nota, toda a lei distrital versa sobre matéria atinente ao Direito do Trabalho, sendo que os seus artigos 1º, 4º e 8º dispõem especificamente a respeito de condições para o exercício da profissão, e ofendem, por isso, além do inciso I do art. 22 da Carta Fundamental, o inciso XVI deste.

12. Em relação ao art. 1º, na parte em que este considera como carregador somente aquele que esteja devidamente filiado ao sindicato respectivo, ainda pesa o vício da inconstitucionalidade material, como bem argumentado pelo Advogado-Geral da União, em razão da não observância ao direito de liberdade de associação sindical (art. 8º, V, CF)." (fls. 36-37)

Ainda que superado o tema das inconstitucionalidades formais da totalidade do diploma impugnado (CF, art. 22, I e XVI),

observa-se que o art. 1º da Lei Distrital viola dispositivo do art. 8º, VI, da Constituição Federal.

Com relação ao art. 1º, portanto, o dispositivo também seria materialmente inconstitucional por violação à liberdade de associação sindical (CF, art. 8º, V), uma vez que sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à filiação ao sindicato da categoria.

[“Art. 1º Considera-se carregador e transportador de bagagens aquele que, devidamente filiado ao sindicato da categoria, trabalha por conta própria, sem vínculo empregatício, e transporta bagagens de terceiros, mediante remuneração, nos terminais rodoviários do Distrito Federal”]

A lei distrital, portanto, em seu art. 1º, ao conceituar a categoria “carregador e transportador de bagagens”, condicionou o exercício de tal ofício a uma filiação compulsória ao respectivo sindicato, em flagrante inconstitucionalidade material por violação ao art. 8º, V, da Constituição Federal.

Nestes termos, meu voto é no sentido da procedência do pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada (Lei Distrital nº 3.163/2003).

É como voto.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.587-8**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - TIAGO PIMENTEL SOUZA E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 3.136, de 14 de março de 2003. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Menezes Direito. Plenário, 12.12.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu
Secretário