

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.566 PARAÍBA

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S) : MARIA LÚCIA LINS CONCEIÇÃO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA
PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL

EMENTA: 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

ADI 5566 / PB

para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

4. Ação direta conhecida e julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em converter o referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, em conhecer da ação direta e julgá-la procedente para afirmar a inconstitucionalidade formal e material do art. 1º da Lei 8.939/2009 do Estado da Paraíba, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 25 de outubro de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.566 PARAÍBA

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S)	: MARIA LÚCIA LINS CONCEIÇÃO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

No dia 25/8/2017, proferi a seguinte decisão, cujo conteúdo adoto como relatório.

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF, questionando a validade constitucional do art. 1º da Lei 8.939/2009, do Estado da Paraíba, que instituiu o dia 28 de agosto como feriado estadual aos bancários e economiários.

A requerente se diz legitimada para a propositura da presente ação direta porque constituiria entidade sindical de grau superior dotada de poderes para representar, em todo o território nacional, instituições financeiras e assemelhadas, segmento empresarial diretamente afetado pela lei estadual atacada, dada a paralisação econômica que ela impõe. No mérito, assevera que o ato normativo em questão seria duplamente atentatório à competência legislativa da União, por

ADI 5566 / PB

dispor sobre matéria de direito do trabalho, contrastando com a norma do art. 22, I, da Constituição Federal, além de interferir com o funcionamento do sistema financeiro, que, por força dos incisos VII e VIII do art. 21 da CF, também deveria ter suas condições estipuladas pela União. Em decorrência desses vícios formais, e também dos prejuízos decorrentes do fechamento das instituições bancárias fora do calendário nacional, a requerente pede a suspensão cautelar do dispositivo impugnado e, ao fim, a sua declaração de inconstitucionalidade.

Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Prestou informações nos autos a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Foram ouvidos a Advogada-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Veio aos autos, em 16/8/2017, petição da autora reiterando o pedido de concessão de medida cautelar (petição 45132/2017).

Argumenta haver renovada urgência no caso, considerada a aproximação do feriado que entende inconstitucional. Salaria que a lei atacada transborda a competência legislativa dos Estados, por competir à União dispor sobre a criação de feriados civis (matéria atinente a direito do trabalho) e sobre o horário de funcionamento bancário. Afirma haver *periculum in mora*, no caso de fechadas as agências bancárias localizadas no Estado da Paraíba, o que *causa prejuízos às instituições financeiras, além de afetar a dinâmica de outros ramos da economia, do poder público e da sociedade, que dependem do serviço bancário*.

É o relatório.

Observo que o feriado instituído pela lei impugnada beneficia apenas a categoria dos bancários e economiários, e não a coletividade como um todo, implicando violação ao princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal). Distancia-se, nesse sentido, do próprio conceito de feriado, rememorado pela Advocacia-Geral da União, *verbis*: *derivado do latim feriatus, de feriari (estar de festa ou estar de férias), entende-se assim todo o dia que, consagrado a uma data nacional ou reservado para festejos públicos, é considerado como dia de descansos, pela suspensão de todas as atividades públicas e*

ADI 5566 / PB

particulares (*apud* De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, Forense, 17^a edição, 2000, p. 352).

O fato de se comemorar, nacionalmente, desde a década de 1950, o dia 28 de agosto como o dia do bancário não autoriza que se institua feriado a beneficiar exclusivamente a categoria. Data comemorativa não se confunde com feriado. Feriados têm caráter geral, sendo fruídos por toda a coletividade, e não por segmentos econômicos tais ou quais. Datas comemorativas são datas escolhidas para relembrar eventos históricos e celebrar conquistas importantes de um grupo.

O sentido de generalidade dos feriados não se coaduna, portanto, com o traço de especialidade das datas comemorativas de categorias profissionais determinadas.

A lei paraibana incorre, assim, em desvio de finalidade, por pretender, a pretexto de instituir feriado, conceder benefício de descanso remunerado a categorias específicas, ferindo dessa forma o art. 22, I, da Constituição Federal (competência legislativa da União para o direito do trabalho).

O perigo da demora caracteriza-se pelos danos à coletividade paraibana e à dinâmica das atividades econômicas locais advindos do fechamento das agências bancárias na data que se aproxima.

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para suspender a eficácia do art. 1º da Lei 8.939/2009 do Estado da Paraíba.

Intimem-se a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado da Paraíba para ciência e cumprimento desta decisão.

Publique-se.

Brasília, 25 de agosto de 2017.”

Após a prolação da liminar, foi deferido o ingresso nos autos do Banco Central do Brasil como *amicus curiae*.

É o relatório.

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.566 PARAÍBA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Inicialmente, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e colhidas manifestações de todas as partes envolvidas, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da ação direta por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita neste Plenário, tendo sido adotada para o benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017.

Registro, ademais, que, após a concessão de liminar nestes autos, para suspender os efeitos da lei paraibana que instituiu o dia 28 de agosto como feriado estadual aos bancários e economiários, foi também proferida, na ADI 5.396, de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO, decisão monocrática suspendendo os efeitos de ato normativo local de idêntico teor, editado pelo Estado do Piauí.

Portanto, tendo em vista a singeleza da questão de direito sob exame e a exaustividade das manifestações trazidas ao processo, instruído sob o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, encaminho proposta no sentido de que seja ampliado o âmbito de cognição do presente julgamento, redirecionando-o diretamente para a análise do mérito da ação.

Observo, preliminarmente, que a presente ação direta atende aos requisitos legais de admissibilidade, porque foi promovida por ente constitucionalmente legitimado, tendo por objeto lei estadual, impugnada em face da Constituição Federal, observada a pertinência temática. A

ADI 5566 / PB

petição inicial foi ainda acompanhada de cópia da lei impugnada, como exigido pela legislação de regência.

Conheço, assim, da ação proposta.

No tocante ao mérito, não ignoro a sedimentada jurisprudência desta CORTE no sentido de ser implícito à competência privativa da União para legislar sobre direito de trabalho o poder de decretar feriados civis, por envolver tal iniciativa consequências nas relações empregatícias e salariais. Representativa desta jurisprudência é a multicitada ADI 3.069 (Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 16/12/2006).

Deixo, porém, de invocar referido precedente para justificar a inconstitucionalidade que vislumbro no caso, a qual reconheço por distintos fundamentos.

Conforme alinhavado na decisão concessiva de medida cautelar proferida nestes autos, a lei paraibana em análise viola o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal) ao beneficiar apenas uma categoria, e não a coletividade como um todo, havendo de se reconhecer, nesse ponto, sua inconstitucionalidade material.

Como já tive oportunidade de observar em sede doutrinária:

“A Constituição Federal de 1998 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento jurídico idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.

(...)

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade

ADI 5566 / PB

entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionais protegidos.

(...) Importante, igualmente, apontar a tríplice finalidade limitadora do princípio da igualdade – limitação ao legislador, ao intérprete/autoridade pública e ao particular. O legislador, no exercício de sua função constitucional de edição normativa, não poderá afastar-se do princípio da igualdade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade. Assim, normas que criem diferenciações abusivas, arbitrárias, sem qualquer finalidade lícita, serão incompatíveis com a Constituição Federal”. (Direito Constitucional, 33ª edição, Atlas, 2017, pp. 36/37).

Não identifico, na lei em análise, *discrímen* razoável para atribuir benefício específico a bancários e economiários, singularizando-os em face das demais categorias profissionais. A bem de se ver, a lei impugnada distancia-se do próprio conceito de feriado, que se entende como “*todo o dia que, consagrado a uma data nacional ou reservado para festejos públicos, é considerado como dia de descanso, pela suspensão de todas as atividades públicas e particulares*” (DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário Jurídico, Forense, 28ª edição, 2009, p. 613).

O fato de se comemorar, nacionalmente, desde a década de 1950, o dia 28 de agosto como o “dia do bancário” não autoriza que se institua feriado *privativo* a essa categoria, visto que data comemorativa não se confunde necessariamente com feriado, pois, enquanto aquela é escolhida como forma de rememorar eventos históricos e celebrar conquistas importantes de um grupo, este tem caráter geral, não se cingindo a categorias profissionais isoladas, como pretendeu a lei em questionamento. A legislação atacada incide, assim, em desvio de finalidade, pois, a pretexto de instituir “feriado bancário”, cria descanso remunerado *adstrito à classe dos bancários e dos economiários*.

Como preceitua CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“Assim como o ato administrativo está assujeitado à lei, às finalidades nela prestigiadas, a lei está assujeitada à

ADI 5566 / PB

Constituição, aos desideratos ali consagrados e os valores encarecidos neste plano superior.

Demais disto, assim como um ato administrativo não pode buscar escopo distinto do que seja específico à específica norma legal que lhe sirva de arrimo, também não pode ali buscar objetivo diverso do que seja inerente ao específico dispositivo constitucional a que esteja atrelada a disposição legiferante expedida. Ou seja, se a Constituição habilita legislar em vista de um escopo a lei não pode ser produzida com a traição a ele.”

(CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. Curso de Direito Administrativo. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1.009).

Nessa linha de consideração, a inconstitucionalidade também ocorre em decorrência do desvio de finalidade da lei local, que, a pretexto de instituir feriado, concede espécie de descanso remunerado a uma classe específica (bancários e economiários), matéria essa adstrita ao direito do trabalho, de competência privativa da União (art. 22, I, da CF).

Esta CORTE já assentou farta jurisprudência no sentido de que questões atinentes ao direito do trabalho são de competência legislativa privativa da União (ADI 2.487, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 28/3/2008; ADI 3.166, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2010; ADI 2.947, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Pleno, DJe de 10/9/2010; ADI 601, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 20/9/2002; ADI 3.165, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 10/05/2016).

Entendo, na esteira da citada jurisprudência, que a lei paraibana é formalmente inconstitucional, ferindo o art. 22, I, da Constituição Federal (competência legislativa da União para o direito do trabalho), por pretender, sob a justificativa de instituir feriado, conceder benefício de descanso remunerado a determinada categoria profissional.

Assim sendo, CONHEÇO e JULGO PROCEDENTE A AÇÃO, para afirmar a inconstitucionalidade formal e material do art. 1º da Lei 8.939/2009 do Estado da Paraíba, que instituiu o dia 28 de agosto como feriado estadual aos bancários e economiários.

ADI 5566 / PB

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.566

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : MARIA LÚCIA LINS CONCEIÇÃO (15348/PR)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, converteu o referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, conheceu da ação direta e julgou-a procedente para afirmar a inconstitucionalidade formal e material do art. 1º da Lei 8.939/2009 do Estado da Paraíba, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 25.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, representando o Supremo Tribunal Federal no Seminário "El Constitucionalismo Abusivo y Autoritario en América Latina - Conmemoración de los 30 años de la Constitución de Brasil" na Universidad Externado de Colômbia, o Senhor Ministro Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário