

01/08/2011

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.610 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. CEZAR PELUSO  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

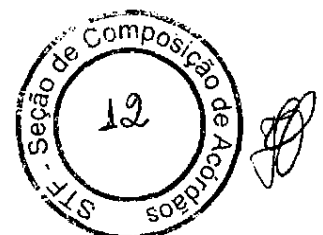
**EMENTA:** INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 2.769/2001, do Distrito Federal. Competência Legislativa. Direito do trabalho. Profissão de *motoboy*. Regulamentação. Inadmissibilidade. Regras sobre direito do trabalho, condições do exercício de profissão e trânsito. Competências exclusivas da União. Ofensa aos arts. 22, incs. I e XVI, e 23, inc. XII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro CEZAR PELUSO, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.769, de 18 de setembro de 2001, do Distrito Federal. Ausente o Senhor Ministro JOAQUIM BARBOSA, licenciado.

Brasília, 01 de agosto de 2011.

Ministro CEZAR PELUSO  
Presidente e Relator



01/08/2011

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.610 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. CEZAR PELUSO  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):** 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto a Lei Distrital nº 2.769, de 18 de setembro de 2001, do Distrito Federal, que dispõe sobre "*a profissão de motoboy no Distrito Federal*", com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica criada no âmbito do Distrito Federal a profissão de motoboy.

*Parágrafo único.* A profissão de motoboy deverá atender as seguintes exigências:

Art. 2º O exercício da profissão de motoboy deverá atender as seguintes exigências:

I – credenciamento junto à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Distrito Federal, mediante solicitação da Cooperativa dos Motociclistas Profissionais – COMPDF;

II – veículo motocicleta equipado com motor cujo volume mínimo seja de 100 e o volume máximo de 200 cilindradas;

III – veículo motocicleta dotado de bagageiro solidamente fixado, cujas dimensões estejam de conformidade com o disposto no Código Brasileiro de Trânsito.

Art. 3º a COMPDF poderá fazer convênio com o SEBRAE e com órgãos públicos visando realizar cursos de:

I – primeiros socorros;

II – pilotagem e segurança no trânsito;

III – relações públicas;

**ADI 3.610 / DF**

IV – manutenção de motos.

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

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.”

2. Sustenta o autor, em síntese, que o dispositivo mencionado viola o disposto no art. 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal, já que *“a norma em questão, como se constata, cria a profissão de motoboy, definindo as atividades a ela inerentes e, ainda, regulamentando o seu exercício, no âmbito do Distrito Federal. Trata-se, portanto, de lei que dispõe sobre regras no campo das relações trabalhistas, bem como condições para o exercício de profissão”* (fl. 03). Requer, assim, seja julgado procedente o pedido.

3. Determinei a aplicação do rito previsto no art. 6º da Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 (fl. 12).

4. A Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações às fls. 19/25, nas quais aduziu ser a norma impugnada de característica municipal, e, portanto, insuscetível de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF. Em suas palavras, *“no exercício da competência administrativa estampada no inciso XII, do art. 23 da CF editou norma de interesse local e, portanto, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para apreciar a matéria.”* (fl. 22).

Por sua vez, o Governador do Distrito Federal informou que *“não há, de fato, normas relacionadas a direito do trabalho ou organização do sistema nacional de empregos. Não versa sobre jornada de trabalho, salário, ou organização das cooperativas etc. A preocupação da norma é estabelecer um mínimo de requisitos, concernentes à segurança daqueles que exercem a profissão de motociclista, limitando inclusive o tamanho do veículo e impondo obrigação de realizar cursos de primeiros socorros e segurança no trânsito”* (fl. 29).

5. A Advocacia-Geral da União manifestou-se (fls. 31/37) pela procedência do pedido, por entender que a legislação atacada trata de regras de natureza trabalhista, cuja competência legislativa e

**ADI 3.610 / DF**

administrativa pertencem à União, conforme estabelecido nos artigos. 22, I e XVI, e 21, XXIV, da Constituição da República.

6. A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se, também, pela inconstitucionalidade, pois *“o legislador distrital, ao implementar regras no âmbito das relações trabalhistas, bem como estabelecer condições para o exercício de determinada profissão, usurpou a competência privativa da União para legislar acerca de tais matérias”* (fls. 39/40).

**É o relatório.**

01/08/2011

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.610 DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):****1. Procedente a ação.**

É que o diploma atacado incorre em manifesta inconstitucionalidade formal, por invadir competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, condições para o exercício de profissões, trânsito e transporte, violando o art. 22, incisos I, XI e XVI, da Constituição Federal de 1988.

**2. Em julgamento semelhante, assim decidi:**

“A vigente Constituição Federal atribui competência privativa à União para legislar sobre trânsito e transporte, matérias que, na ordem jurídica anterior, recebiam, a respeito, tratamento normativo diverso, como já o mostrou a Corte:

“Com a superveniência da nova Constituição da República, a disciplinação normativa pertinente ao trânsito e ao transporte passou a incluir-se na esfera de privativa competência legislativa da União Federal (CF, art.22, XI).

Esse núcleo material (trânsito e transporte) - embora figurasse, no regime constitucional anterior, no rol das competências concorrentes (CF/69, art. 8º, XVII, “n”, c/c o seu parágrafo único) - hoje não mais constitui objeto partilhável, em sede de condomínio legislativo, entre a União Federal e os estados-membros.

Na realidade, essa categoria temática somente revelar-se-á passível de normação estadual, desde que a União Federal, mediante lei complementar, delegue ao estado-membro a prerrogativa de dispor sobre questões específicas a ela pertencentes, “vedada a delegação genérica de toda uma matéria” (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/84, 1990,

**ADI 3.610 / DF**

Saraiva)...

Esse mesmo entendimento é também perfilhado por PINTO FERREIRA (“Comentários à Constituição Brasileira”, vol.2/53, 1990, Saraiva), que, depois de proceder à distinção processual entre tráfego (atividade de transporte de pessoas e/ou de bens) e trânsito (conjunto de regras de utilização de veículos e de comportamento do condutor nas vias terrestres), adverte - considerada a normatividade emergente da nova Carta política - “que a competência para legislar sobre trânsito e transporte em geral é da União, admitindo-se, porém, a legislação do estado, quando prevista em lei complementar (CF de 1988, art. 22, parágrafo único)”.

Vê-se, portanto, que reside, no art. 22 da Carta Política, um núcleo material em que se concentra a discriminação constitucional de atribuições privativas da União Federal, tornadas inacessíveis, em virtude de cláusula de bloqueio, às demais pessoas estatais, reservada, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro legislar sobre pontos específicos concernentes às matérias reservadas, desde que formalizada essa delegação normativa em sede de lei complementar nacional (CF, art. 22, parágrafo único) “(ADI nº 1479, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 02.08.1996).

Esta Corte, aliás, já reconheceu inconstitucionalidades, ou, sob sua aparência, concedeu medidas liminares, perante situações análogas, em que leis expedidas por sujeito diverso da União dispunham sobre regras de uso de veículos, comportamento de condutores nas vias terrestres e outras matérias relativas a trânsito, em especial sobre *equipamentos de veículos*, como se vê aos seguintes precedentes: ADI nº 1.704, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 20.09.2002 (aplicação de película de filme solar nos vidros de veículos); ADI nº 1.592, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 09.05.2003 (instalação de barreira eletrônica destinada ao controle de velocidade); ADI nº 1.972-MC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 16.06.1999, ADI nº 1.973-MC, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, j. 16.06.1999, ADI nº 3.049-MC, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 12.03.2004

**ADI 3.610 / DF**

(inspeção técnica de veículos); e, mais recentemente, **ADI nº 3.323**, Rel. Min. **JOAQUIM BARBOSA**, DJ de 23.09.2005 (vistoria prévia anual).

Idêntica sorte tiveram assuntos relativos a direitos trabalhistas, reservados, pelo art. 22, inc. I, da Constituição da República, à União, como se pode conferir à ementa da **ADI nº 953** (Rel. Min. **ELLEN GRACIE**, DJ de 02.05.2003):

“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.”

De mesmo teor substancial, as decisões proferidas no âmbito dos casos seguintes: **ADI Nº 3069**, Rel. Min. **ELLEN GRACIE**, DJ de 16.12.2005 (fiscalização de relações de trabalho); **RE nº 255.827**, Rel. Min. **EROS GRAU**, DJ de 02.12.2005 (consequências, em relações trabalhistas, da decretação de feriado civil); **ADI nº 1893**, Rel. Min. **CARLOS VELLOSO**, DJ de 04.06.2004 (condições de trabalho, insalubridade e periculosidade); **ADI-MC nº 2487**, Rel. Min. **MOREIRA ALVES**, DJ de 01.08.2003 (segurança e higiene do trabalho).

A este juízo prévio e sumário aparece, pois, consistente a alegação de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados da Lei distrital nº 3.680/05, por usurpação das competências privativas da União, previstas no art. 22, incs. I e XI, da Constituição da República, assim porque não há leis complementares que autorizem o Distrito Federal a legislar

**ADI 3.610 / DF**

sobre trânsito, nem sobre relações do trabalho, como porque tais matérias foram objeto de tratamento específico do Código de Trânsito Brasileiro e da Consolidação das Leis do Trabalho, editados no exercício daquelas competências privativas.

E está claro, aqui, que não convém à segurança jurídica, nem à ordem pública a subsistência de normas distritais expedidas em aparente contradição com disposições expressas da Constituição da República.” (ADI-MC nº 3.671, rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe 17.09.2008. In RTJ 207/1072. Grifos no original.)

São os fundamentos que convêm a estoutra causa.

3. No que tange à violação do art. 22, I e XVI, da Constituição Federal, que define competente a União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões, é manifesta a ofensa.

É que, como se extrai do teor da Lei distrital nº 2.769, de 18 de setembro de 2001, há criação de nova categoria profissional, definição de suas tarefas e, ainda, estabelecimento de requisitos necessários ao seu exercício:

**“Art. 1º Fica criada no âmbito do Distrito Federal a profissão de motoboy.**

**Parágrafo único. A profissão de motoboy consiste na busca e entrega de encomendas, mediante a utilização do veículo motocicleta.**

**Art. 2º O exercício da profissão de motoboy deverá atender as seguintes exigências:**

I – credenciamento junto à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Distrito Federal, mediante solicitação da Cooperativa dos Motociclistas Profissionais – COMPDF;

[...]”

Assim, eivada a norma de vício formal, por usurpação de competências exclusivas da União, como aponta a manifestação da AGU, às fls. 31/37:

“O conjunto normativo impugnado veicula, claramente,



**ADI 3.610 / DF**

regras de natureza trabalhista. Ao longo de seus artigos, de fato, a Lei 2.769/2001 do Distrito Federal, no que regulamentou a profissão de motoboy, cuidou de direito individual do trabalho.

[...]

O art. 2º, por sua vez, estabelece condições para o exercício da profissão, invadindo a competência privativa da União prevista no art. 22, XVI, da Carta da República. [...]

[...]

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”

Idêntica sorte, aliás, tiveram assuntos relativos a direito do trabalho e condições para o exercício de profissão, como se pôde conferir no precedente citado e, ainda, como se pode verificar em julgado recente desta Corte:

“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-

**ADI 3.610 / DF**

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. (ADI nº 3587, rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 22.02.2008).

4. Há também, a meu juízo, violação do art. 22, inciso XI, da Constituição da República, que dispõe ser competente a União para legislar sobre trânsito e transporte, considerados os precedentes desta Corte. É que o Tribunal reconhece de forma sistemática a inconstitucionalidade de leis expedidas por sujeito diverso da União que disponham sobre regras de uso de veículos, comportamento de condutores nas vias terrestres e outras matérias relativas a trânsito, em especial sobre *equipamentos de veículos*.

Ora, não me parece outro o caso, como facilmente se depreende do art 2º da lei atacada:

**"Art. 2º O exercício da profissão de *motoboy* deverá atender as seguintes exigências:**

I - credenciamento junto à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Distrito Federal, mediante solicitação da Cooperativa dos Motociclistas Profissionais – COMPDF;

II - veículo motocicleta equipado com motor cujo volume mínimo seja de 100 e o volume máximo de 200 cilindradas;

**III - veículo motocicleta dotado de bagageiro solidamente fixado, cujas dimensões estejam de conformidade com o disposto no Código Brasileiro de Trânsito." (grifos nossos).**

Evidente aí a matéria relativa a trânsito, evidente o tratamento destinado a equipamentos de veículos, de modo que a

**ADI 3.610 / DF**

inconstitucionalidade por estoutro vício formal é não menos evidente. (No mesmo sentido, além dos precedentes já citados, cf. **ADI nº 3679**, rel. Min. **SEPÚLVEDA PERTENCE**, j. 18.06.2007 – serviço de moto táxi –; **ADI nº 2606**, rel. Min. **MAURÍCIO CORRÊA**, j. 21.11.2002 - serviço de moto táxi –; **ADI nº 3135**, rel. Min. **GILMAR MENDES**, j. 01.08.2006; **ADI nº 3136**, rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**, j. 01.08.2006).

5. Não colhe o argumento de que a lei distrital configure norma de interesse meramente local, baixada no exercício da competência administrativa prevista no inciso XII, art. 23, da Constituição.

De um lado, é clara a situação de incompetência legislativa por violação do art. 22 da Constituição Federal; de outro, não preenchido o âmbito normativo da norma citada, que aponta ser competência comum “estabelecer e implantar política de educação para segurança do trânsito”.

6. Do exposto, **julgo procedente** a presente ação direta, declarando, *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 2.769, de 18 de setembro de 2001, do Distrito Federal.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.610**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso (Presidente), julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 2.769, de 18 de setembro de 2001, do Distrito Federal. Ausente o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Plenário, 01.08.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Sub-Procuradora-Geral da República, Dra. Sandra Cureau.

p/ Luiz Tomimatsu  
Secretário