

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER N° 412/18

PROCESSO N° 2976/17
PLL N° 330/17

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que altera a al. *a* do *caput* do art. 1º da Lei nº 3.033, de 30 de junho de 1967 – que fixa os feriados municipais –, e alterações posteriores, declarando feriado municipal o dia 20 de novembro, consagrado ao Dia da Consciência Negra e da Religião Afro-Sul-Rio-Grandense – Batuque.

Sobre projeto de lei de conteúdo similar essa Procuradoria já se manifestou através do Parecer Prévio nº 179/15, da lavra do Dr. Claudio Velasquez, a seguir transcrito:

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei do Legislativo em epígrafe, que altera a Lei nº 3.033/67 – que fixa os feriados municipais, declarando feriado municipal o dia 20 de novembro e consagrando-o Dia da Consciência Negra e da Difusão da Religiosidade.

A Constituição da República dispõe competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I).

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre declara a competência deste para prover tudo quando concerne ao interesse local e estabelecer suas leis e atos relativos aos assuntos de interesse local (arts. 9º, incisos II e III).

Consoante se infere do exposto, há previsão legal para atuação do legislador municipal no âmbito da matéria objeto da proposição.

Contudo, com a devida vênia, o feriado objeto da mesma não se qualifica como feriado religioso, isto é, dia de guarda de determinado dia em virtude de fé religiosa, de culto, e sim como feriado civil.

Em decorrência, seu conteúdo normativo atrai violação ao preceito do art. 22, inciso I da Constituição da República, que declara competir privativamente à União legislar sobre relações de trabalho, e ao disposto na Lei nº 9.093/95, que estatui que os feriados civis devem ser declarados por lei federal, o que elide exercício de competência municipal sobre a matéria.” – grifei.

O projeto de lei referido deu origem a Lei nº 11.971/15 declarada inconstitucional pelo TJ/RS em julgado de 07/11/2016, cuja ementa se transcreve a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.971/2015, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, QUE ALTERA LEI QUE FIXA FERIADOS MUNICIPAIS, DECLARANDO FERIADO MUNICIPAL O DIA 20 DE NOVEMBRO, CONSAGRADO AO "DIA DA CONSCIÊNCIA NEGRA E DA DIFUSÃO DA RELIGIOSIDADE". COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO DE LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. FERIADO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONOTAÇÃO RELIGIOSA, POR NÃO CONFIGURAR DIA DE GUARDA. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. De acordo com o art. 8º da Constituição Estadual, os Municípios devem, necessariamente, observar os princípios estabelecidos na própria Constituição Estadual, além daqueles consagrados na Constituição Federal - dentre eles, o princípio federativo, do qual decorre o estabelecimento de um sistema de repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive em matéria legislativa. Nesse aspecto, em relação às competências legislativas, o art. 22, inc. I, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre "direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho", ao passo que o art. 30, inciso I, da CF/88, preconiza que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local. 2. Resta indubitado **que a instituição de feriados constitui-se temática ligada ao Direito do Trabalho - uma vez que o feriado, independentemente de seu cunho e natureza civil ou religiosa, ao fim e ao cabo, implica a interrupção do trabalho -, matéria cuja competência legislativa é privativa da União, conforme o art. 22, inc. I, da CF/88.** A propósito disso, a União editou lei federal, a Lei n.º 9.093/95, regendo a matéria, prevendo a possibilidade de os Municípios declararem feriados religiosos os dias de guarda, de acordo com a tradição local e em número não superior a quatro, já incluída a Sexta-Feira da Paixão (art. 2º da Lei n.º 9.093/95). Considerando que o dia 20 de novembro, declarado como feriado municipal pela lei impugnada, consagrado ao "Dia da Consciência Negra e da Difusão da Religiosidade", não constitui dia de guarda, não podendo ser enquadrado como feriado religioso, por exclusão, tem-se que o feriado seria de natureza civil, porém, somente lei federal poderia assim declará-lo (art. 1º, inc. I, da Lei n.º 9.093/95). Isso posto, resta flagrante a inconstitucionalidade da lei impugnada, por afronta ao art. 8º da Constituição Estadual e aos art. 22, inc. I, e 30, inc. I, ambos da Constituição Federal, destacando-se que estes dois últimos dispositivos configuram norma de reprodução obrigatória. 3. Não se desconhece a decisão do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 251.470 - Rio de Janeiro. Ocorre, em primeiro lugar, que tal decisão foi no âmbito de um recurso extraordinário, que resultou em extinção do feito sem julgamento de mérito. Por isso, em atenção ao art. 489, § 1º, inc. VI, do CPC, afirma-se não existir qualquer violação a esse precedente da Corte Maior. Também não há violação ao art. 927, inc. I, do CPC, porque, além de não haver decisão de mérito naquele precedente, tratou-se lá de um Recurso Extraordinário, e não de uma decisão em sede de controle concentrado de constitucionalidade, como exige o dispositivo em foco. JULGARAM PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068409531, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/11/2016) - grifei.

Na referida ADIn, esta Procuradoria atuando na defesa da Lei nº 11.971/15 sustentou a inconstitucionalidade parcial do art. 2º da Lei Federal nº 9.093/95, ou seja, da palavra “religiosos” e da expressão “de guarda” em razão da laicidade do Estado brasileiro, de modo que a possibilidade de declaração de feriado pelos Municípios não poderia se limitar a feriados de caráter religioso, desde que respeitado a tradição local. Ou melhor, que a declaração de feriado (ato civil) não poderia ter por fundamento apenas a religião, especialmente uma religião, mas sim a expressão da cultura e da tradição, assim como de outros valores constitucionalmente considerados. Se propôs inclusive, interpretação conforme à Constituição, conforme segue:

“Se por outro lado, vier a se entender por privativa da União a competência para legislar sobre feriados, não se pode deixar de notar que a União desincumbiu-se de sua competência para legislar, delegando aos Municípios a possibilidade de instituir quatro feriados municipais, conforme, por óbvio, o interesse local. Ao fazê-lo, declarou esses feriados como religiosos, dias de guarda.

Ocorre que o Estado Brasileiro é Laico, nos termos do art. 19 da Constituição Federal. Com efeito, caracterizada a natureza civil e trabalhista do “feriado”, como admitir a existência de “feriados religiosos”? Ou ainda como considerar válido, constitucional, limitar-se a feriados religiosos o poder local?

Nessa condições, conforme argumenta o Desembargador Raulo Vieira no julgamento acima referido, a referência a feriados religiosos, a dias de guarda, não tem sentido, ou não tem o sentido estrito que se lhe pretende atribuir. Não encontra guarida nos princípios fundamentais insculpidos na Constituição. Há de se ter que a Lei Federal atribuiu aos Municípios a instituição de quatro feriados anuais, a serem declarados na conformidade com as tradições locais, ainda que estas não se enquadrem, estritamente, no conceito corrente e tradicional de dia de guarda.

Vejam Nobres Desembargadores que no caso presente não se está diante de data comemorativa qualquer, mas de data comemorativa de alta significação para os Negros, conforme aliás, referido acima. Significância que tem status constitucional, nos termos do art. 215 da Constituição Federal, a seguir transcrito:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.”

Nesse cenário, outra interpretação possível visando compatibilizar o art. 2º da Lei Federal nº 93.095/95 com a Constituição Federal é o de se ter compreendido no referido dispositivo por extensão não apenas datas religiosas, mas de quaisquer

outras que tenham reconhecimento constitucional expresso, conforme pondera o Juiz Luis Fernando Camargo de Barros Vidal:

“Ao autorizar os municípios a instituir feriados sob o discrímen da religião, a lei federal empresta ao valor constitucional de liberdade de culto alcance que não cabe aqui problematizar, mas que deve ser reconhecido igualmente em favor da manifestação étnica, de expresso relevo constitucional como visto, interpretando-se o comandando do art. 2.º da Lei Federal n.º 93.095/95 por extensão, como continente não apenas de datas religiosas, mas de quaisquer outras que tenham reconhecimento constitucional expresso.

Anote-se, aqui, que a leitura da Constituição Federal não permite encontrar qualquer referência a datas comemorativas religiosas que permitisse ao legislador, e depois ao juiz, conceder à religião algum prestígio diverso daquele aqui reconhecido em favor da Consciência Negra.

Logo, tendo a lei municipal de São Paulo observado a limitação da instituição de quatro feriados, adequando-se assim aos limites de intervenções delegadas pela lei federal nos domínios das relações de trabalho e civis em geral, não há qualquer ilegalidade em estabelecer, ao invés de um feriado religioso, outro de caráter étnicocultural de prestígio constitucional.”

Com efeito, não se pode deixar de ter presente que o feriado ou o direito ao feriado configura elemento de identidade cultural de um povo. Daí, a necessária relação dos feriados com os valores constitucionais, e a impossibilidade de sua limitação, ainda que apenas no plano municipal, à valores religiosos por mais representativos que possam ser da nossa formação e identidade cultural, na medida que não são únicos nem superior a outros valores igualmente importantes.”

Isso posto, uma vez que a referida ação ainda não transitou em julgado, bem como pelas razões transcritas acima em favor da possibilidade do Município declarar 4 (quatro) feriados em conformidade com as tradições locais, ainda que estas não se enquadrem, estritamente, no conceito corrente e tradicional de dia de guarda, entendo que não se deve aplicar o disposto no art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno, permitindo a tramitação normal do projeto de lei em questão.

É o parecer.

Em 17 de setembro de 2018.

Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325