



PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 11ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
DA COMARCA DE SÃO PAULO-SP**

Autos nº 053.09.025315-1

Requerentes: **CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, DISTRITAIS NORTE,
SUL, LESTE, OESTE E CENTRAL**

O **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, por seu Procurador, nos autos da ação de conhecimento sob o rito ordinário em epígrafe, vem respeitosamente apresentar **CONTESTAÇÃO**, impugnando a demanda pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expendidos.

- **DA AÇÃO**

As entidades corporativas supraidentificadas propõem “ação declaratória de ineficácia de lei c.c anulatória de ato jurídico” em face do Município de São Paulo, com o explícito objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal 13.707, de 7 de janeiro de 2004, que instituiu, no âmbito desta Comuna, o feriado do Dia da Consciência Negra, nos dias 20 de novembro.

Sustentam o pedido, típico de ação reservada ao controle abstrato de leis, na alegada incompetência do legislador municipal para dispor sobre



PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

feriados, matéria afeta ao Direito do Trabalho, no que exorbitar dos limites definidos pela Lei federal 9.093/95, cujo art. 2º faculta aos Entes federativos de menor abrangência tão-somente a instituição de feriados religiosos, em número igual ou inferior a quatro, computada a Sexta-Feira da Paixão.

Arguem ofensa ao art. 22, I da Constituição Federal e ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Colacionaram julgados de tribunais da Justiça especializada, acerca de leis idênticas editadas noutros Municípios.

Assuem estar postulando a anulação de lei como objeto principal da demanda, resultado que acreditam possível se circunspecto à esfera das partes.

Requereram a antecipação da tutela, para a imediata "suspensão dos efeitos do feriado" do ano corrente, deferida liminarmente por este MM. Juízo *a quo*.

A decisão, porque equiparada à medida cautelar prevista no rito das ações diretas de inconstitucionalidade pela Lei federal 9.868/99, acabou suspensa no bojo de Agravo de Instrumento interposto pela Municipalidade, noticiado nos autos e pendente de julgamento colegial.

Golpeada a eficácia e ameaçada a vigência de ato normativo gestado em sua autonomia política, no concerto de seus Poderes, arautos da vontade de seus cidadãos, o Município de São Paulo vem promover a defesa da manifestação dos desígnios políticos, sociais e culturais de seu Povo, ora vergastada por entidades que, revestidas em fins meramente civis, trazem à retaguarda influentes interesses econômicos, cuja prevalência perseguem mesmo às custas do interesse público local.

- **PRELIMINARMENTE**

I - inadequação da via eleita

A ação proposta veicula explícito pedido de anulação de lei municipal com supedâneo em alegação de inconstitucionalidade, sem que esta se faça meramente prejudicial a objeto distinto, de caráter principal. Assim, encerra em seu bojo a inescindível finalidade de expungir, pura e simplesmente, o ato normativo do ordenamento jurídico.

Questionada em tese a validade da lei, e não como fundamento de pretensão concreta, evidencia-se a natureza de representação de inconstitucionalidade de lei municipal. Ainda que posta de lado a questão atinente à legitimação das entidades requerentes para o manejo de ações dessa natureza¹, resta configurada a **competência privativa do Tribunal de Justiça** para seu processo e julgamento, a teor do disposto no art. 125, § 2º da Constituição Federal e no art. 74, VI da Constituição Bandeirante.

Consoante se admite na própria Exordial, a anulação de lei municipal insere-se na competência da Justiça Estadual Comum – muito embora se invoquem arestos do Tribunal Regional do Trabalho, como se verá. Ocorre que o órgão perante o qual deveria ter sido apresentada a demanda não era uma das Varas da Fazenda Pública da Capital, e sim o próprio Tribunal de Justiça. Mais que simples equívoco, o endereçamento ao órgão de 1º grau revela estratégia urdida para a obtenção facilitada da medida liminar que, no âmbito do controle abstrato, é condicionada à maioria absoluta dos votos do Órgão Especial ou Plenário pelo art. 10 da Lei 9.868/99. O artifício, utilizado pelas requerentes em vários dos Municípios em que seus associados mantêm atividades, tem sido repellido por esta Corte, como ilustram os julgados em anexo.

¹ Refutada pelo Juízo de Diadema-SP e por este Tribunal nos autos da Apelação nº 815.915.5/1-00, em anexo.



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

Deve este MM. Juízo, assim, valer-se da oportunidade constante do reexame dos pressupostos processuais (art. 267, § 3º) e reconhecer **de ofício** sua incompetência absoluta para examinar em tese a validade de lei local.

Não se concebia, aliás, pudesse o poder geral de antecipação, conferido a todos os órgãos jurisdicionais pelo art. 273, funcionar como **sucedâneo da medida cautelar típica da ação direta de inconstitucionalidade**. Apenas esta recebe do ordenamento brasileiro a eficácia paralisante da lei ou ato normativo municipal impugnado em face da Constituição Estadual, e apenas em sede de controle concentrado pelo Tribunal de Justiça pode ser deferida.

Não atrai a competência do Juízo de 1º grau nem torna adequada a via eleita o fato de as requerentes terem, em breve passagem, afirmado que *“a ação somente terá efeitos para as partes”*. Malgrada a assertiva, a ação assume, às escâncaras, natureza de representação de inconstitucionalidade em tese², haja vista que:

1. a causa de pedir **não descreve ou impugna qualquer ato concreto** das autoridades municipais, mas tão-só a Lei 13.707 em seus efeitos gerais e abstratos;
2. o pedido é limitado à anulação da lei municipal, sem conter pedido de tutela a direito material específico da entidade ou de seus associados como objeto principal da ação;
3. **não há lide, no sentido de pretensão resistida, que contraponha, a algum direito do autor, certo comportamento, situação fática ou situação jurídica do réu**. A demanda não tem perfil de conflito subjetivo, portanto, mas de processo objetivo em que inexistem interesses individuais delimitados ou direitos subjetivos violados,

² Inclusive tendo as requerentes admitido, em outro trecho, que *“não estão as Proponentes requerendo a declaração de inconstitucionalidade da lei, em caráter incidental ou difuso...”*.



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

restringindo-se o objeto à aferição da conformidade de uma norma à norma superior. Do processo não resultará utilidade prática imediata para o autor (utilidade, se houver, será indireta ou mediata).

Destarte, vibrante a presença de todos os caracteres da representação de inconstitucionalidade e do processo afeito à jurisdição constitucional abstrata. Mesmo que os efeitos da sentença de procedência, caso se permita o desenrolar do processo, projetem-se *inter partes*, **não se admite a propositura de ação, perante órgão julgante de 1º grau, cujo único pedido seja a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.**

Se à jurisdição ordinária defere-se apenas o controle difuso, é forçoso que o pedido de invalidação de lei deva servir de antecedente lógico de um outro pedido, principal, operando a declaração *incidenter tantum*, restrita aos fundamentos da sentença, não ao dispositivo.

Neste sentido, é copiosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“RECLAMAÇÃO. CONTROLE CONCENTRADO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AS AÇÕES EM CURSO NA 2. E 3. VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SÃO PAULO - OBJETO DA PRESENTE RECLAMAÇÃO - NÃO VISAM AO JULGAMENTO DE UMA RELAÇÃO JURÍDICA CONCRETA, MAS AO DA VALIDADE DE LEI EM TESE, DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO SUPREMO TRIBUNAL (ARTIGO 102-I-A DA CF). CONFIGURADA A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO PARA O CONTROLE CONCENTRADO, DECLARA-SE A NULIDADE "AB INITIO" DAS REFERIDAS AÇÕES, DETERMINANDO SEU



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

**ARQUIVAMENTO, POR NÃO POSSUIREM AS AUTORAS
LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA
DE INCONSTITUCIONALIDADE.”** (Reclamação nº 434/SP,
Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK
Julgamento: 10/12/1994)

Formulado *sic et simpliciter* o pedido de anulação da lei em ação de feição comum, interpõe-se, entre a demanda e a tutela, um vácuo por demais extenso para ser transposto: a impossibilidade jurídica. Veda o ordenamento brasileiro que indivíduos ou pessoas jurídicas não legitimadas pelo art. 103 da Constituição Federal pleiteiem em juízo, diretamente, a invalidação de leis; o provimento jurisdicional que tem por objeto a retirada de ato legislativo do sistema jurídico é excepcional, não se possibilita senão no processo de natureza objetiva.

Imprópria a via escolhida para a insurgência contra a lei municipal, falece às requerentes um aspecto essencial do interesse de agir – a adequação do procedimento. Assim, não só em respeito ao pressuposto processual da competência, na modalidade absoluta (art. 267, IV), como também em atenção às condições da ação, uma vez não indeferida a Inicial na forma do art. 295 cumpre exarar a decisão correspondente, na presente fase do procedimento, extintiva do feito sem resolução do mérito.

II – carência de objeto da ação: a Lei 13.707/04 encontra-se revogada

Quer se qualifique como ação ordinária com pedido de declaração de invalidade de lei *incidenter tantum*, quer como representação de inconstitucionalidade disfarçada, a demanda, sob ambas as perspectivas, **carece de objeto.**



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

O reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei municipal 13.707/04 e sua anulação são pedidos integrantes do objeto da ação e este com aqueles mantém dependência lógica. A possibilidade e o interesse processual em sua realização, pois, erigem-se determinantes para a viabilidade do julgamento do mérito e a própria subsistência do feito.

Contudo, ao ingressarem em juízo tencionando infirmar a validade do referido ato normativo e lograr a cessação de sua eficácia, as requerentes não se deram conta de que este não mais sequer possui **vigência**.

A LEI 13.707/04 ENCONTRA-SE REVOGADA PELA LEI 14.485 DE 19 DE JULHO DE 2007, QUE CONSOLIDA, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, AS DATAS COMEMORATIVAS E FERIADOS ENTÃO PREVISTOS EM LEIS ESPARSAS.

Em seu art. 9º, a Lei 14.485 expressamente institui o feriado municipal do Dia da Consciência Negra, como se observa da transcrição abaixo:

"Art. 9º. Fica instituído o feriado municipal do Dia da Consciência Negra, a ser comemorado todos os dias 20 de novembro."

Mais adiante, no dispositivo seguinte, o texto legal enuncia o conjunto dos feriados paulistanos, nele incluindo a data em apreço:

*"Art. 10. São considerados feriados no Município da Capital, para efeito do que determina o art. 2º da Lei Federal nº 9.093, de 12 de setembro de 1995, os dias 25 de janeiro, 02 de novembro, **20 de novembro**, sexta-feira da Semana Santa e Corpus Christi." (grifos nossos)*

Conquanto não declare revogada a lei a originalmente instituir tal feriado – como o fez em relação a outras tantas concernentes a datas



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

diversas – é indubitável ter a Lei 14.485/07 revogado-a **tacitamente**, na medida em que **dispôs exaustivamente acerca da mesma matéria**, ajustando-se à terceira forma ab-rogativa enumerada pelo art. 2º, § 1º do Decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil), *litteris*:

“Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

*§ 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou **quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior**. (grifos nossos)*

As próprias requerentes noticiam a existência da Lei 14.485 em sua causa de pedir (fl. 09), mas sem atinarem para sua eficácia extintiva da vigência da lei por cuja ineficácia propugnam. Indelével que lei revogada seja destituída de eficácia, mormente quando nenhuma ultratividade possua (inexistem fatos constituídos sob sua vigência que permaneçam por ela disciplinados), mesmo porque lei criadora de feriado é meramente formal, de efeitos concretos.

Presente na causa de pedir, mas ausente do pedido, **não pode a Lei 14.485/07 ser declarada inconstitucional nesta ação, sob pena de incongruência entre a tutela e a demanda e colisão com o princípio do juiz natural (art. 5º, LIII da CF/88 – a jurisdição deve ser inerte e o juiz, imparcial) e afronta às basilares regras dos arts. 2º, 128 e 460 do CPC**. Com efeito, as requerentes não impugnam a Lei 14.485/07, razão pela qual não há como lhe estender os efeitos da medida liminar.

Não há como se deixar de constatar, destarte, a inocuidade da medida antecipatória, concedida, nos termos do pedido, para determinar “a suspensão dos efeitos do feriado civil instituído pela Lei nº 13.707/04”. É juridicamente impossível sobrestar a eficácia e desconstituir a validade *pro futuro* de norma despida de vigência.



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

Por outro lado, o provimento de mérito final requerido **não trará qualquer utilidade às partes autoras**: ao recair sobre ato normativo extinto, e não sobre a lei que atualmente institui o Dia da Consciência Negra, será inapto a entregar o bem da vida colimado, que é a exoneração do dever de respeito ao feriado municipal em 20 de novembro.

Restritas as tutela antecipada e definitiva, uma e outra, à suspensão e anulação da Lei 13.707, já revogada, não há o que suspender ou anular. A decisão liminar é carente de objeto; as requerentes, por sua vez, são carentes de ação, dada a **falta de interesse de agir no aspecto utilidade** e a **impossibilidade jurídica do pedido**.

A Municipalidade, descobrindo-se envolvida em lide eivada de tantos vícios que o afastamento de uns não permitiria superar sua inviabilidade à vista dos outros, desde já requer, também por este motivo, a decretação da extinção do processo sem resolução do mérito, haja vista ter sido a petição inicial indevidamente deferida, quando contrastada ao art. 295, *caput*, III e parágrafo único, III.

Junta-se o texto integral da Lei municipal 14.485 de 19 de julho de 2007, para comprovação de seu teor e vigência (art. 337 do CPC).

III – ausência de autorização assemblear e de relação nominal dos associados

As entidades corporativas vêm a juízo em defesa dos interesses de empresas que representam. Muito embora lhes confira o ordenamento jurídico a legitimidade para tanto, há condições que se impõem para a representação judicial de pessoas naturais ou jurídicas por intermédio de associações.

Garante o **art. 5º, XXI** da Constituição Federal às entidades associativas a atuação em prol de seus filiados, em juízo ou fora dele, se por estes



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

expressamente autorizadas³ . A seu turno, exige o art. 2º-A, parágrafo único da Lei 9.494/97:

*“Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, **a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.**”* (grifos nossos)

Além de buscarem certificar a verdadeira representatividade da entidade associativa, os preceitos constitucional e legal desvelam a preocupação de se delimitar subjetivamente os efeitos da coisa julgada, pois só quem efetivamente representado no processo pode se aproveitar de ou ser prejudicado por seu resultado. As requerentes, porém, **não juntaram qualquer dos documentos exigidos**. Do compulsar dos autos, verifica-se a ausência tanto da autorização assemblear quanto da relação nominal de associados.

Intitulando-se “Centro das Indústrias”, devem as requerentes esclarecer quais são as empresas cuja atividade preponderante tenha natureza industrial que estão abrangidas por seus estatutos. **É imprescindível a delimitação do universo de estabelecimentos industriais que seriam dispensados de observar o feriado municipal em 20 de novembro**, pena de se beneficiarem, do afastamento da eficácia da lei, empresas não representadas na ação, estranhas ao grupo filiado às requerentes.

A autorização assemblear **não é suprida pela autorização estatutária genérica** à propositura de ações pela associação em prol de seus associados. Há que ser concedida em vista da demanda específica a ser proposta,

³ “Art. 5º. XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.”

por deliberação da maioria qualificada a decidir sobre o ingresso em juízo, assumindo todas as consequências daí decorrentes, mesmo porque o grupo de associados existente à época da elaboração do estatuto pode não mais ser o grupo atual, tendo este interesses diversos.

Portanto, não se deve acatar a substituição, pretendida na Inicial, da ata expressamente exigida pelo dispositivo legal supratranscrito por uma simples previsão estatutária, feita sem atenção às particularidades da demanda concreta.

A petição inicial, também por estes motivos, não poderia ter sido deferida.

- **DO MÉRITO**

I – competência do Município para instituir feriados civis pertinentes ao interesse local

O pedido formulado na Inicial, caso se admita seja examinado, encontra sólida oposição no grau de certeza atribuído *prima facie* ao fundamento contrário à pretensão: a presunção de constitucionalidade da lei (art. 97 da Constituição Federal).

Desta usufruem, indiscriminadamente, as leis editadas por todos os Entes da Federação. É írrito ao art. 1º, *caput*, ao art. 18 e, especialmente, ao art. 30, I e II da Constituição Brasileira que se menoscabe a lei municipal. Isto se faz quando se diminui a força material de sua presunção de legitimidade perante a Carta Estadual, que repercute, no plano processual, impondo o ônus de sua desconstituição a quem sustente a inconstitucionalidade e majorando o grau de certeza que tal arguição deve alcançar.

Do conjunto das alegações expendidas na Exordial, não resulta suficientemente verossímil que a Lei 13.707/04 fosse inconstitucional, durante



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

sua vigência (hoje insubsistente), quer sob o parâmetro federal, quer sob o parâmetro estadual.

Limitam-se as requerentes a descrever vício de natureza formal, acusando a suposta incompetência do legislador municipal para instituir feriados em demasia às condições delineadas pelo legislador federal, na medida em que vincula a matéria ao Direito do Trabalho, exclusivamente disciplinável pela União (art. 22, I).

O art. 2º da Lei federal 9.093/95, de veras, estabelece que os Municípios poderão criar feriados religiosos, de acordo com a tradição local, em número igual ou inferior a quatro, já computada a Sexta-Feira da Paixão.

A vigência do preceito, no entanto, longe está de interditar ao Município de São Paulo, e a tantos outros que seguiram na mesma esteira, a definição de um dos dias do calendário como destinado à homenagem à comunidade negra, na figura de um dos expoentes da resistência à opressão escravista, atribuindo-lhe a natureza jurídica de feriado local.

Em princípio, argumente-se *a contrario* à qualificação jurídica que o agravo conferiu à matéria da Lei 13.707/04 e à hierarquização entre a lei federal e a lei municipal neste particular.

A instituição de feriado local **não se compreende por inteiro nos domínios do Direito do Trabalho**. A relevância jurídico-trabalhista que possa adquirir, com efeito, constitui um dos muitos aspectos da entidade normativa, e portanto não lhe esgota. A relevância para a coletividade local, a repercussão na História da Comuna, a condição de elemento da cultura própria, o valor pedagógico para a consciência dos munícipes em se acenar para a importância da data, dentre outros, são aspectos igualmente dignos de reconhecimento e proteção na ordem constitucional.

A deliberação dos cidadãos de um Município, através de seus representantes eleitos, por instituir feriados e datas comemorativas próprios exprime, para a comunidade que ali vive e para o restante da Nação, a



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

institucionalização da tradição local. Noutros termos, confere objetividade jurídica a um fato histórico-cultural valorado positivamente no âmbito daquela Cidade.

Se o respeito que a partir de então deve ser dispensado à data adentra as fronteiras do Direito do Trabalho, lá produzindo consequências típicas, nem por isso queda desnaturada sua natureza de fenômeno ínsito ao Direito Municipal, a ser estudado e apreciado, quanto à validade formal e material da lei que o veicula, sob os auspícios das balizas que a Constituição da República põe à autonomia dos Entes federativos de terceiro grau. Insere-se a questão, pois, sob a égide do **interesse local**, vetor da competência legislativa dos Municípios (art. 30, I).

De fato, podem concorrer, sobre uma mesma matéria, interesses de diferentes pessoas políticas, cada qual incidindo sobre um **aspecto diverso** do objeto e o entregando à respectiva competência legislativa. O interesse local adutor da competência municipal não precisa isolar-se na matéria. Basta que **prepondere**, sem necessariamente excluir, sobre os interesses nacional e regional.

Esta a melhor interpretação do art. 30, I da Constituição Federal de 1988, herdeira da *ratio essendi* do preceito similar contido na Carta anterior, que definia a competência normativa da Comuna pelo "peculiar" interesse local. Dispensado o adjetivo, mantém-se o escólio da doutrina especializada:

- O interesse local mede-se pelo critério da **preponderância**, não da exclusividade.

Dispensem-se também enfadonhas transcrições de autores e obras, em respeito ao saber jurídico do Douto Magistrado, certamente versado em Direito Constitucional e leitor dos comentários doutriniais lançados ao dispositivo em apreço na literatura jurídica brasileira.

E o que se demonstrará é que a instituição de um feriado **civil** – portanto sequer compreendido na disciplina da lei federal invocada – é lícita ao



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

Município, desde que guardem os motivos do feriado **pertinência** temática ao interesse local.

Ilustre-se antes, em acento à correta inteligência devida ao critério constitucional de competência municipal, como se manifestam, na experiência brasileira, a legitimidade da coexistência de interesses federativos.

A lei municipal que estatui a mão de direção das vias locais de circulação traduz a disciplina de assunto nitidamente afim ao interesse local, a saber, a ordenação dos espaços públicos urbanos. Sem prejuízo, concerne a matéria também ao trânsito, de interesse da União (art. 22, XI), por envolver o tráfego de veículos terrestres.

Pergunta-se: há quem duvide da validade de referida lei municipal, sustentando-a violadora da competência privativa da União para legislar sobre o trânsito?

Cabe semelhante indagação no presente caso. De que lei municipal consagre data de relevância local, para efeitos locais, em vazão a desejo da comunidade local, exsurge ofensa à competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho?

Vêm à baila uma plêiade de outras manifestações da competência legislativa municipal que, se encaradas por olhar pouco aguçado juridicamente, apresentar-se-iam colidentes com a competência privativa do Ente de maior dimensão territorial.

É próprio da competência legislativa municipal **fixar o horário de funcionamento** dos estabelecimentos comerciais sítos em seu território, como de há muito reconhecido pela jurisprudência sumulada do STF e pelo legislador federal.

Cuidaria o intérprete desavisado que, por decorrer da normatização dos horários do comércio local a imposição de limites ao expediente dos empregados do setor, o Município estaria adentrando a seara reservada à lei obreira. Não há como desmentir a possível repercussão das medidas sobre o salário



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

dos comerciários, quando exigido o adicional por serviço extraordinário (hora extra), garantido pelo art. 7º, XVI da CF/88, com suporte na lei municipal.

Todavia, o próprio detentor do poder de regular as relações entre o capital e o trabalho curva-se à preponderância do interesse local quando o aspecto a ser destacado é o horário de funcionamento das lojas. Assim dispõe a Lei **federal** 10.101/00:

*“Art. 6º-A. É permitido o trabalho em feriados nas atividades do comércio em geral, desde que autorizado em convenção coletiva de trabalho e **observada a legislação municipal**, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição.” [\(Incluído pela Lei nº 11.603, de 2007\)](#)*

Observa-se a estreita relação entre a matéria disciplinada pela norma legal acima e a matéria aduzida pela causa de pedir, a ponto de quase se confundirem. Está o legislador federal a **ressalvar**, de sua genérica permissão para o trabalho aos **feriados**, o eventualmente disposto em sentido contrário na legislação **municipal** – e por “legislação” assina-se compreender não só leis como decretos executivos, dada a amplitude do termo.

Ao reconhecer o titular da competência do art. 22, I que das deliberações do legislador do Município, tomadas a partir do art. 30, I, podem advir efeitos reflexos sobre os liames que vinculam empregadores e empregados no âmbito local, fica estabelecida, desde o plano normativo imediatamente abaixo da Constituição Federal (plano das leis emanadas do Congresso Nacional), a **coordenação** entre normas de diferentes esferas federadas incidentes sobre diferentes aspectos de um mesmo objeto.

Coordenação, saliente-se, entre leis de igual hierarquia, porquanto leis municipais produtos da competência do art. 30, I, não se inserem sob, mas ao lado de, leis federais.



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

A par de afirmar a validade de normas locais que tangenciem a disciplina dos feriados, a ordem jurídica nacional reconheceu, através do art. 6^a-A da Lei 10.101/00, poder o legislador do Município dispor em caráter **principal**, autonomamente, sobre feriados. Hão as pessoas que exercem atividade econômica em seu território, com mobilização do fator mão-de-obra, de respeitar o quanto decidido pela Edilidade, com o respaldo do Prefeito, sobre datas de especial apreço para a Comuna.

Cediço, enfim, que deflua um ou mais efeitos jurídico-trabalhistas da existência de um feriado, seja nacional, estadual ou municipal. Desarrazado, porém, que se faça tais efeitos ofuscarem os demais contornos da norma, a ponto de se transformá-la em mera disposição extravagante à CLT. Não pretendeu o legislador paulistano, ao firmar o dia 20 de novembro como Dia da Consciência Negra, disciplinar as relações entre empregadores e empregados. É espezinhar a nobre finalidade norteadora da *ratio legis* interpretá-la neste sentido.

Acerca da instituição de feriados, como em qualquer outra hipótese, é mister existir pertinência suficiente da questão com o interesse **específico** do Ente menor. Os motivos inspiradores de um feriado civil devem guardar intimidade com as circunstâncias históricas, culturais, sociológicas ou antropológicas do povo radicado na área personificada em Município. Conferido o nexos lógico, legitima-se a norma local.

COMO JÁ ASSENTOU O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, nos autos do **RE nº 251.470** (em anexo), de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, a matéria tange ao interesse local, em medida suficiente para deflagrar a competência legislativa do Município. Na oportunidade, julgou-se e proclamou-se a legitimidade da instituição de idêntico feriado por outra das Capitais brasileiras, o Município do Rio de Janeiro:

“Diz respeito à competência concorrente de que cogita o artigo 23 da Carta da República. Entre os incisos



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

nele insertos não se tem, em si, o referente à decretação de feriado. A atividade em tal campo faz-se à luz da autonomia municipal consagrada no artigo 30, inciso I, nela contido. Compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Ora, na espécie dos autos, os representantes do povo do município do Estado do Rio de Janeiro concluíram no sentido da homenagem a Zumbi e o fizeram a partir da atuação cívica revelada pelo personagem que acabou por integrar a História no panteão que a Pátria deve cultivar.

O que cumpre perquirir é se a atuação municipal fez-se à margem da Carta do Estado e aí a resposta é desenganadamente negativa. Atuou o Município em via na qual surge a autonomia maior norteadas por conceitos ligados à conveniência e à oportunidade."

Feitas em tese essas considerações alusivas aos feriados civis e sua pertinência ao interesse local dos Municípios em geral, é o momento de expor o quanto se atrela o Dia da Consciência Negra ao interesse específico do Município de São Paulo, e o porquê de ter a data merecido referência institucional como feriado civil paulistano.

IV – do fundamento constitucional material das Leis 13.707/04 e 14.485/07

O reconhecimento do martírio do Líder do Quilombo dos Palmares não se insula na homenagem à pessoa: antes, presta tributo a uma comunidade etnicamente definida, por razões históricas óbvias. **A própria Constituição de 1988 respalda e incentiva a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos que compõem a Nação brasileira:**



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

“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.

(...)

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

Notável o preceito constitucional. A uma por legitimar, para o específico propósito de instituição de datas marcantes, a adoção do critério étnico pelo legislador. A duas, por atribuir a competência à lei, sem distinguir sua origem, franqueando à União, Estados, Distrito Federal e Municípios dispor sobre o assunto. Ainda que interpretada restritivamente a expressão, uma vez omissa o legislador federal a respeito, pode o legislador municipal atuar, moldado apenas pelo Texto da Lei Fundamental.

Interpretação ampliativa, por sua vez, merece a expressão “datas comemorativas” para abarcar os feriados, até por assegurar a **máxima efetividade** da norma: instituir feriado é prestigiar mais veementemente o significado do fato histórico etnicamente relevante do que instituir mera data comemorativa.

Não bastasse o disposto no § 2º, poderia o Município honrar a memória da luta pela afirmação dos direitos civis à população afrodescendente com arrimo no § 1º, que incumbe o Estado (leia-se o Poder Público em geral) da **proteção das manifestações culturais de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional**⁴.

⁴ “§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”



PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 DEPARTAMENTO JUDICIAL

Respalda-se o legislador municipal até mesmo em lei federal. O legislador da União não ficou desatento à norma-programa constitucional acerca das datas comemorativas e sua importância. Especificamente quanto à data de significação para a comunidade afrodescendente, introduziu novo preceito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei federal 9.394/95), dispondo:

*“Art. 79-B. **O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como ‘Dia Nacional da Consciência Negra’.**”*
 (redação dada pela Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003)

Como se vê, é desiderato comum aos Entes federativos institucionalizar o Dia da Consciência Negra, 20 de novembro, outrora relegado aos festejos íntimos dos grupos representativos da comunidade homenageada.

Pode-se vislumbrar uma escala progressiva de institucionalização, galgando degraus desde sua inclusão no ensino público para compor a formação cidadã dos alunos, até a reserva de calendário para a data. Em cada nível da progressão, os efeitos didáticos e culturais alcançam parcela maior da sociedade: dos alunos da rede pública a toda a população.

O interesse na *“homenagem a uma raça”*, como desdenhosamente se referem as entidades autoras ao Dia da Consciência Negra (fl. 08), desborda os limites de um só Município, assim como a comunidade afrodescendente se estende por todo o território nacional. Isto não torna a matéria estranha ao interesse local. Cabe repetir que, corretamente interpretado o art. 30, I da Carta de 1988, reproduzido, em linguagem mais sucinta, de idêntico preceito contido na Carta anterior⁵, o interesse local **não se afere pelo critério da exclusividade**, vale

⁵ A atribuição da competência aos Municípios segundo o *“peculiar”* interesse local.



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

dizer, o que é de interesse local não necessariamente é única e exclusivamente de interesse local, podendo tocar ao interesse regional ou mesmo nacional.

Uma vez mais é oportuno trazer à colação o julgado do Pretório Excelso:

*“O Município do Rio de Janeiro legislou **sobre assunto que pode ser tido como de interesse local, muito embora não se mostre peculiar, específico, exclusivo ao campo de atuação.** Esse predicado é dispensável, porquanto não há antinomia entre a noção de interesses locais e interesses gerais. Quanto ao inciso II, já foi dito que a suplementação diz respeito à legitimação concorrente.” (grifos nossos)*

Sem embargo, considerando a vastidão do contingente populacional arraigado no Município de São Paulo, bem como a longevidade de sua História (remonta a 1554), ao longo da qual se presenciou a experiência de um sem-número de gerações de indivíduos, é de todo pertinente às peculiaridades locais consagrar data, pessoa, monumento ou fato ligado ao sentimento da etnia afrobrasileira.

Com efeito, se recenseada a população autodeclarada negra ou de ascendência negra nesta Capital, obter-se-ão centenas de milhares, quiçá milhões de homens e mulheres. O Município de São Paulo, por suas dimensões, concentra praticamente uma Nação inteira; assim, muitos dos temas que por sua abrangência normalmente seriam afetos somente ao interesse nacional, adquirem importância proporcionalmente equivalente para o interesse local da metrópole⁶.

⁶ A inspeção veicular, *exempli gratia*. O controle da emissão de poluentes pelos veículos automotores, como requisito para a licença à circulação nas vias públicas, constitui, em princípio, matéria atrelada ao direito de propriedade e ao trânsito, e requer inclusão na disciplina protetiva do meio ambiente uniforme em todo o País, sinalizando para a competência privativa



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

Conquanto seja curial não se tratar de feriado religioso, o feriado outrora previsto na Lei 13.707/04 do Município de São Paulo, hoje com sede legal no art. 9º da Lei 14.485/07, é oponível a todas as pessoas naturais e jurídicas em atividade nesta Comuna, sujeitas à autoridade do Poder Público paulistano, simplesmente porque válida a instituição de feriados civis para enobrecimento de data cara à tradição cultural, histórica, étnica e antropológica local.

Não há hierarquia entre a lei federal e a lei municipal nesta matéria. Em se tratando de assunto pertinente ao interesse local, aplica-se com plenitude o art. 30, I, deflagra-se a competência legislativa exclusiva do Município. Quando a hipótese não se exaure em matéria de competência meramente suplementar (art. 30, II), é equivocado analisá-la sob o enfoque da adequação vertical da lei local à lei estadual ou federal. O fundamento de validade que encontra a norma do Ente menor, nos aspectos formal e material, não reside nas normas dos Entes maiores: habita diretamente o Texto Constitucional.

Inobstante, coteje-se a Lei 13.707/04 do Município de São Paulo com a Lei federal 9.093/95, apenas para exame da procedência do que alegam as requerentes. O art. 2º desta última qualifica como feriados religiosos os “dias de guarda” instituídos pelos Municípios, fixando-lhes teto numérico (quatro). **Em nenhum de seus dispositivos, a lei federal proíbe a instituição de feriados civis.**

Tirante o fato de que escaparia à competência ao legislador da União dispor neste sentido, ainda assim se tem a plena incolumidade da lei municipal que crie feriados desta qualidade, afinal haverá pura suplementação da lei federal naquilo em que omissa ou lacunosa. É próprio da competência escalonada em níveis verticais que a disciplina dada a uma mesma matéria seja paulatinamente enriquecida à medida em que decresce o nível federativo da legislação.

da União. Contudo, o impressionante volume de automóveis em uso na cidade de São Paulo, a elevada concentração de pessoas e a extensa área do meio ambiente urbano no Município tornam a questão indubitavelmente pertinente também ao interesse público local.

Diante de todas essas considerações, incumbia às requerentes o ônus de sustentarem mais e melhor a pretensão à anulação da lei municipal. Tão robusto grau de certeza cometido à validade do ato normativo não é revertido por tão superficiais alegações como as formuladas na Inicial. Ataca-se singelamente a conformidade formal da lei ao ordenamento jurídico, mas não se ousa ferir sua legitimidade material. Silenciam quanto ao mérito da lei, deixam incontroversa a harmonia da instituição do feriado do Dia da Consciência Negra com os valores, fins e princípios da Constituição Federal, incorporados à Constituição do Estado de São Paulo.

Em última análise, a infirmação de lei por decisão judicial não lastreada em fundamentos suficientes implica transgressão ao primado da separação e independência entre os Poderes Legislativo e Judiciário. Ato jurisdicional só desconstitui ato legislativo se firmemente demonstrada a invalidade deste perante o ordenamento constitucional, caso em que o princípio da supremacia da Constituição soa mais alto. No caso dos autos, ademais, resta ofendida, em igual monta, a autonomia do Município, princípio sensível (art. 34, VII, c), cujo escamoteamento suscitaria a grave seqüela da intervenção federal no Estado-membro.

V – dos prejuízos da tutela ao Município

Concedeu o MM. Juízo *a quo* tutela antecipada para suspender, no ano corrente, o feriado do Dia da Consciência Negra no Município de São Paulo, para milhares de empresas associadas às entidades requerentes. Se mantida a decisão, considerando que o procedimento não se ultimará a tempo de haver o julgamento definitivo da causa antes de 20 de novembro – confirmando ou cassando a medida –, **todos os estabelecimentos industriais abrangidos pela postulação poderão funcionar normalmente na data legalmente destinada à paz e ao**

descanso na cidade. Ultrapassada a 24ª hora do dia, não mais se impedirá a consumação do fato.

Destarte, **jamais se logrará reverter o desrespeito ao Dia da Consciência Negra no ano de 2009.** Mesmo que a demanda acabe julgada improcedente em 1º grau, ou em virtude de recurso de apelação, os estragos decorrentes da exoneração do cumprimento da lei que fixa o feriado municipal terão se concretizado no plano fático.

Não é preciso grande esforço para se vislumbrar quais os efeitos do funcionamento simultâneo de plantas industriais de variados portes, localizadas em diferentes regiões da metrópole, sobre o **meio ambiente natural e urbano, a saúde da população, a fluidez do tráfego, a mobilização de serviços públicos, o consumo de água e energia, a integridade física das pessoas diretamente envolvidas na atividade e das pessoas residentes nos bairros avizinhados.**

Poluentes serão emitidos, resíduos sólidos serão acumulados, veículos de carga circularão, os efetivos policiais, de agentes de fiscalização do trânsito e de hospitais públicos poderão ter de atender a ocorrências ligadas às indústrias; acidentes laborais ou que afetem o entorno das fábricas (como explosões ou vazamentos) pairarão latentes.

Mais que conjeturas, são hipóteses de factível configuração, **o bastante para evidenciar o perigo de danos irreversíveis** à coletividade. É claro que o funcionamento cotidiano das indústrias no meio urbano traz habitualmente as consequências acima; todavia, **se há uma data específica em que tal não deva ocorrer, os efeitos sob comento são inaceitáveis, fogem à normalidade.**

O receio, difuso entre os munícipes, já foi manifestado pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

“A suspensão do feriado, ainda que somente em favor dos filiados do agravado, implicará, por óbvio, na necessidade de disponibilização de maior número de



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

serviços públicos, alterando a rotina de quase cinco anos e implicando em gastos.” (Agravado de Instrumento nº 958.596.5/8, 9ª Câmara de Direito Público, Rel. Gonzaga Franceschini, decisão monocrática, em anexo)

A mácula ao legítimo ato emanado dos Poderes autônomos do Município e aos propósitos que informam sua *ratio essendi* restará inscrita na História paulistana, por todo o sempre, vindo a posteridade a saber que, em 2009, foi ultrajada, na maior cidade brasileira, a memória dos mártires pela emancipação da comunidade negra. Este MM. Juízo tem o poder e a oportunidade para impedir a consumação da lesão, julgando **improcedente** o pedido e **cassando** a medida antecipatória irreversível.

Anote-se o que decidido no Agravo de Instrumento nº **727.132-5/1-00** (em anexo), em que se julgou tutela antecipada concedida para se afastar lei municipal que instituiu o feriado do Dia da Consciência Negra:

“Não fosse assim, o atendimento de pronto do reclamo perseguido pelos requerentes na ação que intentaram, dado o caráter satisfativo que a medida encerrou, somente em juízo exauriente poderá sobrevir, daí temerário a sua concessão nesta quadra pelo perigo da antecipação, ou mais propriamente da irreversibilidade futura do provimento, circunstâncias que não se coadunam com os ditames legais do instituto.”

As entidades requerentes, a seu turno, **não descrevem qualquer prejuízo concreto**, de caráter jurídico ou econômico, passível de ocorrência caso as empresas que lhes são associadas fiquem sujeitas ao feriado assim como já o

são as empresas dos demais ramos de atividade. Lacunar a Exordial neste ponto, descabe ao Poder Judiciário inferir as alegações *ex officio*⁷, mesmo porque somente um extenso e minucioso exame pericial atenderia à finalidade de demonstrar a necessidade que têm as proponentes da tutela jurisdicional. Imprestáveis, aqui, as regras da experiência ordinária (art. 335, parte final do CPC).

Não se trata apenas de zelar pelo valor simbólico da data. O desrespeito ao feriado, como se advertiu acima, importará em danos irreversíveis e capazes de transcender os lindes deste Município, propagando-se por toda a região metropolitana (emissão de poluentes, geração de tráfego de veículos pesados, apenas para citar alguns dos componentes da lesão em vias de se materializar).

VI – precedentes jurisprudenciais do TJ-SP

No que tange especificamente ao ajuizamento de demanda contra a instituição do feriado do Dia da Consciência Negra pelos Municípios, já assentou o TJ-SP a inadequação da via eleita, notadamente na **Apelação Cível nº 815.915.5/1-00** (em anexo), em autos nos quais figurou como parte autora o **mesmo grupo de entidades ora requerentes**:

“...seja pela inadequação da via eleita, ou pela ilegitimidade de parte, a ação era mesmo de ser julgada improcedente.

*O caso é, assim, de não provimento ao recurso interposto por **Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP - Regional de Diadema**, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade movida à **Prefeitura Municipal de***

⁷ “Art. 128 - O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.”



**PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO**
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO JUDICIAL

Diadema (proc. n.º 8.425/2008 - 1.º Ofício da Fazenda Pública de Diadema, SP), para manter a r. sentença, por seus próprios e ji fundamentos." (grifos do original)

Colacione-se, outrossim, o decidido na **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 104.690-0/6-00** (em anexo), acerca da lei do Município de Limeira, assim ementada:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 3.473, de 16.09.02, que cria o parágrafo único no artigo 1º da Lei Municipal nº 1.038, de 23.02.68, alterada pela Lei Municipal nº 1.242, de 30.12.70, considerando feriado municipal, de caráter cultural, o dia 20 de novembro - Dia da Consciência Negra. Inexistência de ofensa à Constituição do Estado de São Paulo. Ação improcedente."

De utilidade indiscutivelmente maior para o deslinde do caso concreto do que os arestos mencionados na Inicial, os julgados acima, proferidos pelo Tribunal de Justiça deste Estado, e não pela Justiça do Trabalho, sinalizam a posição jurisprudencial em vias de sedimentar-se sobre o tema, desde a mais alta Corte do País (**RE nº 251.470**).

Não importam os entendimentos contrários da Justiça especializada, **incompetente** para dizer da competência legislativa do Município, matéria essencialmente constitucional, nem bastam os arestos do TJ-RS para mais que a mera formação de corrente **minoritária**. É óbvio, aliás, que o Dia da Consciência Negra não merece, nos Municípios do Rio Grande do Sul, Estado de colonização quase exclusivamente europeia, o mesmo grau de institucionalidade que alcança, de forma legítima, em São Paulo, região de passado fortemente ligado à escravidão. A matéria passa bem ao largo do interesse local das Comunas gaúchas.

- **CONCLUSÃO**

Em vista de tudo o quanto exposto, o Município de São Paulo requer seja o processo **extinto sem resolução do mérito**, com fulcro nos incisos IV e VI do art. 267, porque inadequada a via eleita, carente de objeto a ação e ausentes dos autos a relação nominal de associados das entidades autoras e a respectiva autorização assemblear para a propositura da demanda.

Caso se mantenha a convicção deste MM. Juízo no sentido da presença de todas as condições da ação e dos pressupostos processuais, requer seja o pedido julgado **improcedente**, assegurando-se à autonomia do Município a conservação das leis que de seu legítimo exercício dimanam.

Termos em que,
Pede deferimento.

São Paulo, 09 de outubro de 2009.

JOSÉ ROBERTO STRANG XAVIER FILHO

Procurador do Município

OAB/SP nº 291.264