

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Cumpr
destacar , preliminarmente , que o Plenário do Supremo Tribunal Federal,
no julgamento da ADI 4.350/DF , Rel. Min. LUIZ FUX, reconheceu
qualificar-se a CNS como entidade sindical de terceiro grau, que “
representa nacionalmente as entidades das categorias econômicas da área
de saúde”, investida de legitimidade ativa “ *ad causam* ” para a instauração
de processo de controle normativo abstrato perante esta Suprema Corte.

De outro lado , entendo configurado , na espécie , o requisito da
pertinência temática, que se caracteriza pela existência do nex
de afinidade
entre os objetivos institucionais da entidade que ajuizou a ação direta e o
conteúdo material dos dispositivos por ela impugnados.

Com efeito , como referido , existe , no caso , o nex
de pertinência
temática, eis que o conteúdo do diploma legal ora questionado – que versa
sobre a duração do trabalho em relação à categoria profissional dos
assistentes sociais – relaciona-se , de modo direto , com a finalidade
institucional da entidade sindical autora, como resulta claro do teor do seu
estatuto social (art. 3º, I), que prevê , dentre as suas finalidades, a de “ (...)”
representar , defender e amparar perante os poderes públicos e entidades
privadas, os interesses individuais e coletivos da categoria econômica da
saúde (...)” (grifei).

Cabe lembrar , no ponto , que a jurisprudência do Supremo Tribunal
Federal, ao interpretar o alcance da cláusula inscrita no art. 103, inciso IX,
da Carta Política – e após definir o vínculo de pertinência temática como
requisito caracterizador da própria legitimidade ativa “ *ad causam* ” das
entidades de classe e das confederações sindicais para o processo de
controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.350/DF e ADI 4.627/DF ,
ambas de relatoria do eminente Ministro LUIZ FUX) –, firmou orientação no
sentido de atribuir , à CNS, qualidade para agir em sede jurisdicional
concentrada, sempre que o conteúdo normativo da regra estatal impugnada
suscitar , como na espécie , discussão que afete interesses da categoria
econômica que representa.

Assiste razão , portanto , à CNS, quando sustenta dispor de legitimação para agir, perante o Supremo Tribunal Federal, em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, e , ainda, quando afirma registrar-se , na espécie , a presença do vínculo de pertinência temática.

Tenho para mim , desse modo , que a CNS possui legitimidade ativa “ *ad causam* ” para promover a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Superada essa questão preliminar , examino o litígio constitucional submetido a esta Suprema Corte.

A entidade sindical autora sustenta que a União Federal, não obstante sua competência constitucional para dispor, *privativamente* , sobre direito do trabalho (**CF** , art. 22, I), não poderia legislar sobre os aspectos concernentes à duração de trabalho de determinada categoria profissional (os assistentes sociais, *no caso*), eis que , segundo alega a CNS, constituiria prerrogativa exclusiva das entidades sindicais , observados os limites constitucionalmente estabelecidos (**CF** , art. 7º, XIII), estipular , por meio dos instrumentos de negociação coletiva , com a participação das categorias interessadas, as cláusulas que disciplinam a duração do trabalho e a jornada diária no âmbito das relações trabalhistas.

Como se sabe , o ordenamento jurídico trabalhista convive , harmoniosamente , de um lado , com normas jurídicas heterônomas estatais que definem direitos e garantias mínimos titularizados pelos trabalhadores e estabelecem padrões normativos gerais (Constituição Federal, tratados e convenções internacionais e leis trabalhistas) e , de outro , com normas convencionais (acordos e convenções coletivas de trabalho) que, fundadas na autonomia coletiva privada , foram reconhecidas , pelo texto constitucional (**CF** , art. 7º, XXVI), como instrumentos legítimos de negociação e estipulação das condições de trabalho aplicáveis às categorias profissionais e econômicas celebrantes, bem assim à prevenção e à autocomposição de conflitos trabalhistas.

É inquestionável que, *no plano normativo heterônimo estatal* , a Constituição Federal outorgou à União Federal a competência para legislar , em caráter privativo , sobre normas de direito do trabalho (**CF** , art. 22, I), inclusive sobre a duração e a jornada diária de trabalho , sem prejuízo da possibilidade de delegação legislativa, *por meio de lei complementar* , para

que os Estados-membros **possam dispor** sobre questões específicas em matérias relacionadas à relação de trabalho (CF , art. 22, **parágrafo único**).

É por isso que o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal **tem assinalado** , **em inúmeros julgamentos** , que a competência da União Federal **para legislar sobre direito do trabalho reveste-se de absoluta privatividade** (ADI 601/RJ , Rel. Min. ILMAR GALVÃO – ADI 953/DF , Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 953/DF , Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 1.515/DF , Rel. Min. SYDNEY SANCHES – ADI 2.487/DF , Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ADI 2.609/RJ , Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 3.069/DF , Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 3.610/DF , Rel. Min. CESAR PELUSO – ADI 3.811/RJ , Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 3.894/RO , Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 4.387/SP , Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ARE 970.577-AgR/SP , Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ARE 1.032.912-ED-AgR/SP , Rel. Min. GILMAR MENDES – RE 632.713-AgR/MG , Rel. Min. AYRES BRITTO, v.g.):

“ MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 2.586/1996 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE ESTABELECE NORMAS DE PREVENÇÃO RELATIVAS ÀS ATIVIDADES QUE POSSAM DESENCADENAR LESÕES POR ESFORÇOS REPETITIVOS – ALÍNEA ‘ B ’ DO INCISO III DO ART. 3º DA LEI Nº 2.586/1996 QUE REGULA JORNADA E INTERVALOS DE TRABALHO – VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO (ART. 22 , INCISO I , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) .

Cautelar deferida para suspender , sem redução de texto, quanto aos empregados celetistas, a alínea ‘ b ’, do inciso III, do art. 3º, da Lei nº 2.586, de 3 de julho de 1996. ”

(ADI 1.862-MC/RJ , Red. p/ o acórdão Min. NELSON JOBIM – grifei)

“ CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL . INSTITUIÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO . ATRIBUIÇÃO DE PODER FISCALIZATÓRIO E SANCIONATÓRIO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL EM MATÉRIA DE DIREITO DO TRABALHO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO . VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 22, PARÁGRAFO ÚNICO, E 21, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Cumpre à União legislar sobre a jornada de trabalho , sendo incompatível com a Constituição a

legislação estadual que, extrapolando o conteúdo da delegação legislativa estabelecida em Lei Complementar Federal (no caso, a Lei Complementar Federal 103/2000), estipule, para determinadas categorias profissionais, jornada de trabalho diferente daquela disposta na legislação federal. 2. A atribuição de poder fiscalizatório e sancionatório pelo Poder Público Estadual em matéria de Direito do Trabalho contraria a **competência exclusiva da União** para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV). 3. Medida cautelar confirmada em menor extensão. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente."

(ADI 6.149/RJ , Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – grifei)

" Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito do Trabalho. Competência legislativa da União. Precedentes. 1. **É pacífica a jurisprudência da Corte de que compete à União , privativamente , legislar sobre direito do trabalho e sobre as condições para o exercício de profissões** . 2. Agravo regimental não provido."

(ARE 821.761-AgR/SC , Rel. Min. DIAS TOFFOLI – grifei)

Cabe assinalar , de outro lado , que o âmbito normativo disponível ao exercício da autonomia coletiva privada **viabiliza amplo espaço de conformação** destinado à construção de soluções negociadas **entre os próprios trabalhadores** (**por meio** das respectivas entidades de representação sindical) **e os empregadores ou sindicatos patronais** , desde **que observada a intangibilidade dos direitos que compõem o patamar civilizatório mínimo assegurado** aos trabalhadores em geral, **seja** pela Constituição Federal, **seja** pelas normas justralhistas **que se revestem de caráter imperativo e indisponível** .

No que se refere à duração do trabalho , o legislador constituinte **estabeleceu um lapso temporal máximo para a jornada ordinária** correspondente a **08 (oito) horas diárias de trabalho** e para a duração normal de trabalho equivalente a **44 (quarenta e quatro) horas semanais** , facultada , ainda , a **compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho** (**CF** , art. 7º, XIII), **sem prejuízo** da possibilidade da União Federal, **através de lei ordinária** (**CF** , art. 22, I), **ou** dos Estados-membros, **no exercício da competência legislativa delegada por meio de lei complementar da União** (**CF** , art. 22, **parágrafo único**), **fixarem parâmetros normativos mais favoráveis** a determinadas classes de trabalhadores, **em razão** das condições específicas de trabalho a **que estão sujeitas** algumas categorias profissionais.

E foi exatamente o que ocorreu, p. ex., **em relação** aos bancários (**30 horas semanais** – CLT, art. 224), aos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais (**30 horas semanais** – Lei nº 8.856/94, art. 1º), aos técnicos em radiologia (**24 horas semanais** – Lei nº 7.394/85, art. 14), aos jornalistas empregados (**05 horas diárias** – CLT, art. 303), aos cabineiros de elevador (**06 horas diárias** – Lei nº 3.270/57, art. 1º), aos Advogados empregados, sem vínculo de exclusividade (**04 horas diárias e 20 horas semanais** – Lei 8.906/94, art. 20), **sendo certo**, ainda, que ambas as Turmas desta Suprema Corte vieram a reconhecer a plena legitimidade jurídico-constitucional da Lei nº 8.856/94 que, editada pela União Federal, **veio a fixar a duração normal do trabalho** dos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais **em 30 horas semanais**, **em atenção e observância** às condições especiais de trabalho e às necessidades peculiares àquelas categorias profissionais:

“ DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. JORNADA DE TRABALHO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que compete à União legislar privativamente sobre normas que estabeleçam condições para o exercício profissional. Precedentes.

2. No caso, aplica-se a Lei federal nº 8.856/1994, a qual prevê jornada de trabalho de 30 horas semanais para fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. “

(ARE 869.896-AgR/MS, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – grifei)

“ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. PROFISSIONAIS FISIOTERAPEUTAS E TERAPEUTAS OCUPACIONAIS. CARGA HORÁRIA. LEI N. 8.856/1994. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES DE TRABALHO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. “

(ARE 758.227-AgR/PR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

Vê-se, desse modo, que o diploma legislativo ora impugnado (Lei nº 12.317/2010), **além de situar-se** no âmbito material da competência legislativa **privativa** da União Federal (**CF**, art. 22, I), **compõe**, ainda, o universo normativo **das regras protetivas** da categoria profissional dos assistentes sociais, **fundadas em razões pertinentes** às condições

particulares a que estão expostos esses trabalhadores no exercício de suas atividades laborais, **cabendo destacar**, no ponto, o teor da justificação do Projeto de Lei nº 1.890/2007, que deu origem à Lei nº 12.317/2010, do qual extraio o seguinte fragmento:

“ A limitação da jornada de trabalho visa primordialmente a preservar a saúde e a segurança dos trabalhadores .

Como regra geral, a Constituição Federal fixou, no art. 7º, inciso XIII, a duração do trabalho em 8 horas diárias e 44 semanais. **Algumas atividades**, entretanto, exigem mais do trabalhador, levando-o mais rapidamente à fadiga, pelo desgaste físico ou psicológico. Sua produtividade fica comprometida, e o trabalhador exposto a doenças profissionais e acidentes de trabalho. Em consequência, os usuários dos seus serviços também correm riscos maiores.

A maior exposição à fadiga, causada pelo exercício de determinadas profissões, justifica, portanto, a fixação de jornadas reduzidas de trabalho.

Os assistentes sociais constituem, sem dúvida, uma categoria cujo trabalho leva rapidamente à fadiga física, mental e emocional. São profissionais que atuam junto a pessoas que passam pelos mais diversos problemas, seja em hospitais, presídios, clínicas, centros de reabilitação ou em outras entidades destinadas ao acolhimento e à (re) inserção da pessoa na sociedade.

As condições sob as quais os assistentes sociais trabalham muito os aproxima dos profissionais da saúde, que têm direito, em diversos casos, à jornada de trabalho reduzida. É este o caso, por exemplo, dos médicos, que fazem jus a jornada de no mínimo 2 e no máximo 4 horas diárias (art. 8º, 'a', da Lei 3.999, de 15 de dezembro de 1961); dos auxiliares (auxiliar de laboratorista e radiologista e internos), cuja jornada legal é de 4 horas diárias (art. 8º, 'b', da Lei 3.999, de 1961); dos técnicos em radiologia, que têm jornada de 24 horas semanais (art. 14 da Lei 7.394, de 29 de outubro de 1985); e dos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, que trabalham 30 horas por semana (art. 1º da Lei 8.856, de 1º de março de 1994).

O Projeto de Lei que ora apresentamos visa a conceder a jornada reduzida também aos assistentes sociais, cujas atividades são reguladas pela Lei nº 8.662, de 1993.

Por considerarmos ser justa e socialmente relevante a proposição ora apresentada, rogamos aos nobres Pares apoio para sua aprovação.” (grifei)

Vale destacar , por relevante , nesse mesmo sentido , fragmento do parecer oferecido pela douta Procuradoria-Geral da República, que a seguir reproduzo :

“ 7. O art. 80 da Constituição, ao prever a livre associação sindical ou profissional , destaca o papel dos sindicatos na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria (inciso III) e sua participação obrigatória em negociações coletivas de trabalho (inciso VI).

8. Também o art. 7º vem em reforço, quando estabelece que , por meio de convenção coletiva, as garantias de irredutibilidade de salário (inciso VI) e de jornada laboral (incisos XIII e XIV) podem ser alteradas. Nesses casos, a previsão normativa cede diante do pactuado entre as partes'.

9. A Constituição , contudo , em momento algum sugere que os direitos dos trabalhadores decorram somente de negociação coletiva, até porque tal compreensão esbarraria, em larga medida, na competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22,1, da CR).

10. De mais a mais, ao longo da história , a diminuição da jornada: de trabalho foi instrumento fundamental para se garantir ao trabalhador bem-estar, devido descanso, e convívio social saudável, propósitos expressos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXIV6, e também para combater o desemprego'. Wagner D. Gigilos lembra:

'A limitação da jornada de trabalho foi a mais antiga e vital reivindicação do Direito do Trabalho, objeto da Convenção Internacional do Trabalho n. 1, de 1919.

As primeiras leis brasileiras sobre jornada de trabalho são do início dos anos 30, com a finalidade de dar proteção biológica ao trabalhador. Pouco tempo depois, foram reconhecidas outras finalidades da limitação do dia de trabalho: objetivo social e humano de proporcionar uma vida melhor ao trabalhador e propósito econômico de evitar o desemprego.'

11. A redução da jornada de trabalho , mediante lei, é ainda um imperativo decorrente da proteção à saúde. Com efeito, o art. 196 da Constituição da República dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (...)'.

12. Há, assim, determinação expressa de que as políticas de saúde pública sejam orientadas no sentido da redução do risco . Esta, aliás, é uma posição bastante tranquila do Supremo Tribunal Federal, que reiteradamente vem afirmando que "o direito à saúde— além de

qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional.” (grifei)

Sendo assim , em face das razões expostas , **acolhendo** a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, **e considerando** , sobretudo , os precedentes **firmados pelo Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **julgo** , **improcedente** esta ação direta de inconstitucionalidade.

É o meu voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/08/2020