



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 677059/2025

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.591/DF

Relator : Ministro Edson Fachin
Requerentes : Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP) e outras
Advogado : Marcelo Montalvão Machado
Interessado : Presidente da República
Interessado : Congresso Nacional

Ação direta de inconstitucionalidade. Expressão “*exclusivamente*” do §2º do art. 40 da Lei n. 12.815/2013 (Lei dos Portos). Porto Organizado. Contratação com vínculo empregatício, por prazo indeterminado, feita exclusivamente dentre trabalhadores avulsos registrados no Órgão Gestor de Mão de Obra. Liberdade de conformação do Poder Legislativo. Parecer por que o pedido seja julgado improcedente.

A Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP, a Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres – ABRATEC e a Federação Nacional das Operações Portuárias – FENOP ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra a expressão “*exclusivamente*” constante do § 2º do art. 40 da Lei n. 12.815/2013 (Lei dos Portos).

TSR/JPSC/VF/AMO/RP

A norma em que inserida a expressão impugnada apresenta a seguinte redação:

Lei n. 12.815/2013

Art. 40. (...)

§ 2º A contratação de trabalhadores portuários de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício por prazo indeterminado será feita **exclusivamente** dentre trabalhadores portuários avulsos registrados.

A petição inicial alegou que a interpretação literal do termo “*exclusivamente*”, sem considerar elementos de proporcionalidade, viola os direitos à liberdade de ofício ou de profissão (art. 5º, XIII) e à igualdade entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o avulso (art. 7º, XXXIV). Cogitou de ofensa aos princípios da livre iniciativa (art. 1º, IV, e art. 170), da livre concorrência (art. 170, IV), da busca do pleno emprego (art. 170, VIII) e da liberdade econômica (art. 170, parágrafo único). Apontou contrariedade à determinação de que os portuários matriculados terão prioridade para a obtenção de trabalho nos portos, prevista no art. 3º, item 2, da Convenção n. 137 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Afirmou que há, na jurisprudência trabalhista, duas posições distintas quanto à interpretação jurídica conferida ao termo “*exclusivamente*”, a gerar desequilíbrio interpretativo, insegurança jurídica e descontinuidade de um serviço qualificado como essencial pelo inciso XV do art. 10 da Lei n. 7.783/1989 (Lei do Direito de Greve).

Requeru o deferimento de medida cautelar para suspender a interpretação literal da expressão atacada. Em definitivo, postulou a declaração de inconstitucionalidade do termo “*exclusivamente*” ou, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do § 2º do art. 40 da Lei n. 12.815/2013, conferindo-se interpretação conforme a Constituição ao termo “*exclusivamente*”, para que lhe seja atribuído o sentido de “*prioritariamente*”.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (peça 34).

O Senado Federal manifestou-se pela improcedência do pedido. Assegurou que o trâmite da proposição que originou a norma impugnada seguiu os ditames constitucionais. Sustentou que o seu conteúdo se insere no campo de livre conformação legislativa, não havendo afronta ao art. 5º, XIII, da Constituição (peça 43)¹.

¹ A manifestação do Senado Federal foi assim resumida:

CONSTITUCIONAL. TRABALHISTA. LEI Nº 12.815/2013 (LEI DOS PORTOS). TRABALHADORES PORTUÁRIOS. CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO. AVULSOS REGISTRADOS. OBRIGATORIEDADE. CADASTRO QUE ATENDE À EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. CONSTITUIÇÃO, ART. 5º, INCISO XIII. PELO JULGAMENTO IMPROCEDENTE.

1. Inexiste inconstitucionalidade na condição de que a contratação de trabalhadores portuários de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações será feita exclusivamente dentre trabalhadores portuários avulsos registrados, pois tal cadastro prévio é o que atesta sua qualificação profissional para o desempenho das atividades.

2. A exigência de qualificação profissional do trabalhador portuário avulso nos termos da lei atende ao disposto na Constituição, art. 5º, inciso XIII (“é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”). Norma constitucional de eficácia contida ou restringível.

3. Inexiste inconstitucionalidade nas opções legislativas impugnadas, sobretudo por tratar-se de matéria em que há mais de um caminho constitucional e politicamente viável, as próprias normas constitucionais não impuseram conteúdos específicos aos

A Presidência da República posicionou-se pela constitucionalidade da norma. Salientou que a atividade portuária tem relevância estratégica e especificidades que demandam regulação estatal, sem que isso ofenda a livre iniciativa e a liberdade econômica (peça 45)².

A Câmara dos Deputados informou que, dentro da discricionariedade constitucionalmente concedida ao Poder Legislativo, a elaboração da norma impugnada observou o devido processo legislativo no âmbito daquela Casa (peça 48).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido. Afirmou que a norma impugnada tem o objetivo de fortalecer a regulamentação do trabalho portuário, assegurando que os trabalhadores tenham qualificação e experiência necessárias para o seguro e eficiente desempenho de atividades em

legisladores, e houve efetiva troca de razões entre parlamentares por ocasião da deliberação para justificar as escolhas legislativas.

4. Pelo não conhecimento e, no mérito, pelo julgamento improcedente.

² A manifestação da Presidência da República recebeu a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE LIMINAR, EM FACE DO § 2º DO ART. 40 DA LEI Nº 12.815/2013. CONTRATAÇÃO EXCLUSIVA DE TRABALHADORES PORTUÁRIOS COM VÍNCULO EMPREGATÍCIO POR PRAZO DETERMINADO ENTRE OS TRABALHADORES AVULSOS REGISTRADOS NO RESPECTIVO ÓRGÃO DE GESTÃO DE MÃO DE OBRA (OGMO). COMPATIBILIDADE DO MODELO ADOTADO COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. INICIATIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA. CONFORMIDADE COM O DISPOSTO NO § 2º DO ART. 40 DA LEI Nº 12.815/2013 COM A CONVENÇÃO Nº 134 DA OIT. INOCORRÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DE CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

área que, para além de sua relevância política e econômica, é sensível à defesa do território nacional (peça 51)³.

- II -

A inicial busca parâmetro inadequado ao controle de constitucionalidade concentrado, quando sustenta que a lei impugnada destoa da Convenção n. 137 da OIT.

A ação direta somente admite cotejo com normas de tratados de direitos humanos que hajam sido promulgados na forma do art. 5º, §3º, da Constituição Federal. Conforme assentado nessa Corte, são esses os instrumentos internacionais que são recebidos como norma de

³ A manifestação foi assim resumida:

Trabalhador portuário avulso. Expressão “*exclusivamente*” constante do artigo 40, § 2º, da Lei nº 12.815/2013 (Nova Lei de Portos). Dispositivo que estabelece que a contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado para as atividades de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações deve ser feita exclusivamente dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados. Essencialidade dos serviços portuários. Atividade desenvolvida em área sensível à defesa do território nacional e de especial relevo político e econômico. A Lei nº 12.815/2013 teve como propósito modernizar o setor portuário do país, introduzindo alterações substanciais nas normas de concessão e exploração de portos, com o intuito de fomentar investimentos privados, aprimorar a eficiência operacional e elevar a competitividade dos portos brasileiros. O dispositivo impugnado, nessa linha, visa a fortalecer a regulamentação do trabalho portuário, assegurando que os profissionais contratados, ou seja, aqueles que terão uma maior relação de permanência no serviço, possuam a qualificação e a experiência necessárias para desempenhar suas funções de forma eficiente e segura. Compatibilidade da exclusividade da contratação de trabalhadores avulsos registrados com a Convenção nº 137 da OIT. Ausência de violação aos pilares da liberdade econômica e ao livre exercício da profissão. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

status constitucional; e, portanto, sujeitos à fiscalização abstrata pelo Supremo Tribunal.

Em mais de uma oportunidade, ao se ver provocado a aferir a compatibilidade de leis estaduais com o teor de convenções de direitos humanos não aprovadas com o quórum qualificado, o Tribunal recordou exatamente que *“a jurisprudência da Corte não admite o exame de contrariedade à norma infraconstitucional em sede de controle concentrado de constitucionalidade”*⁴.

A Convenção n. 137 da OIT detém *status* supralegal, mas infraconstitucional, não se prestando, portanto, para invalidar lei federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Mesmo se examinando o caso sob a perspectiva dos direitos à liberdade de ofício ou de profissão e da igualdade entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o avulso, bem como dos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da busca do pleno emprego e da liberdade econômica, tampouco se encontra motivo para anular a norma que aqui se questiona.

A Constituição centraliza, na União, a exploração de portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII, “f”), bem como a competência privativa para legislar sobre seu regime jurídico (art. 22, X). Confere ao legislador a discricionariedade para estabelecer, dentro dos limites constitucionais, a opção político-legislativa mais adequada

⁴ ADI n. 2.030, Pleno, rel. o Min. Gilmar Mendes, j. em 09.08.2017.

para assegurar as qualificações profissionais exigidas para o exercício de determinadas atividades laborais (art. 5º, XIII).

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *“a livre iniciativa, no exercício de atividade econômica, poderá sofrer restrições legítimas para prestigiar outros direitos fundamentais”*⁵. A Corte entende, ainda, ser *“legítima restrição legislativa ao exercício profissional quando indispensável à viabilização da proteção de bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição, de que são exemplos a segurança, a saúde, a ordem pública, a incolumidade individual e patrimonial”*⁶. A restrição ao livre exercício das profissões é admitida quando *“o inadequado exercício de determinada atividade possa vir a causar danos a terceiros e desde que obedeçam a critérios de adequação e razoabilidade”*⁷.

No exercício de suas competências constitucionais, a União editou a Lei n. 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pelo ente central da Federação de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (art. 1º).

O diploma prevê a existência de entidade denominada Órgão Gestor de Mão de Obra (“OGMO”), dotada de utilidade

⁵ ARE n. 1.459.045 AgR, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 19.12.2023.

⁶ ADPF n. 419, rel. o Ministro Edson Fachin, DJe 08.02.2021.

⁷ ADPF n. 183, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 18.11.2019.

pública e sem fins lucrativos (art. 39 da Lei n. 12.815/2013⁸), constituída, em cada porto, pelos operadores portuários. Para exercer atividade em Porto Organizado, trabalhadores portuários e portuários avulsos se sujeitam à intermediação do OGMO.

O órgão possui, entre as suas finalidades, as de administrar o fornecimento da mão de obra no âmbito portuário, manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso, treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro, e selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso (art. 32 da Lei n. 12.815/2013)⁹.

⁸ Art. 39. O órgão de gestão de mão de obra é reputado de utilidade pública, sendo-lhe vedado ter fins lucrativos, prestar serviços a terceiros ou exercer qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra.

⁹ Art. 32. Os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário, destinado a:

I – administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso;

II – manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;

III – treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;

IV – selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;

V – estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;

VI – expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e

VII – arrecadar e repassar aos beneficiários os valores devidos pelos operadores portuários relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Parágrafo único. Caso celebrado contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e tomadores de serviços, o disposto no instrumento precederá o órgão gestor e dispensará sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

A atuação institucional do OGMO é pautada pela proteção aos direitos fundamentais dos trabalhadores portuários, de que é exemplo a faculdade de exigir dos tomadores de serviço a garantia prévia dos pagamentos dos trabalhadores portuários avulsos (art. 33, §2º, Lei n. 12.815/2013). O órgão responde solidariamente com os operadores portuários pela remuneração do trabalhador portuário avulso e por indenizações originadas em acidentes laborais (art. 33, §3º, Lei n. 12.815/2013)¹.

Nesse sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu, no julgamento da ADI n. 5.132/DF, que o OGMO assegura ao trabalhador portuário avulso um vínculo estável para fins de gozo de seus direitos trabalhista:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Preliminar de ilegitimidade ativa afastada. FENOP. Associação de Associações. Precedentes. 3. Impugnação do §4º do art. 37 da Lei 12.815/2013. Novo Marco Regulatório do Setor Portuário. Termo inicial para contagem do prazo prescricional consistente no cancelamento do registro junto ao Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). 4. Alegação de violação ao princípio da segurança jurídica e ao disposto no art. 7º, inciso XXIX, da CF/88. 5. A Constituição da República, ao consignar, em seu art. 7º, o direito “à ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho (inciso XXIX) e “a igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso” (inciso XXXIV), não elidiu a possibilidade de que, dentro do preceituado pelas

normas constitucionais, em atenção aos princípios da valorização social do trabalho (art. 1º, IV) e de justiça social (arts. 3º, I a III; 7º a 9º, 170 e 193), fossem reguladas de modo diverso para atender às particularidades e às condições de trabalhos próprias da relação laboral avulsa. 6. **Constitui o OGMO ente a que se vincula de forma estável, isto é, de forma fixa e constante, o trabalhador portuário avulso, para fins de gozo de seus direitos trabalhistas.** Parece adequado, portanto, que o prazo quinquenal ou bienal seja aplicado considerando o vínculo com o órgão gestor. A solução, por sua vez, possibilita a aplicação, na prática, do prazo quinquenal, privilegiando o espírito que animou o legislador constituinte ao promover a ampliação do prazo prescricional e da proteção social conferida ao trabalhador. 7. Pedido em ação direta de inconstitucionalidade julgado improcedente.¹⁰

As informações da Consultoria Jurídica da União (INFORMAÇÕES n. 00016/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU) salientam a importância da atividade portuária e as vantagens dos OGMOs para o sistema portuário nacional, em especial em termos de segurança, qualidade e eficiência das operações portuárias:

10. Depreende-se da manifestação supra, que a atuação do OGMO pode ser definida como de cunho administrativo, fiscalizador e profissionalizante, pois que, nos termos do art. 32 da Lei nº 12.815/2013, cabe-lhe a administração da escala de trabalho, cadastro, registro, controle, fiscalização da mão de obra, pagamento dos encargos sociais e previdenciários, treinamento e habilitação dos trabalhadores avulsos,

¹⁰ ADI n. 5.132/DF, rel. o Ministro Gilmar Mendes, red. p/ acórdão o Ministro Edson Fachin, DJe 15.04.2021 – sem grifos no original.

além da organização dos setores de Medicina Ocupacional e Segurança do Trabalho.

11. Trata-se, à toda evidência, de um órgão de grande relevância para o sistema portuário, constituindo-se no principal elo entre os operadores portuários e o trabalhador avulso, e eventuais dificuldades nesse vínculo não têm o condão de macular o modo de atuação dos referidos entes.

(...) **14. Depreende-se, pois, que a atividade portuária é um sistema complexo e que, face à sua relevância estratégica e especificidade, exige um certo nível de regulação estatal, sem que tal circunstância signifique ofensa aos primados da livre iniciativa e da liberdade econômica.**

15. Trata-se, à toda evidência, de uma rede de interesses nacionais, internacionais, políticos e econômicos a clamar por permanente aperfeiçoamento.

(...) **18. Em suma, o sistema dos OGMO's, a par de reclamar eventuais ajustes pontuais, trouxe inúmeras vantagens ao sistema portuário nacional, em especial quanto à qualificação e profissionalização dos quadros, maior segurança e eficiência do trabalho e "ganhos de escala" aos operadores portuários, ao tempo em que sua modelagem legal e de governança impede a ocorrência de monopólio, como bem anotado pelo corpo técnico do TCU.** Ainda nesse tópico, o estudo da Corte de Contas reproduzido pelo Ministério dos Portos e Aeroportos, esclareceu serem infundadas as alegações de que a desaceleração e a redução de contratações com vínculo empregatício teriam ocorrido em razão da "exclusividade" prevista pela Lei 12.815/2013, pois demonstrado que a evolução tecnológica foi a responsável pela redução da demanda por mão de obra.¹¹

¹¹ Sem grifos no original.

Como salientou o Senado Federal, é o cadastro prévio no OGMO que atesta as qualificações profissionais para o exercício das atividades de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações, de forma que a contratação de profissional de fora do sistema é indiscutível fator de risco para o seu eficiente funcionamento.

A exclusividade de contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado entre os trabalhadores avulsos registrados no OGMO é opção político-legislativa adotada dentro dos limites constitucionalmente concedidos pelo art. 5º, XIII, da Constituição. A norma impugnada, que trata de requisito para o exercício de atividade portuária, encontra-se inserida na liberdade de conformação conferida ao Poder Legislativo para dispor sobre setor relevante estratégico, com restrição justificada à livre iniciativa para garantir a segurança e a eficiência do setor.

Sendo inequívoco o sentido da opção do legislador sobre o termo “exclusivamente”, não há margem para aplicação da técnica da interpretação conforme a Constituição¹².

O parecer é por que o pedido seja julgado improcedente.

Brasília, 11 de junho de 2025.

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho
Vice-Procurador-Geral da República

¹² ADPF n. 187/DF, rel. o Ministro Celso de Mello, DJe 29.05.2014; Rp n. 1.417/DF, rel. o Ministro Moreira Alves, DJ 15.04.1988.