



**PROCURADORA JURÍDICA  
PARECER Nº 202**

**PROJETO DE LEI Nº 12.278**

**PROCESSO Nº 78.004**

De autoria do Vereador **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei regula o exercício da atividade de guardador e lavador autônomo de veículos automotores; e revoga a Lei 4.010/92, correlata.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04, e vem instruída com (i) a norma municipal que pretende revogar (fls. 05/06) e (ii) a Lei Federal 6.242/1975 (fls. 07).

É o relatório.

**PARECER:**

**A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de inconstitucionalidade.**

**DA INCONSTITUCIONALIDADE.**

**I-) Da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Incompetência *ratione materiae* do Município. Inteligência do artigo 22, inciso I da CF.**

A Lei Maior distribui de maneira expressa a competência legislativa entre os entes federados, sendo claro que o Direito do Trabalho, matéria atingida pela presente propositura, é de competência privativa da União. Eis a dicção do art. 22, inciso I, da CRB:

*Art. 22.*

**Compete privativamente à União legislar sobre:**

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]* (grifo nosso).



O artigo em comento delimita a órbita de competência da União. Nele se incluiu o advérbio **privativamente**, trazendo a ideia de exclusivismo, segundo o qual a competência para legislar sobre as matérias que especifica (dentre as quais, o direito do trabalho) elimina a possibilidade de exercício das competências estadual, do distrito federal e municipal (supletiva e complementar).<sup>1</sup>

É regra, portanto, que somente a União pode editar normas que visem disciplinar “as relações jurídicas entre empresários e trabalhadores e de uns e outros com o Estado, no que se refere ao trabalho subordinado e no que diz respeito às profissões e à forma da prestação de serviços, e também no que se relaciona com as consequências jurídicas mediatas e imediatas da atividade laboral dependente.”<sup>2</sup>

Confirmando a regra, temos, excepcionalmente, a possibilidade de, mediante lei complementar federal, poderem os Estados-membros legislar sobre as matérias elencadas neste inciso, consoante parágrafo único do mesmo artigo<sup>3</sup>.

Portanto, **em nenhuma hipótese é deferido ao Município legislar sobre as relações do trabalho**, complementar ou supletivamente. Nesse sentido, reportamo-nos ao disposto no art. 22, inciso XVI, da Carta da República para asseverar que **compete privativamente à União legislar sobre** organização do sistema nacional de emprego e **condições para o exercício de profissões**.

1 cf. Ivair Nogueira Itagiba, in “O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira (1946)”, Livraria José Bushatsky, 1948, Segundo volume, p. 71. A CF/46, ao contrário da atual, não estabelecia competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.

2 cf. definição mista de direito de trabalho do jurista Guillermo Cabanellas, in Compendio de derecho laboral, Buenos Aires, Omeba, 1968, v. 1, p. 156; *apud* Amauri Mascaro do Nascimento, in Curso de Direito do Trabalho, Ed. Saraiva, 5ª edição-1987, p. 97.

3 J. Cretela Júnior, Comentários a CF/88, Ed. Forense Universitária, 1990, Tomo III, pp. 1440-1441.



No caso concreto, o projeto sob análise impõe ao Executivo Municipal a regulamentação da lei, “especialmente quanto à padronização de acessórios para identificação do profissional e documentação específica para efetivação do registro de profissional autônomo.” (art. 2º do PL).

Assim, o presente projeto de lei é flagrantemente inconstitucional, por invadir competência privativa da União. Noutro falar, a propositura inobserva as regras de competência legislativa constitucionalmente deferidas aos entes políticos, alcançando matéria que somente a União (excepcionalmente os Estados-membros) pode regular.

**II-) Da inobservância da discriminação constitucional de competência legislativa. Lesão ao princípio federativo. Inteligência do art. 1º *caput* da CF.**

Por decorrência do exposto no item anterior, temos que o projeto de lei, ao dispor sobre matéria de competência legislativa privativa da União, maculou o princípio federativo estampado no *caput* do art. 1º da CF/88.

O federalismo se caracteriza por estabelecer uma escala de descentralização do poder estatal entre os entes políticos que compõem determinado Estado, sob a forma de estruturas decrescentes, interiores uma às outras, enriquecidas de maior ou de menor número de poderes públicos a elas devolvidos.<sup>4</sup> Nesse passo, qualquer ato praticado por um dos entes políticos que ultrapasse o limite de sua competência, estiola o princípio federativo e, por consequência, será tido por inconstitucional.

É o caso do presente projeto de lei, que invade a competência privativa da União, lesando o princípio federativo – cláusula pétrea.<sup>5</sup> A

4 cf. Pontes de Miranda, in Comentários a CF/67, Ed. RT, 1967, Tomo I, p. 294.

5 Trata-se de matéria que somente pode ser alterada mediante edição de nova Carta Política (Poder Constituinte originário), consoante inciso I do § 4º do art. 60 da CF/88





Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

propósito, neste sentido, está sedimentada a jurisprudência pátria. Vejamos casos análogos:

TJ-SP - ADI: 21981506820158260000 SP

*Ação Direta de Inconstitucionalidade*

*Relator: Des. Ferreira Rodrigues*

*Comarca: São Paulo*

*Órgão Julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 18/05/2016*

**EMENTA:**

1. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** *Lei Municipal nº 3.485, de 16 de julho de 2015, que "dispõe sobre a proibição de empresas concessionárias que prestam serviços de transporte coletivo municipal em Santana do Parnaíba exigir ou permitir que motoristas exerçam a função de cobrança de passagem". Ação julgada conjuntamente com a ADIN nº 2263917-53.2015.8.26.0000, que tem o mesmo objeto.*

2. **ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO.** *Reconhecimento. Norma impugnada que usurpa a competência da União para legislar sobre "direito do trabalho" (CF, art. 22, I) e sobre "condições para o exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). Restrição imposta ao empregador, nesse caso, que impede o exercício de atividade profissional ou limita a liberdade do empregado e do empregador na fixação das condições do contrato de trabalho. **Matéria que não se enquadra na definição de interesse local (CF, art. 30, I) e que, por isso, é incompatível com o modelo constitucional de tratamento uniforme das profissões em todo o território nacional [...]***

3. **USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DA UNIÃO.** *Reconhecimento. O artigo 2º, 'caput', da lei impugnada, ao impor à Concedente (Administração) a obrigação de fiscalizar as Concessionárias do Serviço Público de Transporte (para impedir que os motoristas exerçam também a função de cobrador) está, por via indireta, autorizando a atuação de autoridades municipais em matéria de fiscalização das condições de trabalho, o que caracteriza invasão da esfera de atribuição conferida à União para "organizar, manter e executar a inspeção do trabalho" (CF, art. 21, XXIV). Precedentes do STF (ADI nº 953, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 02.03.2003; ADI-MC nº 1.893, Rel. Min. Carlos Veloso, DJ de 23.04.1999).*



**4. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** Reconhecimento. Ainda que fosse possível ao município estabelecer regras sobre direito de trabalho (art. 22, I), condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI) ou fiscalização da atividade laborativa (art. 21, XXIV) ou ainda sobre hipóteses de extinção do contrato de concessão (art. 22, XXVII), mesmo assim, em que pese a boa intenção do legislador local, a pretendida inconstitucionalidade haveria de ser reconhecida por ofensa às disposições dos artigos 5.º, 47, incisos II, XIV e XVII, e 144 da Constituição Paulista. É que a lei impugnada, de autoria parlamentar, ao disciplinar a forma de prestação de serviço de transporte (estabelecendo que o motorista não pode exercer cumulativamente a função de cobrador) avança sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo as disposições do art. 5.º, art. 24, § 2º, n. 2, art. 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual.

**5. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.**

No corpo do julgado, destacam-se alusões a precedentes do Egrégio Tribunal de São Paulo nesta mesma direção: ADIN nº 0080870-13.2015.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24/02/2016; ADIN nº 0090631-39.2013.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 11/09/2013.

O mesmo entendimento é ratificado pelo Supremo Tribunal Federal: ADI nº 3.251, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 19.10.2007; ADI nº 601, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 01.08.2002; ADI-MC nº 2.487, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 01.08.2003.

Por conseguinte, o projeto de lei é inconstitucional face à incompetência em razão da matéria verificada, cuja disciplina está afeta à União, e conseqüente lesão ao princípio federativo.




**DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.**

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, face a incidência de vício de juridicidade.


**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

S.m.e.


Jundiaí, 09 de junho de 2017.




Fábio Nadal Pedro  
Procurador-Geral



Ronaldo Salles Vieira  
Ronaldo Salles Vieira  
Procurador Jurídico



Elvis Brassaroto Aleixo  
Estagiário de Direito



Júlia Arruda  
Estagiária de Direito