



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 480

PROJETO DE LEI Nº 12.456

PROCESSO Nº 78.254

De autoria do Vereador **MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**, o presente projeto de lei prevê contratos de parcerias entre estética e bem-estar e profissionais que neles realizaram suas funções.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05/06.

É o relatório.

PARECER:

A proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, afigura inconstitucional.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

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

Diz o art. 22, inciso I da CF:

“Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:..



*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial **e do trabalho;***” (negritamos e grifamos)

O artigo em comento, delimita a órbita de competência da União. Nele se incluiu o advérbio **privativamente**, trazendo a ideia de exclusivismo, onde 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).¹

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.”**²

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 artigo³.

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



De qualquer sorte, **em nenhuma hipótese é deferido ao Município legislar sobre as relações do trabalho**, complementar ou supletivamente. Nesse sentido nos reportamos 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**.

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

Para corroborar com nosso entendimento, reportamo-nos à Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgada procedente, cujo teor discutiu a Lei nº 3.717/15 do Município de Cubatão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 3.717/15 do Município de Cubatão – Legislação que dispõe sobre a obrigatoriedade da contratação de mão-de-obra cubatanense e de mão-de-obra feminina pelas prestadoras de serviço no pólo industrial do Município – Matéria trabalhista – Usurpação de competência legislativa exclusiva da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), ofendendo o princípio federativo – Desrespeito aos artigos 1º e 144 da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente, com modulação de seus efeitos. (juntamos cópia)



II-) 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, *verbis*:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito...”

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.⁴ 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 pétrea⁵.

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



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

COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.

Conforme dispõe inc. I, do art. 139, do R.I., sugerimos somente a oitiva da 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, 17 de janeiro de 2018

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito

Júlia Arruda
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2016.0000396808

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2270853-94.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO e PREFEITO MUNICIPAL DE CUBATÃO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, TRISTÃO RIBEIRO, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, FRANÇA CARVALHO, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, ELCIO TRUJILLO, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 8 de junho de 2016.

Moacir Peres
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 29.752 (PROCESSO DIGITAL)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2270853-94.2015.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO E PREFEITO MUNICIPAL DE CUBATÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei n. 3.717/15 do Município de Cubatão — Legislação que dispõe sobre a obrigatoriedade da contratação de mão-de-obra cubatanense e de mão-de-obra feminina pelas prestadoras de serviço no pólo industrial do Município — Matéria trabalhista — Usurpação de competência legislativa exclusiva da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), ofendendo o princípio federativo — Desrespeito aos artigos 1º e 144 da Constituição Estadual — Vício formal de iniciativa — Inconstitucionalidade configurada — Ação julgada procedente, com modulação de seus efeitos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, contra a Lei Municipal n. 3.717/15, do Município de Cubatão, que dispõe sobre “a obrigatoriedade na contratação de mão-de-obra cubatanense e mão-de-obra feminina pelas prestadoras de serviço no polo industrial e dá outras providências”.

O autor diz que o ato normativo impugnado confronta o princípio federativo e a competência normativa da União para legislar sobre direito do trabalho, bem como os princípios da razoabilidade, da igualdade, da livre concorrência e livre iniciativa. Invoca os artigos 1º, inc. IV, 3º, inc. IV, 5º, inc. I, 22, inc. I, e 170, inc. IV, da Constituição Federal e 1º, 111 e 144 da Constituição Estadual. Discorre sobre o princípio federativo, citando doutrina e jurisprudência. Assevera que não há fator de discriminação razoável para a reserva de vagas para munícipes e mulheres na contratação de mão-de-obra. Argumenta que a distinção afronta a razoabilidade. Disserta sobre os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/18).

A liminar foi deferida (fls. 94/95).

O Presidente da Câmara Municipal de Cubatão prestou informações (fls. 108/112).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 145/146).

A douta Procuradoria Geral de Justiça requereu a procedência da ação (fls. 151/165).

É o relatório.

Pretende o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo obter provimento apto a “declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.717, de 30 de março de 2015, do Município de Cubatão” (fls. 17).

A ação é procedente.

A Lei municipal nº 3.717, de 30 de março de 2015, “autoriza o Poder Público a dispor sobre a obrigatoriedade na contratação de mão-de-obra cubatense e mão-de-obra feminina pelas prestadoras de serviço no pólo industrial, e dá outras providências”, nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam as empresas prestadoras de serviço no Pólo Industrial de Cubatão obrigadas a contratarem e manterem empregados prioritariamente trabalhadores domiciliados neste Município, na proporção de 70% (setenta por cento) do seu quadro efetivo de funcionários.

Parágrafo Único. As contratações previstas no caput deste artigo são para as novas vagas que forem criadas na vigência desta Lei.

Art. 2º Não se aplica a determinação prevista no artigo anterior mediante as seguintes hipóteses:

- 1. Para contratações de trabalhadores cuja mão-de-obra exija especialização ou habilitação específica, oriunda de qualificação em curso técnico, graduação em curso superior ou pós graduação;*
e
- 2. Admissão de empregado para ocupar cargo de chefia e direção de*

equipes.

Art. 3º As empresas prestadoras de serviços no Pólo Industrial de Cubatão serão obrigadas a destinar 15% (quinze por cento) da reserva percentual determinada no artigo 1º desta Lei, para mão-de-obra exclusivamente feminina.

§ 1º Na hipótese de não haver candidata para preenchimento da vaga destinada à mão-de-obra feminina em 15 dias após a publicação de sua abertura, a empresa poderá destiná-la a qualquer trabalhador do sexo masculino para ocupa-la.

§ 2º As frações decorrentes do cálculo do percentual de que trata esta Lei quando menores ou iguais a 0,99 (noventa e nove décimos) serão arredondadas para o número inteiro diretamente superior.

Art. 4º Constatado o descumprimento desta Lei, a empresa será notificada pelo Poder Público Municipal e poderá apresentar a sua defesa no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias.

Art. 5º Caso não seja apresentada a defesa prevista no artigo anterior ou se as mesmas não forem acatadas, o descumprimento implicará na aplicação das seguintes penalidades:

I -- Primeira infração: advertência e suspensão de atividades por 24 horas a contar a partir da autuação;

II – Segunda infração: suspensão das atividades no período de dez dias;

III – Terceira infração: suspensão temporária do Alvará de Funcionamento;

IV – Quarta infração: cassação definitiva do Alvará de Funcionamento.

Art. 6º A abertura de vagas reservadas previstas na Lei será publicada em veículo de comunicação de massa e no Posto de Atendimento ao Trabalhador – PAT, do Município de Cubatão.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Referida lei deve ser declarada inconstitucional, por afronta ao artigo 1º da Constituição Estadual:

Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

Esse dispositivo constitucional consagra o princípio federativo, segundo o qual cada um dos entes da Federação possui competências próprias que devem ser exercidas de forma harmoniosa e complementar.

A Constituição Federal é que define as competências de cada um dos entes federativos¹.

Os Municípios têm, segundo a Carta de 1988, competência legislativa limitada. O artigo 30 estabelece que compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

De outro lado, as competências legislativas exclusivas da União, que não podem ser exercidas por outros entes federativos, estão elencadas no artigo 22 da Constituição Federal, e incluem legislar sobre “direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” (inciso I, g.n.).

Daí se verifica que o Município, em atendimento ao princípio federativo, que está consagrado, inclusive, no artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo, não pode legislar sobre matéria trabalhista, sob pena de usurpação de competência privativa da União. Como bem salientou a

¹ Referidas normas constitucionais aplicam-se aos Municípios, por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual: “Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

douta Procuradoria Geral de Justiça, “não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).” (fls. 159).

No caso dos autos, a lei impugnada estabelece a obrigatoriedade de entidades privadas observarem certos parâmetros para contratação de trabalhadores. Não se verificam, na hipótese, peculiaridades locais que justifiquem o tratamento específico dado ao tema, com a criação desproporcional de restrições à liberdade de iniciativa e à liberdade de contratação.

Assim, observa-se que a lei vergastada, em evidente erro de iniciativa, abrangeu matéria tipicamente trabalhista, que envolve a relação de trabalho e que não poderia, portanto, ter sido normatizada pelo ente municipal.

Nesse sentido, este C. Órgão Especial, analisando caso semelhante, firmou o seguinte entendimento:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.310, de 03.04.13 de Diadema proibindo o exercício, cumulativo, da função de motorista e cobrador. Competência legislativa. Privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I da CF). Descabida imposição de restrições a direitos trabalhistas e exercício de jornada de trabalho em âmbito local. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Afronta a preceito constitucional (art. 144, todos da Constituição Estadual). Competência exclusiva da União para regular direito trabalhista. Vício de iniciativa. Matéria trabalhista da competência legislativa da União. Não há falar em competência de iniciativa que pressupõe competência Municipal. Prejudicado o reconhecimento nesse aspecto. Arguição acolhida. (Arguição de inconstitucionalidade n. 0080870-13.2015.8.26.0000 – Rel. Des. Evaristo dos Santos – j. em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

24.2.16 – v.u. – g.n.)

Dessarte, é manifesta a incompatibilidade da lei impugnada com os artigos 1º e 144 da Constituição Estadual.

Por fim, nos termos do artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/99, faz-se necessária a modulação dos efeitos desta decisão, para que ela tenha eficácia 120 (trinta) dias a partir da data do julgamento desta ação.

Conforme bem explicitado em precedente deste Órgão Especial, “a retroação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, a partir do início da vigência das respectivas legislações, acabaria por atingir a esfera jurídica dos servidores que obtiveram vantagens patrimoniais com fundamento nesses dispositivos, obrigando-os ao ressarcimento do erário municipal. No entanto, descabida a repetição de aludidas parcelas quando recebidas de boa-fé, além de ensejar enriquecimento sem causa da Administração que teve prestados os serviços e por ele não arcaria com o pagamento” (ADIN Nº 0177331-18.2013.8.26.0000 – Rel. Des. Evaristo dos Santos – j. em 5.2.14).

Ante o exposto, julga-se procedente a ação, com modulação de efeitos, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 3.717, de 30 de março de 2015, do Município de Cubatão.

MOACIR PERES

Relator