

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 196/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 094/2016 – Aatoria Vereador Edson José Batista – “Dispõe sobre a necessidade de professores e profissionais que usam a voz obter auxílio de fonoaudiólogos para atuar profissionalmente”

À Diretora Jurídica

Dra. Ana Cláudia Mariante

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a necessidade de professores e profissionais que usam a voz obter auxílio de fonoaudiólogos para atuar profissionalmente” de autoria do Vereador Edson José Batista, solicitado pelo Presidente da Comissão de Justiça e Redação.

Cumpré, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente ao exercício de profissões.

Malgrado a intenção do legislador e presente reconhecida dignidade, a proposta normativa está eivada de inconstitucionalidade formal que impossibilita a sua transformação em lei.

PARECER JURÍDICO
PL Nº 94/2016

Rua Ângelo Antônio Schiavinato, nº 59 – Residencial São Luiz – CEP 13270-470 – Valinhos-SP
PABX: (19) 3829-5355 – www.camaravalinhos.sp.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, a matéria tratada na legislação aqui impugnada está inserida dentre aquelas reservadas à competência privativa da União:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;"

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;"

O jurista José Afonso da Silva traz os seguintes comentários relativos à competência privativa da União para legislar sobre condições para exercício de profissões:

"O princípio é o da liberdade reconhecida. No entanto, a Constituição ressalva, quanto à escolha e ao exercício de ofício e profissão, a sujeição à observância das 'qualificações profissionais que a lei exigir'. Há, de fato, ofícios e profissões que dependem de capacidade especial, de certa formação técnica, científica ou cultural. 'Compete privativamente à União legislar sobre: (...) condições para o exercício de profissões' (art. 22, XVI). Só lei federal pode definir as qualificações profissionais requeridas para o exercício das profissões."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



"No que tange ao exercício das profissões o texto correlaciona-se com o disposto no art. 5º, XIII, já comentado, onde se prevê a liberdade do exercício de trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. É tal "lei" que o inciso inclui na competência exclusiva da União." (Comentário Contextual à Constituição)

A Proposição oriunda de iniciativa parlamentar municipal ao tencionar estabelecer novas condições para o exercício de profissões está a ferir a repartição de competências constitucionais invadindo matéria privativa da União.

O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não tem sido outro, senão vejamos:

"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 2198150-68.2015.8.26.0000, 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. Precedentes deste C. Órgão Especial (Arguição de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Inconstitucionalidade 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). Posicionamento alinhado à orientação do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à necessidade de fiel observância das normas constitucionais que atribuem à União competência para regular matéria típica do direito do trabalho (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).

1 (...)

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, 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 Velloso, DJ de 23.04.1999).

(...)

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

Em que pese a louvável intenção do legislador municipal em garantir condições adequadas de trabalho ao profissional de transporte coletivo (conforme exposição de motivos de fl. 114), a verdade é que a norma impugnada, no caso, usurpa a competência da União para legislar sobre "direito do trabalho" (artigo 22, inciso I, da CF) e sobre "condições para o exercício de profissões" (artigo 22, inciso XVI, da CF).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



É que, ao impor às concessionárias de serviços de transporte coletivo a proibição de exigir ou permitir que seus motoristas exerçam também a função de cobrador (art. 1º), a norma em questão, na verdade, está impedindo o exercício de determinada atividade profissional ou ao menos limitando a liberdade do empregado e do empregador na fixação das condições do contrato de trabalho.

Essa matéria, evidentemente, não se enquadra na definição de interesse local (CF, art. 30, I) e, por isso, é incompatível com o modelo constitucional de tratamento uniforme das profissões em todo o território nacional.

Conforme lição de Ives Gandra da Silva Martins, "o direito do trabalho, considerando-se que o Brasil conta com quase 5.000 entes federativos, não poderia ser regionalizado, nem distritalizado, visto que suas regras devem ser estáveis para todos os trabalhadores. A própria justiça que do direito do trabalho cuida é federal. A regionalização poderia provocar problemas de concorrência entre Estados e desestabilização na oferta de mão de obra conforme políticas sem visão nacional" (Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo, Saraiva, 1988, p. 250), daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada por **ofensa ao princípio do pacto federativo**.

Nesse sentido tem decidido este C. Órgão Especial, com destaque para a Arguição de Inconstitucionalidade nº 0080870-13.2015.8.26.0000, quando questão semelhante ficou definida nos seguintes termos:

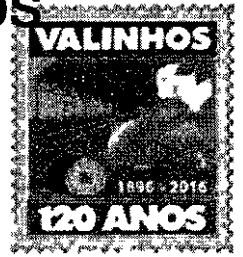
"...Norma local proibindo a cumulação de função de motorista e cobrador implica em manifesta invasão de competência legislativa e se afigura inconstitucional.

A Constituição Federal confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Todavia, constitui competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, inciso I). Em outras palavras, somente à União, diante da 'necessidade de tratamento uniforme, para todo o território nacional' compete legislar sobre direito do trabalho, na medida em que, 'pela sua relevância, não poderiam ser atribuídas aos Estados-membros, pois certamente a diversidade de tratamento ensejaria disparidades e conflitos normativos indesejáveis' (CINTIA REGINA BÉO comentando o inciso I do art. 22 da Constituição Federal in 'Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo' organizado por COSTA MACHADO Ed. Manole 3ª ed. 2012 p. 154).

Restrições impostas às empresas e motoristas, ainda que locais, se insere no âmbito do direito trabalhista e não se enquadra na definição de interesse local.

(...) Nesse contexto, as regras aplicáveis ao exercício dos direitos trabalhistas, não se incluindo a possibilidade ou impossibilidade de acumular funções, somente podem ser impostas pela União.

Não se trata de matéria de competência concorrente ou a permitir suplementação da legislação federal" (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0080870-13.2015.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24/02/2016).

No mesmo sentido: ADIN nº 0090631-39.2013.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 11/09/2013.

Trata-se de posicionamento alinhado à orientação do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à necessidade de fiel observância das normas constitucionais que atribuem à União competência para regular matéria típica do direito do trabalho:

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.314, de 1º de abril de 2004, do Estado de Roraima, que impõe às empresas de construção civil, com obras no Estado, a obrigação de fornecer leite, café



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



e pão com manteiga aos trabalhadores que comparecem com antecedência mínima de 15 (quinze) minutos ao seu primeiro turno de labor. Usurpação da competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho (inciso I do art. 22). Ação julgada procedente" (ADI nº 3.251, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 19.10.2007).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE/ ART. 85 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EDIÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO VALE-TRANSPORTE. CONTRARIEDADE AO ART. 22, I, DA CARTA DA REPÚBLICA. A norma fluminense sob enfoque, ao dispor sobre direito de índole trabalhista, regulado por legislação federal própria (Lei nº 7.418/85), invadiu competência legislativa da União, expressa no mencionado dispositivo da Carta da República. Ação julgada procedente" (ADI nº 601, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 01.08.2002).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.562, DE 19 DE SETEMBRO DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Relevância da fundamentação jurídica (invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, CF, art. 22, I, e, sobretudo, para 'organizar, manter e executar a inspeção do trabalho', CF, art. 21, XXIV) da arguição de inconstitucionalidade de Lei Estadual que, como a ora atacada, estabelece medidas de polícia administrativa destinadas a coibir a discriminação à mulher nas relações de trabalho. Precedentes desta Corte: ADI-MC 953. Conveniência da concessão da medida liminar. Liminar deferida para suspender, 'ex nunc' e até o julgamento final desta ação, a eficácia da Lei nº 11.562, de 19 de setembro de 2000, do Estado de Santa Catarina" (ADI-MC nº 2.487, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 01.08.2003)

É importante considerar, ainda, que o artigo 2º da lei impugnada, ao impor à **Concedente** (Administração) a obrigação de fiscalizar as **Concessionárias**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



do Serviço Público de Transporte Coletivo (para impedir que seus 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 implica na invasão da esfera de atribuição conferida à União para "organizar, manter e executar a inspeção do trabalho" (CF, art. 21, XXIV), daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada também sob esse aspecto.

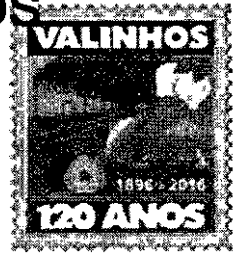
Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 417, de 02.03.93, DO DISTRITO FEDERAL. ARTS. 21, XXIV E 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA IMPLEMENTAR AÇÕES FISCALIZATÓRIAS NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO. É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas locais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. A norma sob exame, ao criar regras e prever sanções administrativas para se coibir atos discriminatórios contra a mulher nas relações de trabalho, dispôs sobre matéria de competência legislativa outorgada à União. Viola, ainda, o diploma impugnado, o art. 21, XXIV, da CF, por atribuir poder de fiscalização, no âmbito do trabalho, a ente da Federação que não a União. Ação direta que se julga procedente, para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 417/93, do Distrito Federal" (ADI nº 953, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 02.03.2003).

"Segurança e Higiene do Trabalho. Competência Legislativa. Ao primeiro exame, cumpre à União legislar sobre parâmetros alusivos à prestação de serviços art. 21, inciso XXIV, e 22, inciso I, da Constituição Federal. O gênero 'meio ambiente', em relação ao qual é viável a competência em concurso da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do disposto no artigo 24,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO




inciso VI, da Constituição Federal, não abrange o ambiente de trabalho, muito menos a ponto de chegar-se à fiscalização do local por autoridade estadual, com imposição de multa. Suspensão da eficácia da Lei nº 2.702, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro” (ADI-MC nº 1.893, Rel. Min. Carlos Veloso, DJ de 23.04.1999)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2263917-53.2015.8.26.0000)

Nesse sentido, o projeto de lei encerra insuperável inconstitucionalidade, insanável mesmo pela sanção do Prefeito, considerando que, não é possível atender a comando de norma flagrantemente inconstitucional, por invasão de competência privativa da União.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

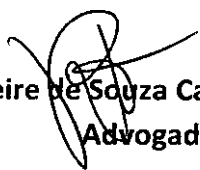
É o parecer.

D.J., aos 20 de junho de 2016.


Aline Cristine Padilha
Advogada

Revisado e de acordo:


Aparecida de Lourdes Teixeira
Advogada


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada