

	<b>CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA</b> <b>PROTOCOLO</b>
Processo Nº:	<u>5055/2009</u>
Data:	<u>05/11/2009</u>
Ass.:	<u>[assinatura]</u>

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal da Serra e demais edis;

O Vereador que firma o presente vem, pelas prerrogativas garantidas na Lei Orgânica Municipal e com base no Regimento Interno desta Casa, apresentar o seguinte:

**PROJETO DE LEI Nº. 302/09**

**DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA  
ATIVIDADE DE GUARDADOR OU  
MANOBRISTA DE VEÍCULOS NAS RUAS E  
AVENIDAS DO MUNICÍPIO DA SERRA.**

**Art. 1º** - Para exercer a atividade de guardador ou manobrista de veículos nas ruas e avenidas do município da Serra o (a) interessado (a) deve realizar registro profissional na Delegacia Regional do Trabalho.

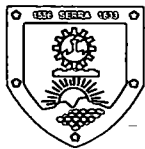
**Art. 2º** - A Prefeitura da Serra ficará encarregada de fiscalizar a aplicação dessa exigência, impedindo a ação dos profissionais não cadastrados

**Art. 3º** - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 04 de novembro de 2009

**BRUNO LAMAS**

**VEREADOR - PSB**



### JUSTIFICATIVA

A regulamentação da atividade dos guardadores ou manobristas de veículos, também conhecidos como *flanelinhas* é o maior instrumento para garantir a prestação adequada dos referidos serviços, tendo em vista que, a partir da legislação poderão ser exigidas determinadas condutas daquele que presta o serviço e daqueles que o adquirem.

Além disso, a iniciativa trará benefícios ao Município da Serra tanto no sentido de organização, quanto no sentido de reestruturação e humanização na prestação dos serviços, pois a partir dela a solução das questões encontradas estará mais próxima do cidadão e dos poderes legislativo e executivo municipal, que poderão providenciar as melhorias mais rapidamente.

Fundado nessas razões e objetivando o desenvolvimento do município da Serra é que proponho o presente projeto indicativo.

**BRUNO LAMAS**

**VEREADOR - PSB**

# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
PROTOCOLO

Processo Nº: 5055/2009

Data: 05/11/2009

Ass.: Fernando

Co 1º Secretário da Mesa Diretora da CMS

em 05-11-2009

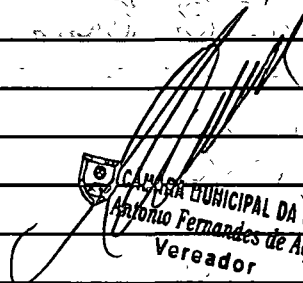
P/ Fernando

Folhas Nº 01

Assinatura

CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Élio Carlos Pimentel  
Protocolo Geral

AO Exmo. Sr. Presidente em 05/11/2009  
PARA CONHECIMENTO E PROVIDÊNCIAS

  
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Antonio Fernandes de Aguiar  
Vereador

AO Procurador Geral em 06/11/09  
para análise.

  
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Raul Cezar Nunes  
Presidente

Solicito Atuação Técnica - legislativa acerca do Projeto de Lei de Nº. 02.

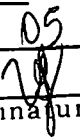
Após, retornar o processo à Procuradoria para ciência jurídica.

Sua/Er, 06/11/2009

  
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Dr. Américo Soares Migaone  
Procurador Geral

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5055/2009**  
**PROJETO DE LEI Nº 302/2009**  
**PROPONENTE: VEREADOR BRUNO LAMAS**

 Folhas Nº

05  
  
Assinatura

### **AVALIAÇÃO TÉCNICO-LEGISLATIVA**

**EMENTA: Proposição de Projeto de Lei. Dispõe sobre a regulamentação da atividade de guardador ou manobrista de veículos nas ruas e avenidas do Município da Serra. Interesse Público. Competência Legislativa da União. Inconstitucionalidade do Projeto de Lei:**

A Procuradoria Geral da Câmara Municipal encaminha a proposição do Excelentíssimo Senhor Vereador BRUNO LAMAS, para fins de avaliação técnico-legislativa, no sentido da averiguação quanto ao atendimento dos requisitos do processo legislativo, bem como no que se refere à constitucionalidade e interesse público.

A proposição tem por objeto a regulamentação da atividade de guardador ou manobrista de veículos nas ruas e avenidas no Município da Serra. Resta composta pela Minuta do Projeto de Lei (fls. 02), Justificativa (fls. 03) e os despachos de encaminhamento (fls. 04).

Preliminarmente, impende ressaltar que a proposição em testilha obedece até essa altura ao regramento estabelecido pelo Regimento Interno desta Casa de Leis no que concerne ao Processo Legislativo.

De fato, a proposição apresenta-se redigida em vernáculo, utilizando termos inteligíveis e precisos, bem como devidamente assinada (art. 97 do RI). Também se pode facilmente notar que o projeto foi encimado por ementa explicativa de seu conteúdo (art. 98 do RI).

A proposição respeita, outrossim, a exigência de justificativa escrita que acompanha e expõe as razões da propositura do projeto e a imposição de que o texto deve ser dividido em artigos (art. 99 do RI)

Importante salientar, ainda, a correção da escolha da modalidade Projeto de Lei para a veiculação da proposição, tendo em vista tratar-se de matéria de competência da Câmara Municipal, dependente de sanção do Chefe do Executivo (art. 101 do RI).

**No que se reporta à competência municipal, é facultado ao Município legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e**

a estadual no que couber (incisos I e II, do art. 30, CF/88). Nesse particular, afere-se que o projeto de lei em análise pressupõe o interesse público local, na medida em que institui mecanismos tendentes a garantir a prestação adequada dos referidos serviços, estabelecendo maior segurança aos motoristas que necessitam utilizar os estacionamentos públicos, proporcionando também a segurança dos trabalhadores da área.

Diante disso, ante ao risco que um motorista está submetido diariamente - em razão dos recorrentes abusos dos flanelinhas que cobram o pagamento de gorjetas elevadas - , é fora de dúvida o interesse da coletividade em tornar regular a profissão, para maior segurança, e prestação adequada do serviço proposto.

Ademais, cumpre destacar que a regulamentação do serviço também se mostra benéfica para os trabalhadores do ramo, uma vez que a imposição de regras de natureza pública reforça o caráter oficial da função, possibilitando a garantia de vários outros direitos do trabalhador.

Com isso, não restam dúvidas de que o Projeto de Lei atende plenamente ao requisito relativo ao interesse público, tendo em vista a amplitude social da medida.

No que se refere à aferição da constitucionalidade, entretanto, há que se reconhecer que o projeto, ao normatizar e atribuir condições para que os guardadores de veículos exerçam sua profissão, legisla sobre normas de exercício de profissão, competência privativa da União, nos termos do art. 22, XXVI, da Constituição federal, *in verbis*:

***“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)***

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

Como se colhe do texto constitucional, pertence privativamente à União a competência para criar leis que disciplinem normas gerais para o exercício de profissões em todo o território nacional.

Diante disso, impossível referendar a constitucionalidade de norma que dispõe sobre matéria cuja competência normativa a Carta Magna reserva privativamente à União.

A tese é também a esposada pelo direito pretoriano, conforme se depreende do aresto abaixo transcrito, da lavra do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

***ADIN. Lei do Município de Esteio que institui a credencial de “guardador de automóveis” nas vias públicas para adolescentes na faixa etária de 10 a 17 anos. Inconstitucionalidade formal por violação das regras de distribuição de competência legislativa, de***

**observância obrigatória pelos entes federados.**

**Ação acolhida para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 2243/94 do Município de Esteio. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70002342715, Tribunal do Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Sergio Pilla da Silva, Julgado em 20/08/2001)**

Ademais, além de adentrar a competência privativa da União, o projeto ignora toda uma legislação já editada pela União a nível nacional. Com efeito a profissão tratada na proposição já está disciplinada pela Lei nº 6242/1975, (regulamentada pelo Decreto nº 79.797/1977), normas que foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.

Desses textos legais decorre que o mister de guardador de automóveis se encontra amplamente disciplinado. Em síntese, para ser guardador de veículos automotores, o interessado deverá possuir registro na Delegacia Regional do Trabalho - ou em órgão público por esta conveniado -, mediante a apresentação de determinados documentos;

E mais, o Decreto nº 79.797/77, em seu artigo 6º, determina que os trabalhadores devem possuir um "Cartão de Identificação" fornecido por entidade associativa, onde houver, para exibição ao usuário e/ou fiscalização dos órgãos públicos e sindicatos.

Como se vê, a amplitude das regras federais sobre o tema praticamente esgota a possibilidade da atividade legislativa suplementar.

Com isso, resta evidente que a proposição em análise, a um só tempo viola a competência legislativa definida na Constituição Federal e agride a legislação infaconstitucional já estabelecida sobre o tema. Flagrante, portanto, é a inconstitucionalidade do projeto.

Não bastassem as inconstitucionalidades já apontadas, o projeto também apresenta inconformidade no que diz respeito ao requisito da iniciativa para a proposição do Projeto de Lei.

Nesse aspecto, há que se considerar que o projeto, ainda que se desconsidere as inconstitucionalidades retro apontadas, o que não é recomendável, padece de um vício no que se refere à constitucionalidade formal, uma vez que a matéria de que trata é de iniciativa exclusiva do Alcaide Municipal.

Isso porque, invadindo a competência reservada pela Lei Orgânica ao Chefe do executivo, o Projeto de Lei pressupõe o rompimento da independência e harmonia entre os poderes.

Com isso, forçosa a conclusão de que a proposição malferir o princípio basilar do Estado Democrático e Constitucional de Direito, sob os ditames da Constituição Federal/88, de que as funções do poder - Executivo, Legislativo e Judiciário, são independentes e harmônicas entre si. É o que deflui da Carta Política, *in verbis*:

**“Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”**

De fato, não pode haver interferência entre as funções em que se desdobra o poder. Assim, o projeto não atende ao requisito da legalidade, sob a apreciação do processo legislativo, no que se reporta à INICIATIVA.

Isso porque, ao determinar em seu artigo 2º, que competirá à Prefeitura Municipal da Serra fiscalizar o cumprimento da norma, haveria uma verdadeira implantação de novo serviço a ser prestado pela estrutura da Prefeitura.

De fato, é certo que a competência para dispor sobre matérias relativas a organização administrativa, pertence ao Alcaide Municipal, nos termos da alínea “c”, do § 1º, do art. 143, da Lei Orgânica Municipal:

**“Art. 143 – A iniciativa das leis compete ao Prefeito, a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei.**

**§ 1º - Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das Leis que:**

**...  
c) disponham sobre organização administrativa do Município ou sobre matéria tributária ou orçamentária;**

Assim, não restam dúvidas de que a implantação da norma em estudo implicaria em evidente desrespeito ao consagrado princípio da separação entre os poderes, além das demais inconstitucionalidades já apontadas.

Nesse particular, evidente o vício de iniciativa, comprometendo o processo legislativo, posto que a matéria é adstrita à competência do Executivo Municipal.

Diante de tais considerações, aferindo-se a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal à iniciativa do projeto, bem como a violação da competência legislativa privativa da União, ainda que presente o interesse público, consideramos o projeto inconstitucional, impondo-se a sua rejeição por esta Casa de Leis.

Este é o nosso posicionamento, SMJ, devendo o presente ser submetido à apreciação da Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Serra – ES., para fins de aprovação ou



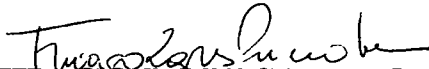


os suprimentos, resguardados os entendimentos das comissões parlamentares e a soberania do Plenário, nos exatos contornos da competência institucional.

Serra-ES., 28 de maio de 2010.

**FELIPE & ALMEIDA**  
**- CENTRAL DE SERVIÇOS JURÍDICOS**  
REGISTRO OAB-ES nº 98.32220-0156  
FELIPE OSÓRIO DOS SANTOS  
Advogado OAB-ES nº 6.381

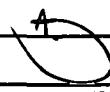
**FELIPE & ALMEIDA**  
**- CENTRAL DE SERVIÇOS JURÍDICOS**  
REGISTRO OAB-ES nº 98.32220-0156  
SIRLEI DE ALMEIDA  
Advogado OAB-ES nº 7.657

  
**THIAGO LOPES PIEROTE**  
Advogado OAB-ES nº 14.845  
Membro da Equipe Técnica


Ao

Senhor Sr. Presidente, segue Poder em 05 (cinco) laudos.

Serra, ES, 28/05/2010

  
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Dr. Américo Soares Mignone  
Procurador Geral

A Divisão Regulativa  
para providências necessárias  
Serra, 26.07.2010

  
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Raul Cezar Nunes  
Presidente



**Câmara Municipal da Serra**  
**Estado do Espírito Santo**

**PROCESSO Nº 5055/2009**

**Requerente:** Vereador Roberto Carlos Teles Braga.

**Assunto:** Dispõe sobre a regulamentação da atividade de Guardador ou Manobrista de veículos nas ruas e avenidas do Município da Serra.

**Parecer nº 265/2010**

**Ementa:** Projeto de Lei – Regulamentação da atividade de Guardador ou Manobrista de veículos nas ruas e avenidas do Município da Serra – Avaliação Técnica-legislativa desfavorável – Interesse público verificado – Competência Legislativa da União – Inconstitucionalidade – Discordância.

**PARECER DA PROCURADORIA GERAL**

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador Bruno Lamas Silva, que “DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE GUARDADOR OU MANOBRISTA DE VEÍCULOS NAS RUAS E AVENIDAS DO MUNICÍPIO DA SERRA”.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação de sua **constitucionalidade** e do **interesse público em sua realização**, com conseqüente emissão de Parecer.

Compõe os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo (fl. 02), a correspondente Justificativa (fl. 03), a folha de despachos e encaminhamentos (fl. 04), e o laudo de Avaliação Técnica-Legislativa realizada pela assessoria legislativa terceirizada pela Câmara Municipal (fls. 05-09).

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

Inicialmente, cumpre esclarecer que, conforme prescreve o art. 145, da Lei Orgânica do Município da Serra, a elevação de um Projeto ao patamar de Lei Municipal passa sempre pela comprovação de dois requisitos indispensáveis, quais sejam, a constitucionalidade e o interesse público em sua realização.

Pois bem. No caso em tela, entendo configurado o interesse público no Projeto de Lei em referência. Isso porque, conforme restou demonstrado na Justificativa de fls. 03, e foi também corroborado pela assessoria técnico-legislativa em sua avaliação, o comando normativo que emerge da proposição tem a finalidade de conceder maior segurança aos motoristas que necessitam utilizar os estacionamentos públicos no Município da Serra, além de reconhecer oficialmente o serviço desenvolvido por uma série de trabalhadores que operam na informalidade.

De fato, é notório que tal atividade, praticada sem o devido registro dos profissionais, provoca riscos aos motoristas que estão submetidos diariamente à coação dos guardadores, sobretudo para efetuarem o pagamento de gorjetas abusivas, sem contar o fato de que os próprios trabalhadores são prejudicados por não contarem com um reconhecimento oficial de sua profissão.

Com isso, considerando que a proposição visa normatizar em âmbito local a referida atividade, reconhecendo-a profissionalmente, e em consequência propiciar maior segurança aos motoristas e até mesmo aos profissionais conhecidos como “flanelinhas”, é incontestável o interesse da sociedade na edição da lei pretendida.

Assim sendo, sem maior delonga, baseado nas razões já lançadas, tenho por satisfeito o requisito interesse público no caso concreto.

Entretanto, no que diz respeito à constitucionalidade do Projeto de Lei em análise, infelizmente, não se pode afirmar o mesmo, considerando o vício de que padece, por conta da competência privativa da União para legislar sobre a matéria que abriga. Explico:

Conforme restou claro da explanação da Assessoria Legislativa, a medida que a proposição pretende normatizar se inscreve entre aquelas relativas à regulamentação do exercício de profissões, matéria reservada privativamente à União.

Com efeito, ao reconhecer a atividade de guardador de carro como profissão, ainda que em âmbito local, e regulamentar a forma como seus profissionais a exercerão, o Projeto de Lei nº 302/2009 incorpora inquestionavelmente a natureza de regra relativa à disciplina das condições para o exercício de determinada profissão, matéria que a Constituição brasileira, no inciso XVI, de seu artigo 22, estabeleceu como de competência legislativa privativa da União. Veja-se:



**Câmara Municipal da Serra  
Estado do Espírito Santo**

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

***(...)***

***XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (...).”***

Como facilmente se observa do texto da Carta Política, não há dúvidas de que somente à União foi dada a competência para editar normas sobre as condições para o exercício de profissões.

Nesse sentido, importante destacar que o direito pretoriano já tem se manifestado a respeito, deixando clara a competência privativa da União acerca do tema, como demonstra o seguinte aresto, da lavra do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

***“ADIN. Lei do Município de Esteio que institui a credencial de “guardador de automóveis” nas vias públicas para adolescentes na faixa etária de 10 a 17 anos. Inconstitucionalidade formal por violação das regras de distribuição de competência legislativa, de observância obrigatória pelos entes federados.***

***Ação acolhida para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 2243/94 do Município de Esteio.”*** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70002342715, Tribunal do Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Sergio Pilla da Silva, Julgado em 20/08/2001).

Assim, embora seja permitido aos municípios legislar acerca dos assuntos de interesse local (art. 30, I, CF), e tenha sido demonstrado o interesse local na edição da medida, a competência privativa da União, inscrita na Constituição Federal, afasta a possibilidade do Município da Serra editar norma sobre o tema.

Ademais, é importante destacar que a União já editou Leis nesse sentido, regulamentando o exercício profissional que se pretende normatizar com a presente proposição. Trata-se da Lei Federal nº 6.242/1975, com regulamentação pelo Decreto nº 79.797/1977, onde são impostas as regras para o exercício da profissão aqui abordada.

Nas normas citadas impõe-se que profissional que guarda veículos deve ser registrado na Delegacia Regional do Trabalho, bem como deve possuir um cartão de identificação, emitido por entidade associativa, sem o qual não pode exercer o mister.



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

Diante disso, como salta aos olhos, a competência legislativa, que pertence a União, já foi exercida de forma exauriente, de forma que regulamentação da matéria em nível local, ressalvada a boa intenção sempre presente na atuação legislativa do Vereador Bruno Lamas, além de inconstitucional, somente se destinaria a conflitar com a legislação federal ou a abarrotar o já inchado sistema legislativo brasileiro.

Fora isso, ainda que se ignorasse a inconstitucionalidade, o Projeto de Lei em estudo, nos termos em que se encontra redigido, apresentaria vício no que diz respeito à autoria pela Câmara Municipal. Isso porque a implementação de suas determinações se relaciona diretamente com a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por acarretar modificação relevante da organização administrativa.

De fato, a proposição, ao delegar ao Poder Executivo a disciplina dos serviços dos “flanelinhas” e a fiscalização do cumprimento da nova lei, impõe novas funções à estrutura da Administração Municipal, matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, único que pode formular leis que interfiram da organização administrativa do Governo.

Diante disso, flagrante que as novas funções atribuídas à estrutura administrativa do Município da Serra importariam em mudanças consideráveis na organização da mesma, consubstanciando-se em clara violação ao princípio da separação e independência entre os Poderes, esculpido no artigo 2º da Constituição Federal brasileira.

Com efeito, apesar da já ressaltada conveniência da proposição e dos óbvios desdobramentos benéficos da medida, que institui em verdade um novo serviço a ser realizado pela municipalidade, a ação por ela delineada constitui atividade administrativa reservada ao Alcaide Municipal pelo art. 143, § 1º, alínea “c”, da Lei Orgânica do Município da Serra, *in verbis*:

***“Art. 143 - A iniciativa das leis compete ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei.***

***§ 1º - Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das Lei que:***

***(...)***

***c) disponham sobre organização administrativa do Município ou sobre matéria tributária ou orçamentária; (...).”(grifei)***



**Câmara Municipal da Serra**  
**Estado do Espírito Santo**

Com isso, além de inconstitucionalidade apontada inicialmente por conta da competência legislativa da União, o Projeto apresenta também inconformidade com a Lei Orgânica Municipal da Serra no que diz respeito ao requisito da iniciativa.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que imbuíram a proposição da norma, pelos quais congratulo o ilustre Parlamentar Bruno Lamas Silva, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação, tendo em vista as inconformidades apontadas.

Posto isso, firmado em todas as razões e fundamentos já consignados, opino pela inconstitucionalidade da edição da lei pretendida por iniciativa desta Câmara Municipal, posicionando-me em consequência pelo arquivamento do Projeto de Lei em destaque.

Não havendo outras considerações. É o Parecer.

Serra/ES, 28 de maio de 2010.

**AMÉRICO SOARES MIGNONE**  
Procurador Geral  
OAB/ES 12.360