



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO  
FINAL

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei nº 125/2018

**Autor:** Ver. Cida Santiago

**Ementa:** “Dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva das vagas para admissão de egressos graduados das comunidades terapêuticas pelas empresas contratadas pela Prefeitura da Cidade de Teresina-PI e dá outras providências”.

**Conclusão:** Parecer contrário

**Relator:** Vereador Nilson Calvalcante

**I – RELATÓRIO**

De autoria da Vereadora Cida Santiago, a presente proposição legislativa possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva das vagas para admissão de egressos graduados das comunidades terapêuticas pelas empresas contratadas pela Prefeitura da Cidade de Teresina-PI e dá outras providências”.

Em justificativa, a nobre proponente destacou que o projeto de lei em apreço pretende fomentar a reinserção dos egressos graduados das comunidades terapêuticas no mercado de trabalho, mencionando que a dificuldade de reinserção desses egressos aumenta o risco de reincidência no uso das substâncias psicotrópicas.

É, em síntese, o relatório.

**II – ADMISSIBILIDADE**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina.

Nota-se ainda que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### III – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

Embora louvável a preocupação da ilustre vereadora em dispor sobre a destinação de vagas de emprego aos egressos graduados das comunidades terapêuticas nas empresas contratadas pelo Município, não merece prosperar esse projeto de lei.

A proposta legal em análise no caput do art. 1º obriga que as empresas contratadas pela Prefeitura reservem 3% de suas vagas de emprego para a admissão dessas pessoas, contemplando também no §2º do mesmo dispositivo que esse requisito conste no edital de licitação.

É inquestionável que determinação consagra a função regulatória da licitação e da função social das contratações públicas, as quais defendem que a licitação não se presta, tão somente, para que a Administração realize a contratação de bens e serviços a um menor custo, dando ao referido instituto um espectro mais abrangente, como instrumento para o atendimento de finalidades públicas outras, consagradas constitucionalmente.

Nesse sentido, leciona Maria João Estorninho, em sua obra “Curso de Direito dos contratos público”, Coimbra: Almedina, 2012, p. 417:

*As finalidades tradicionais da contratação pública foram-se somando novas preocupações. Aos poucos, foi-se tomando consciência de que a contratação pública, a par dos seus objetivos imediatos, pode servir como instrumento de realização das mais variadas políticas públicas, nomeadamente ambientais e sociais*

Contudo, constata-se a flagrante inconstitucionalidade formal orgânica da proposição legislativa emanada do ente municipal, visto que a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, bem como direito do trabalho é privativa da União, conforme se observa do dispositivo constitucional abaixo:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**  
**I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;**  
(...)  
**XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e**





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

*A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27).*

Como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

*(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103).*

Desse modo, a interferência municipal em assunto que não lhe é afeito, ao se imiscuir em questões atinentes à contratação de pessoal implica em vício de inconstitucionalidade que obsta sua tramitação. A corroborar com o exposto, cabe trazer precedente do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, *in verbis*:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 150/2015. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. RESERVA DE VAGAS PARA MULHERES NAS EMPRESAS CONTRATADAS PELO MUNICÍPIO PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DA**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DIREITO DO TRABALHO. REPERCUSSÃO GERAL NÃO EXAMINADA EM FACE DE OUTROS FUNDAMENTOS QUE OBSTAM A ADMISSÃO DO APELO EXTREMO. AGRAVO DESPROVIDO. DECISÃO: (...) DECIDO. (...) Consectariamente, se o recurso é inadmissível por outro motivo, não há como se pretender seja reconhecida "a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso" (artigo 102, § 3º, da CF). Extrai-se do voto condutor do acórdão recorrido: "Conforme se observa a Lei Complementar ora impugnada, viola os artigos 22, I e XXVII e 37, XXI, da CRFB/88, eis que compete à União legislar acerca das normas gerais de licitação e contratação administrativa e de Direito do Trabalho. Inegável que a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu repartição de competências legislativas, adotando o critério da predominância do interesse. Significa dizer, que cabe à União as normas de interesse geral, ao passo que ao Estado a de interesse regional, e finalmente, aos Municípios, as matérias de interesse local. A norma impugnada trata de matéria relativa ao Direito do Trabalho ao dispor sobre a reserva de cinco por cento de vagas para mulheres nas empresas de construção civil privadas e empresas prestadoras de serviços contratadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro para realização de obras públicas. Do mesmo modo, a lei impugnada viola também o disposto no artigo 37, XXI, da Constituição da República, que estabelece critério que deve ser observado de modo geral nos contratos administrativos do Município do Rio de Janeiro relativa à contratação de pessoal." A decisão está de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que compete à União legislar, privativamente, sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Nesse sentido: "Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso." (ADI 3.670/DF, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/5/2007) "INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 2.769/2001, do Distrito Federal. Competência Legislativa. direito do trabalho. Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. Regras sobre direito do trabalho, condições do exercício de profissão e trânsito. Competências exclusivas da União. Ofensa aos arts. 22, incs. I e XVI, e 23, inc. XII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou





**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

*criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito.” (ADI 3.610, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 22/9/2011). Ex positis, DESPROVEJO o agravo, com fundamento no artigo 932, VIII, do CPC/2015 c/c o artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 24 de fevereiro de 2017. Ministro LUIZ FUX Relator Documento assinado digitalmente*

*(ARE 1023066, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 24/02/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02/03/2017 PUBLIC 03/03/2017)*

Ademais, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro na ocasião em que declarou, nos autos do Processo 0034514-52.2015.8.19.0000, a inconstitucionalidade da lei municipal nº 150/2015 que destinava para mulheres 5% das vagas nas empresas privadas de construção civil e prestadoras de serviço contratadas pela prefeitura para atuar em obras públicas, além de afirmar que o município não é competente para legislar sobre a matéria, se posicionou no sentido que a norma também é inquinada de vício de iniciativa, visto que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor projetos dessa temática.

De teor similar, também é a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme se verifica abaixo:

***ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 7.278, de 12 de junho de 2014. Obrigatoriedade de previsão em editais de obras e serviços que os licitantes contratem percentual de trabalhadoras egressas do sistema penitenciário ou em cumprimento de pena em regime semiaberto ou aberto. Matéria relacionada à administração do município. Competência do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Ocorrência. Criação de despesas sem a indicação da correspondente fonte de custeio. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21439799820148260000 SP 2143979-98.2014.8.26.0000, Relator: Tristão Ribeiro, Data de Julgamento: 26/11/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/11/2014)***

Elenca-se ainda a ementa da representação da inconstitucionalidade de lei municipal pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro com temática semelhante:

***REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 5.496/2012, QUE DISPÕE ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE RESERVA DE VAGAS PARA ADMISSÃO DE DETENTOS EM REGIME SEMI-ABERTO PELAS EMPRESAS CONTRATADAS PELO MUNICÍPIO. Norma que trata de direito penitenciário. Violação da competência concorrente da União e do Estado - artigo 74, I, da CERJ. Violação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Violação do princípio federativo. Procedência do***



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

*pedido para declarar a inconstitucionalidade total da Lei n.º 5.496/2012, diante da usurpação da competência legislativa concorrente da União e do Estado. (TJ-RJ - ADI: 00023621920138190000 RJ 0002362-19.2013.8.19.0000, Relator: DES. CHERUBIN HELCIAS SCHWARTZ JUNIOR, Data de Julgamento: 30/09/2013, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/02/2014 19:05)*

Cita-se também o voto do relator, o qual alega usurpação da competência da União, conforme se verifica a seguir:

*Cuida-se de representação de inconstitucionalidade ao fundamento de que a Lei Municipal n.º 5.496/2012, viola a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Constituição da República já que usurpa a competência da União.(...) De fato, deve ser acolhida a representação de inconstitucionalidade. Conforme se observa da lei ora impugnada, a mesma viola os artigos 22, I e 37, XXI, da Constituição da República, uma vez que cabe a União legislar sobre normas relativas ao Direito do Trabalho.*

Logo, entende-se que essa iniciativa deve ser do Prefeito Municipal, uma vez que dispõe sobre organização administrativa. Com efeito, a proposição legal em exame representa afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, haja vista ser vedada a iniciativa parlamentar sobre a matéria.

Superada a análise dos vícios que obstam a tramitação do presente projeto, é importante ressaltar que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 7.663, de 2010, que pretende alterar diversas leis que versam sobre drogas, abordando o aspecto da reinserção pelo trabalho de pessoas atendidas pelas políticas sobre drogas, obrigando a reserva de 3% das vagas em empresas vencedoras de licitações de obras públicas.

Todavia, cabe informar que o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que analisou a proposta considerou que referida cota em obras públicas dificultará os processos de licitações públicas, que já são complexos, burocratizados e apresentam questões das mais diversas ordens, posicionando-se, ainda, que a criação das cotas encarecerá o processo para o poder público, onerando de modo ineficiente os contratos das obras públicas.

Diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade que acima apontada.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 07 de agosto de 2018.

  
**Ver. NILSON CAVALCANTE**  
Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

  
**Ver. INÁCIO CARVALHO**  
Presidente

  
**Ver. GRAÇA AMORIM**  
Membro

  
**Ver. TERESA BRITTO**  
Membro