



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

**PARECER AJL/CMT Nº 105/2018.**

Teresina (PI), 05 de julho de 2018.

**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”.

## I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

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.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

***o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.***  
*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### III – 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 - RICMT.

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

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.



#### IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

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:

3

*Às 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 fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*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. 4

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 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 criação de profissão,*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*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:

***AÇÃO 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 pedido para declarar a inconstitucionalidade total da Lei n.º 5.496/2012, diante da***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*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 de 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.

Por fim, depreende-se que a proposição legislativa em análise encontra-se em dissonância com o ordenamento jurídico pátrio.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que impede seu normal trâmite.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Denise C. G. Maciel*  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT