

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária n.º 42/2026

Autor (a): Ver. Inácio Carvalho

Ementa: “Dispõe sobre a reserva de percentual mínimo de vagas para trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos nas empresas prestadoras de serviços terceirizados contratadas pela Administração Pública Municipal, e dá outras providências”.

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que “Dispõe sobre a reserva de percentual mínimo de vagas para trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos nas empresas prestadoras de serviços terceirizados contratadas pela Administração Pública Municipal, e dá outras providências”.

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), 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 o(a) autor(a) 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, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em comento prevê a reserva de percentual mínimo de vagas para trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos nas empresas prestadoras de serviços terceirizados contratadas pela Administração Pública Municipal.

Inicialmente convém registrar que a proposição encontra respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, a qual prevê a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho como fundamentos da República Federativa do Brasil, além ter por objetivo fundamental a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação, consoante dispositivos transcritos abaixo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político. (grifo nosso)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifo nosso)



Ainda, convém mencionar que o trabalho é um direito social constitucionalmente previsto na Carta Magna, consoante art. 6º da CRFB/88:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifo nosso)

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e a Lei Orgânica do Município – LOM estabelecem, respectivamente, no art. 30, incisos I e II e no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea p, o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

p) a políticas públicas do Município;

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.



Quanto aos aspectos das contratações entre o Poder Público e empresas terceirizadas, é cediço que trata-se de matéria de licitação e contratação, e referente a isto a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88 estabelece que compete à União legislar privativamente sobre regras gerais em licitações e contratos administrativos. Confira:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

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 economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Assim se pronunciou Marçal Justen Filho¹, ao asseverar que os requisitos de participação em licitações estão compreendidos na categoria de normas gerais no sistema brasileiro:

Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) regime jurídico de contratação administrativa. (grifo nosso)

Mas como explicitado no texto constitucional, a competência da União restringe-se à confecção de normas gerais, não afastando, segundo a doutrina e a jurisprudência, a possibilidade que os demais entes federativos prevejam em suas legislações normas visando à suplementação, independentemente de autorização legislativa expressa por parte do ente maior. Observe-se:

A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16



suas realidades. STF. Plenário. RE 423560, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 29-05-2012. (grifo nosso)

Nesse ponto, registra-se que o que o projeto de lei objetiva é a promoção de uma política pública em prol das pessoas com idade igual ou superior a 45 anos, incluindo-as socialmente, reduzindo o desemprego nesta faixa etária e buscando uma valorização da experiência profissional, não havendo que se falar em interferência da competência legislativa da União.

Nesse sentido é a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4082, na qual julgava a constitucionalidade de lei que assegura percentual mínimo de vagas às pessoas com mais de 40 anos em empresas contratadas pela Administração Pública, conforme se observa a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.118/2008 QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DE EMPREGADOS COM MAIS DE 40 ANOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM LICITAÇÕES QUE INCLUAM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA. DICRÍMEN RAZOÁVEL. NÃO HÁ OFENSA À LIVRE INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INTEPRETAÇÃO CONFORME DA EXPRESSÃO “CHEFES DE FAMÍLIA” A FIM DE QUE SEJA COMPREENDIDA COMO “CHEFIA DE FAMÍLIA”, INDIVIDUAL OU CONJUNTA. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. A Lei Distrital nº 4.118, de 07.04.2008 trata da obrigatoriedade da contratação de no mínimo 5% de empregados com mais quarenta anos de idade na administração direta e indireta do Distrito Federal, bem como, do estabelecimento de cláusula que assegure o mínimo de 10% das vagas a pessoas com mais de quarenta anos nas licitações para contratação de serviços que incluam o fornecimento de mão-de-obra. 2. A norma ora questionada não invade a seara do regramento geral sobre licitações e contratos estabelecido pela União, mas trata precipuamente de política pública de pleno emprego, através da reserva de vagas, visando o desenvolvimento social e econômico do Distrito Federal. 3. Regra que personaliza o procedimento licitatório do Distrito Federal, obrigando a inclusão de determinada cláusula em suas contratações, a partir do que se encontra dentro do espaço de conformação legislativa dos Estados-membros. 4. A fixação de um percentual mínimo de contratação pelo poder público de empregados com mais de quarenta anos não é matéria relativa à relação empregatícia e, portanto, não se encontra regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas. 5. Ações afirmativas antidiscriminatórias e a elaboração de políticas públicas que promovam o pleno emprego estão compreendidas no plexo de competências comuns dos entes federativos. 6. Presente a correlação lógica entre o fator de discrimine e o fim perseguido, qual seja, o desenvolvimento econômico e social em âmbito local, eis que



visa minimização do desemprego entre os adultos na faixa dos quarenta anos, os quais seriam pouco aproveitados pela iniciativa privada e não contemplados pelas políticas de incentivo à contratação jovem nem pelas políticas de proteção às pessoas idosas, 7. Ação conhecida e julgada parcialmente tão somente para dar interpretação conforme ao art. 3º da Lei 4.118/2008 do Distrito Federal, a fim de que a expressão “chefe de família” seja compreendida como “chefia de família”, seja ela individual ou conjunta, masculina ou feminina.(STF - ADI: 4082 DF, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 02/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-09-2024 PUBLIC 10-09-2024) (grifo nosso)

Ainda, em outras oportunidades e em julgados semelhantes:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 1.602/2011 do Estado do Amapá . Projeto “Oportunidade” para reinserção de apenados. 3. Inexistência de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 4 . Competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos. Normas gerais. 5. Inexistência de vício de inconstitucionalidade formal. 6. Concretização de direitos fundamentais, internacionalmente assegurados. Direito do preso à ressocialização. 7 . Inexistência de inconstitucionalidade material. 8. Importância das políticas públicas federais, estaduais e municipais, elaboradas com a colaboração do Poder Judiciário, Ministério Público e CNJ, para a reinserção dos presos e egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho. 9 . Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 4729 DF, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/06/2020) (grifo nosso)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ART. 5º DA LEI 3.691 DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA – SP, QUE DETERMINOU RESERVA DE VAGA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS COM EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS CONTINUADOS. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (STF, 2ª Turma. ARE 1158295 / SP – Rel. Min, Edson Fachin. Julgado em 08/06/21) (grifo nosso)**

De forma equivalente também decidiram os Tribunais de Justiça de Minas Gerais e Goiás ao analisarem leis que reservam vagas à determinada categoria de pessoas, conforme se verifica abaixo:



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.503/2021 . RESERVA DE VAGAS EM CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, PESSOAS ORIUNDAS OU EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL E TRAVESTIS OU TRANSEXUAIS NO MUNICÍPIO DE PONTE NOVA. INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. EFETIVAÇÃO CONCRETA DOS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA . FINALIDADES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIOS OBSERVADAS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA. VIABILIDADE DA INSERÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NAS NORMAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF . A Lei Municipal n. 4.503/2021 não cria novas atribuições para o Poder Executivo nem trata da estrutura e do funcionamento dos órgãos do Poder Executivo, inexistindo óbice para que o Poder Legislativo proponha projeto de lei que estabeleça regra prevendo percentual a ser preenchido por mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional e travestis ou transexuais nos contratos administrativos firmados pela Administração. O Município tem competência para legislar supletivamente em matéria de licitação e contratação em atenção aos interesses locais . "Somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB)" (ADI 5357 MC-Ref, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2016); o que pressupõe medidas que possibilitem a efetivação concreta de tais objetivos fundamentais da República. A Lei Municipal n. 4 .503/2021 é permeada por valores que deverão ser considerados pelos agentes da iniciativa privada que estejam interessados em contratar com o Poder Público, não consistindo violação ao livre exercício da atividade econômica. Os agentes econômicos que optarem por contratar com a Administração Pública devem se adaptar para acolher pessoas habilitadas e que pertençam aos grupos previstos na Lei Municipal n. 4.503/2021, relevando-se incabível presumir risco à competitividade nas licitações e prejuízo na execução dos contratos com a Administração, sob pena, inclusive, de legitimar a discriminação. **Viabilidade da inserção de políticas públicas sociais nas normas de contratação pública, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 4729; ARE 1342558). (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 23286784620218130000, Relator.: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento:**



10/08/2022, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 22/08/2022)
(grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5627602-05.2020.8 .09.0000 COMARCA DE GOIÂNIA ORGÃO ESPECIAL AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA INTERESSADA : CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA RELATOR: MAURÍCIO PORFÍRIO ROSA EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 10 .462/2020 DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. NORMA QUE DETERMINOU RESERVA DE VAGAS DE MÃO DE OBRA ORIGINADA POR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS COM PESSOAS JURÍDICAS, CUJO OBJETO É EXECUÇÃO DE OBRA, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, TERMOS DE PARCERIA E COLABORAÇÃO OU QUALQUER OUTRO AJUSTE QUE ENVOLVA POSTOS DE TRABALHO NÃO ESPECIALIZADOS. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. REGULAMENTAÇÃO . COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. INTERVENÇÃO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INOCORRÊNCIA . MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA COMUM. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA . CONTRATAÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA . COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS. 1- Do cotejo das competências legislativas e administrativas indicadas, a Lei Municipal n. 10.462/2020, ao abordar, ainda que num sentido reflexo, questões afetas a políticas e estratégias de desenvolvimento econômico e local, não incorrera em vício formal quando da inauguração do processo legiferante, especialmente por vício de iniciativa . 2- A excepcional medida de interferência nas relações atinentes à ordem econômica tem por fim precípua induzir o desenvolvimento econômico e social dentro de um escopo especialmente microeconômico e social ressoando, para isso, indispensável tratamento preferencial às pessoas em situação de rua. 3- Diante da sobreposição de competências para apresentar projetos de lei que impactem nos aspectos de desenvolvimento econômico e social locais não havendo, ademais, interferência na organização administrativa do Poder Executivo cuidando-se consequentemente de competência comum, há concorrência entre os legitimados à apresentação de projeto de lei visando a sua inovação. 4- O ato normativo impugnado, ao estipular percentual mínimo



destinado a pessoas em situação de rua nos contratos administrativos de execução de obras, prestação de serviços, termos de parceria e colaboração ou em qualquer outra hipótese que envolva postos de trabalho não especializados, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando competência da União para legislar sobre normas gerais, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação municipal se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional. Reproduzindo ou absorvendo a lei local os critérios de tratamento diferenciado, constantes da Constituição Federal, não é possível a instauração de controle de constitucionalidade desses preceitos nesta via e perante este Tribunal de Justiça, porquanto implicaria, em última análise, usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (TJ-GO 5627602-05.2020.8 .09.0000, Relator.: DESEMBARGADOR MAURICIO PORFIRIO ROSA - (DESEMBARGADOR), Órgão Especial, Data de Publicação: 23/11/2022) (grifo nosso)

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, a proposta legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, fomentando o desenvolvimento econômico e social do Município através da política pública descrita, bem como se mostra adequado e não contraria qualquer valor constitucional, sendo também compatível com o que se busca, ao instituir critérios amparados de lastro constitucional e com consequências condizentes aos fundamentos e objetivos republicanos.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 03 de março de 2026.





Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator


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



Ver. BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente



Ver. FERNANDO LIMA
Membro



Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro



Ver. ZÉ FILHO
Membro

