



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 043/2017

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 093/2019

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI Nº 035/2017 QUE
INSTITUI A CONTRATAÇÃO DE
JOVEM APRENDIZ NAS EMPRESAS
QUE PRESTAM SERVIÇOS À
PREFEITURA DE PARAUAPEBAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 097/2019-PGL o Projeto de Lei nº 035/2019, de autoria do vereador Rafael Ribeiro de Oliveira, que institui a contratação de Jovem Aprendiz nas empresas que prestam serviços à Prefeitura de Parauapebas, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

3. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

4. O presente Projeto de Lei pretende obrigar que empresas que terceirizadas que prestem serviços a Parauapebas, na administração direta e indireta, a empregar prioritariamente adolescentes e jovens entre 14 e 24 anos, no percentual de no mínimo 10% (dez por cento) do pessoal alocado pela empresa para o cumprimento de cada contrato com a administração.

5. A temática do Projeto de Lei ora em análise, já fora apresentada em projeto de igual teor nesta Casa de Leis na legislatura passada, de autoria do próprio proponente.

6. A Carta Magna de 1988 fixou as matérias próprias de cada um dos entes federativos, quais sejam, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Ressalte-se que o princípio básico da repartição de competências,

tanto a administrativa como a legislativa, é o princípio da predominância do interesse. Isto é, competem à União as matérias de interesse predominantemente geral, ao que aos Estados-Membros cabem as matérias de predominante interesse regional, enquanto que aos Municípios competem os assuntos de predominante interesse local. Esse foi o critério utilizado pelo Constituinte de 1988 para fixar a repartição de competências no Estado Federal brasileiro.



7. Sem mais divagações conceituais a respeito dos diversos tipos de competências estabelecidas pela Constituição de 1988, o Projeto trata de matéria afeta ao direito do trabalho, que nos moldes do art. 22, incisos I e XXVII da CF/88 é de competência privativa da União:

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

8. A competência privativa, como o próprio nome indica, é própria de um ente federativo, muito embora possam ser regulamentadas por outros entes federativos, já que, de acordo com a regra prevista no parágrafo único do art. 22, a União pode, por meio de lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas dessas matérias:

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

9. Repare que a autorização cinge-se somente aos Estados e desde que seja por lei complementar, não se coadunando, por conseguinte, aos municípios.

10. Além disso, o projeto de lei ofende o princípio da isonomia dos licitantes, presente no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que reza:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação

Calu

[Handwritten signature]

técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento) (Grifei)



(...)

11. A Constituição do Estado do Pará, no Capítulo III — Da Administração Pública, Seção II — Do Controle dos Atos da Administração Pública, art. 24, e a Lei Orgânica Municipal, no Título VII — Da Administração Pública, Capítulo I — Disposições Gerais, art. 161, XVIII, reproduziram a regra trazida na Constituição Federal, art. 37, XXI, de observância compulsória pelas unidades federadas.

12. Cumpre mencionar que o art. 37, XXI, da CF, foi regulamentado pela União através da Lei Federal nº 8.666/1993, conhecida como "Lei de Licitações", sendo esta a principal norma sobre licitações e contratos aplicável à Administração Direta e Indireta, que também prestigiou o princípio da isonomia, dentre outros, disciplinando no seu art. 3º as condutas vedadas aos agentes públicos:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º - É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 32 da Lei IP 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

13. A reserva de vagas exclusivamente para contratação de mão de obra local me parece ser norma de interesse geral relativo ao direito trabalhista e de licitação pública, competindo privativamente a União legislar sobre esta matéria.

Grifei

14. Repise-se que a União cabe editar norma de interesse geral aos Estados de interesse regional e aos Municípios, apenas de interesse local, o que, neste contexto, o conteúdo do Projeto me parece afrontar o artigo 56, inciso I, da Constituição do Estado do Pará:



Art. 56. Além do exercício da competência comum com União e o Estado e de sua competência tributária, prevista na constituição Federal, compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

15. Muito embora o desemprego seja um problema gritante no município e é louvável a iniciativa de toda a sociedade para a sua resolução, ele o é também em nível estadual e nacional, transbordando as fronteiras locais. Daí também o município transbordar da competência constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local, nesse caso, em específico.

16. Também não é o caso de o município estar suplementando legislação federal ou estadual quanto ao tema, vez que nos termos do parágrafo único do art. 22 da CF/88, lhes falta competência constitucional para tanto.

17. A principal competência legislativa dos municípios é a capacidade de auto-organização por meio da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no artigo 29 da Constituição Federal, consoante ser observa do seu *caput*:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estados e os seguintes preceitos:

18. Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do doutrinador e Ministro do STF, Dr. Alexandre de Moraes¹:

A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente.

19. Segundo Pedro Lenza², além da competência para a edição da sua lei orgânica, as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade

¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 15 Ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 303.

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 14. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 368.

ou, por outros termos refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do município.



20. O ministro Gilmar Mendes, ao abordar essa matéria comenta

3.

É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646."

"Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A norma municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

21. Vejo também que o Projeto de Lei implica em intervenção direta na atividade econômica, com pecha de discriminação por impor a contratação de mão de obra de 10% (setenta por cento) e contratação adolescentes e jovens, beneficiando esse segmento da população em detrimento de outros por meio de critérios restritivos de admissão por região ou pelo sexo, razão pela qual, me parece afigurar-se incompatível com o previsto no art. 3º, inciso IV, art. 7º, inciso XXX e art. 170, parágrafo único, todos da Constituição Federal:

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

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

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de

³ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 7. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 885/886.

autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.



22. Insta salientar que foi publicada em 30/04/2019 a Medida Provisória nº 881, com força de lei, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabeleceu normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do disposto no inciso IV do **caput** do art. 1º, no parágrafo único do art. 170 e no **caput** do art. 174 da Constituição.

23. Quanto ao seu âmbito de aplicação dispõem o § 1º do art. 1º:

§ 1º O disposto nesta Medida Provisória será observado na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação, e na ordenação pública sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, produção e consumo e proteção ao meio ambiente. (grifei)

24. É de se observar que as novas regras trazidas pela MP 881 são de observância e execução por todos os entes federados, nos termos do que dispõe o § 3º do art. 1º.

25. Dentre os três princípios que norteiam a nova ordenação jurídica constantes do art. 2º, destacam-se os incisos I e III:

Art. 2º. São princípios que norteiam o disposto nesta Medida Provisória:

I - a presunção de liberdade no exercício de atividades econômicas;

II - a presunção de boa-fé do particular; e

III - a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas. (grifei)

26. Dos incisos destacados, subsume-se o claro viés da legislação que visa assegurar a intervenção mínima do Estado sobre a atividade econômica.

27. Referida MP ao tratar da declaração de direitos de liberdade econômica, dispõe dentro outros, em seu art. 3º:

Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único⁴ do art. 170 da Constituição:

II - produzir, empregar e gerar renda, assegurada a liberdade para desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, observadas: (grifei)

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de combate à poluição sonora e à perturbação de sossego;

⁴ Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

b) as restrições advindas de obrigações do direito privado, incluídas as situações de domínio de um determinado bem ou de partes de um bem por mais de uma pessoa simultaneamente;

c) as normas referentes ao direito de vizinhança; e

d) a legislação trabalhista;

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento; (grifei)

VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, hipótese em que nenhuma norma de ordem pública dessa matéria será usada para beneficiar a parte que pactuou contra ela, exceto se para resguardar direitos tutelados pela administração pública ou de terceiros alheios ao contrato; (grifei)

28. De forma que estipular quaisquer percentagens a obrigar a que as empresas prestadoras de serviços em Parauapebas contatem obrigatoriamente trabalhadores, ainda que sejam adolescentes e jovens, vai de encontro à filosofia trazida pelo novo ordenamento jurídico pátrio patrocinado pela MP 881/2019, que visa assegurar a intervenção mínima do Estado sobre a atividade econômica.

29. O PL afigurar-se incompatível também com o previsto no art. 3º, da Lei Orgânica do município:

Art. 3º. O município de Parauapebas promoverá o bem-estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

30. De igual sorte parece incorre em violação da equidade constitucional ínsita no art. 5º, sob o ponto de vista de que todos são iguais perante a lei, sem preconceito de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, deficiência ou qualquer outra forma de discriminação.

31. Na esteira dos argumentos expedidos os tribunais têm decidido:

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. 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, art. 21, XXIV, e art. 22, I).

[ADI 3.670, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-4-2007, P, DJ de 18-5-2007.]



"Lei 11.562/200 do Estado de Santa Catarina. Mercado de Trabalho. Discriminação contra a mulher. Competência da União para legislar sobre direito do trabalho. (...) A Lei 11.562/2000, não obstante o louvável conteúdo material de combate à discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, incide em inconstitucionalidade formal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho." (ADI 2.487, rel. min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 30-08-2007, Plenário, DJE de 28-3-2008.) **No mesmo sentido: ADI 3.166**, rel. min. **Cezar Peluso**, julgamento em 27-5-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010.

(ADI 3.670, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJ de 18-5-2007) "Ação direta de inconstitucionalidade: Lei distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. 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, art. 21, XXIV, e art. 22, I)."

32. Assim, a obrigatoriedade da contratação de adolescentes e jovens pelas empresas prestadoras de serviços ao município de Parauapebas se mostra incompatível com o princípio constitucional da isonomia dos licitantes, conforme já decidiu de forma unânime o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.670-0/DF, da relatoria do Min. Sepúlveda Pertence:

EMENTA: 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 (art. 22, 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 —, o que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso. (Destaquei)

33. Embora garantido pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica Municipal de que aos municípios competem

legislar sobre os assuntos de interesse local, mesmo que a questão da empregabilidade seja um fator social de estabilização ou desestabilização da economia, entendo que a matéria atinge competência atribuída exclusivamente a União e atenta contra a liberdade econômica, nos termos demonstrados alhures.



34. Desse modo, tanto no aspecto formal quanto no aspecto material a proposição se afigura ilegal e inconstitucional.

3) CONCLUSÃO

35. Diante de todo o exposto e sem adentrar nas demais questões esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, não obstante a envergadura social da proposta, **entende, conclui e opina pela ilegalidade e pela inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 035/2019, de autoria do vereador Rafael Ribeiro de Oliveira, que institui a contratação de Jovem Aprendiz nas empresas que prestam serviços à Prefeitura de Parauapebas.

36. É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 01 de julho de 2019.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019