



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

- PROCURADORIA JURÍDICA -

Parecer Jurídico nº. 77/2017

Referência: Projeto de Lei nº. 016/2017

Autoria: Vereadora Mirian Rodrigues Bonomo Montanheiro

Ementa: "Autoriza o Poder Público a dispor sobre contratação de mão-de-obra local por empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais financeiros e/ou estruturais, bem como por empresas prestadoras de serviços ao Município de Santo Antônio da Platina e dá outras providências".

i. RELATÓRIO.

Esta assessoria foi instada a se pronunciar acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº. 016/2017, de autoria da Vereadora Mirian Rodrigues Bonomo Montanheiro, que autoriza o Poder Público a dispor sobre contratação de mão-de-obra local por empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais financeiros e/ou estruturais, bem como por empresas prestadoras de serviços ao Município de Santo Antônio da Platina.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04, no seguinte teor:

"Objetiva-se, com o presente Projeto de Lei, dispor sobre a obrigatoriedade na contratação de mão de obra local pelas empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais ou prestadoras de serviços ao Município de Santo Antônio da Platina.

Santo Antônio da Platina sempre se destacou pelas oportunidades oferecidas à sua população - especialmente em razão de ser polo comercial, médico e odontológico (entre outros setores) da região Norte Pioneiro do Estado do Paraná.

Durante sua história, sempre houve um considerável contingente de pessoas que para o Município vieram em busca de trabalho e melhores condições de vida.

CÂMARA MUNICIPAL SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Reg nº 1415/2017

Data 14 / 11 / 17 às 15 h 27 min

Nome Rafael Toledo



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

A cidade cresceu e a economia se desenvolveu, contudo o Município também passou a enfrentar o problema do desemprego – ainda mais durante períodos de crise, como agora enfrentado.

Várias empresas encerraram suas atividades, enquanto muitas outras precisaram demitir funcionários no intuito de manter razoável saúde financeira e operacional. Tem-se assim, inevitavelmente, a desaceleração da economia local e o consequente surgimento de mazelas sociais.

De tal feita, a proposição em comento tem como objetivo minimizar os impactos causados pela contratação de mão de obra oriunda de fora das fronteiras municipais, em detrimento dos trabalhadores locais. Nesse sentido o projeto de lei em tela, visa assegurar um percentual mínimo de vagas a população local, de forma a garantir um equilíbrio entre a mão de obra importada de outras cidades e a local.

A leitura do artigo 1º apresenta ferramentas necessárias para um controle concreto nas contratações, com a obrigatoriedade de contratação de 70% (setenta por cento) dos profissionais domiciliados no município.

Consequentemente, o artigo 5º estabelece as penalidades aplicáveis às empresas prestadoras de serviço.

Quanto à comprovação de residência, insta destacar que o §4º do artigo 1º deste Projeto de Lei é taxativo ao exigir a comprovação de domicílio "por meio de comprovante de residência ou de certidão eleitoral" – uma vez que estes se constituem em meio hábil para demonstrar real vontade, por parte do profissional, na criação direta de vínculo com a cidade, contribuindo com os interesses que regem a municipalidade.

Importante salientar ainda que a iniciativa não se apresenta como algo inovador no mundo jurídico, uma vez que diversos municípios brasileiros estão adotando leis no sentido de proteger e garantir o acesso de mão de obra local aos postos de trabalho em empresas prestadoras de serviços – sendo Lei, por exemplo, em Araucária - PR; São José dos Campos - SP; Cubatão - SP; Paulínea - SP; São Sebastião - SP; Rio de Janeiro - RJ; entre outras."

É o relatório.

ii. ANÁLISE.

No caso em tela, a Vereadora, Mirian Rodrigues Bonomo Montanheiro, tem a intenção de obter autorização legislativa para que o Poder Executivo possa dispor sobre a obrigatoriedade na contratação de mão de obra local pelas empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais ou prestadoras de serviços ao Município de Santo Antônio da Platina.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

O presente projeto estabelece um percentual mínimo para os trabalhadores locais, nas novas contratações realizadas, na marca de 70% (setenta por cento), bem como impõe sanções às empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais ou prestadoras de serviços ao município em caso de não cumprimento de suas determinações e atribui a fiscalização pelo órgão municipal.

Cabe destacar que o conteúdo da presente proposição já foi e continua sendo objeto de diversos projetos de leis pelas câmaras municipais Brasil a fora; sendo ampla e dividida a discussão acerca da sua "constitucionalidade".

Pois bem, considerando as competências constitucionais legislativas de cada ente federado, esta Procuradoria Jurídica entende que a matéria versada no PL ora analisado não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente.

Primeiramente, no tocante ao interesse, que define a competência entre os entes federativos, temos que não se trata propriamente de um "interesse local", como prevê o art. 30 da Constituição Federal.

Como sabido, o princípio básico da repartição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto a legislativa como a administrativa, é o da predominância de interesse. Isto é, competem à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados Membros cabem matérias de predominante interesse regional, enquanto que aos Municípios competem assuntos de predominante interesse local. Foi esse o critério utilizado pela Constituição Federal para fixar a repartição de competências no Estado Federal brasileiro.

Ocorre que, muito embora o desemprego seja um problema gritante no município e louvável a iniciativa da Vereadora autora para sua resolução, ele o é também em nível estadual e nacional, transbordando assim as fronteiras locais e, por consequência lógica, afastando a iniciativa de membro do Legislativo Municipal para a presente questão (LOA, art. 5º, inc. I c/c art. 21, inc. I)¹.

¹ ARTIGO 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

ARTIGO 21- Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

I - dispor sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementado a legislação federal e estadual;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

Além disso, o presente projeto trata de matéria afeta ao Direito do Trabalho, que, nos moldes do art. 22, inciso I 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;

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 (supracitado), 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.

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

Nota-se, também, que o presente projeto define como sendo de competência dos órgãos municipais a fiscalização do trabalho – atribuição esta que, segundo a Constituição Federal também se insere no rol de competências administrativas da União:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Portanto, a reserva de vagas exclusivamente para 70% da mão de obra local nos parece ser norma de **interesse geral** e relativa ao **direito trabalhista**, cuja competência legislativa e administrativa (organização e fiscalização) é da União.

Somado ao exposto, não podemos ainda nos olvidar que o projeto de lei em questão implica em intervenção direta na atividade econômica, com pecha de discriminação por impor a contratação de mão de obra local no percentual de 70% (setenta por cento), beneficiando, assim, determinados seguimentos em detrimentos de outros por meio de critérios restritivos de admissão por região; razão pela qual nos parece afigurar incompatível com o previsto no art. 3º, inciso IV e art. 170, parágrafo único, ambos da Constituição Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

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

Nesse diapasão afigura-se incompatível também com o previsto no art. 175, incisos I e VII, da Lei Orgânica do Município:

ARTIGO 175 - Na promoção do desenvolvimento econômico, o Município agirá, sem prejuízo de outras iniciativas, no sentido de:

I - fomentar a livre iniciativa;

(...)

VII - eliminar entraves burocráticos que possam limitar o exercício da atividade econômica;

Outrossim, nos parece ainda que o presente projeto 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.

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

Inclusive, nesta esteira tem sido o entendimento dos tribunais:

MATÉRIA CONCERNENTE A RELAÇÕES DE TRABALHO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AOS ARTS. 21, XXIV, E 22, I, DA CF. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. (...) É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em empregados de estabelecimentos situados no respectivo território. (ADI 2.947, rel. min. Cezar Peluso, j. 5-5-2010, P, DJE de 10-9-2010).

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

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.]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.562/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. MERCADO DE TRABALHO. DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 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. Ação direta julgada procedente. (ADI 2487, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-02 PP-00196)

Por derradeiro, porém não menos importante, tem-se, no tocante às empresas prestadoras de serviços ao Município de Santo Antônio da Platina, que a própria Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666/93) já autoriza a inserção de cláusulas nos Editais e respectivos Contratos que prevejam a preferência na contratação de mão-de-obra local, como critério de desempate – o que de certa forma torna dispensável a presente iniciativa.

Ademais, os Tribunais pátrios têm entendido que a preferência na contratação de trabalhadores locais não ofende o princípio da isonomia e constitui critério justo e razoável de recrutamento de mão de obra, mas somente quando não se consubstancia em restrição absoluta. Vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. RECRUTAMENTO. PREFERÊNCIA. MÃO-DE-OBRA LOCAL. VALIDADE. É válida a cláusula que prevê preferência na contratação de mão-de-obra local, como critério de desempate, sem consubstanciar restrição absoluta, a fim de diminuir desigualdades sociais evidentes em uma situação específica, revelando-se como verdadeira discriminação positiva, garantidora da concretização do princípio constitucional da igualdade jurídica. Embargos de declaração acolhidos apenas para prestar esclarecimentos, sem alteração do julgado. (TST - EMBARGOS DECLARATORIOS RECURSO ORDINARIO EM AÇÃO ANULATÓRIA ED-ROAA 78009620045080000, data de publicação: 22/08/2008)

AÇÃO ANULATÓRIA. ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. RECRUTAMENTO E CONTRATAÇÃO. PREFERÊNCIA PELA MÃO-DE-OBRA LOCAL. VALIDADE. 1. A Constituição Federal, bem como a Lei nº 9.029 /95 proíbem discriminações que utilizem os fatores origem, sexo, idade, cor, ou raça, por si. Não constitui discriminação, portanto, a limitação calcada em princípio de equidade. 2. Segue-se que, se o



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

ordenamento jurídico valida as disposições que restringem totalmente o acesso de determinado cidadão por algum dos critérios estabelecidos em lei e na Constituição Federal, desde que plausível a justificativa, com segurança ainda maior admite-se cláusula que preveja tão-somente um critério comedido de preferência. 3. Cláusula que prevê preferência na contratação de trabalhadores locais, sem consubstanciar restrição absoluta, não ofende o princípio da isonomia e constitui critério justo e razoável de recrutamento de mão-de-obra. 4. Recurso Ordinário em Ação Anulatória a que se nega provimento. (TST - RECURSO ORDINARIO EM ACAO ANULATORIA ROAA 46008120045080000, data de publicação: 11/11/2005)

Contudo, é exatamente isso que prevê o presente projeto de lei, ou seja, uma restrição absoluta para participação em processo licitatório e contratação com o ente público municipal – o que o torna, portanto, também sobre este ponto de vista, inconstitucional.

Além disso, ainda neste ponto (contratos administrativos/licitações), cumpre destacar que o presente projeto, ao impor a contratação de 70% de mão de obra local às empresas que prestam serviços ao Município não nos afigura compatível com a regra de competência insculpida no art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal:

Art. 22 – compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XXVII – Normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autarquias e fundacionais, obedecido o disposto no art. 37, XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

E mesmo que tal regra de competência comporte exceções, estas não se encaixam ao caso posto em mesa, conforme dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo:

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

A propósito, vale esclarecer que ainda que Lei Federal nº. 8.666/93 autorize os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta a adaptar suas normas sobre licitações e contratos administrativos (art. 118), estes entes nunca poderão inovar no ordenamento jurídico, sob pena de nulidade. Tal autorização é



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

meramente para regulamentar, ou seja, detalhar os procedimentos a serem observados, de modo a dar cumprimento à lei, sem desrespeitá-la.

Sendo assim, tem-se que o presente projeto, ao estabelecer como obrigatória a contratação de 70% de mão de obra local como condição para as novas contratações pela municipalidade, além de dispensável (ante a faculdade da Administração em estabelecer cláusulas de preferência nos seus Editais e respectivos contratos) e lesivo aos princípios constitucionais por prever regra absoluta (ante a ofensa à isonomia e razoabilidade), apresenta-se como usurpador da competência da União para legislar sobre licitações e contratos administrativos.

Nesse sentido, inclusive, são as ementas abaixo colacionadas:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Distrital nº 3.705/2005, 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). (STF. ADIn nº 3.670. Rel Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 18/5/2007.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 13.121/2008, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da administração centralizada e autárquica. [...] Mérito. Inversão das fases do procedimento licitatório no Estado de São Paulo, de modo contrário à previsão nacional (art. 43 da Lei nº 8.666/1993). Usurpação da competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação (CF, art. 22, XXVII), na parte em que a lei estadual inverte as fases de habilitação e de apresentação das propostas. Parecer [...], no mérito, pela procedência parcial do pedido. (Parecer PGR-AF nº 5.521/2009 na ADIn nº 4.116, tramitando no STF)

Destarte, mesmo que a questão da empregabilidade seja um fator social de estabilização ou desestabilização da economia e que a iniciativa da nobre Vereadora em resolver a questão do desemprego local seja louvável e digna de aplausos, entende esta Procuradoria Jurídica pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei ora analisado, nos termos demonstrados alhures.

Cabe ainda esclarecer que a análise ora concluída consiste em **parecer meramente opinativo, que não vincula os membros deste Poder Legislativo.** Nesse



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA

Palácio do Poder Legislativo "Vereador José Corrêa Gomes"

Av. Cel. Oliveira Motta, 715 - Centro - C.P. - 81 - CEP: 86430-000 - Fone (43) 3534-1220

email: camarasap@uol.com.br - site: www.santoantoniodaplatina.pr.leg.br

sentido é a lição de HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra "Direito Administrativo Brasileiro", Editora Malheiros:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou. (MEIRELLES, Hely Lopes. Estudos e pareceres de Direito Público. Vol. 11, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 256)

E para culminar com tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

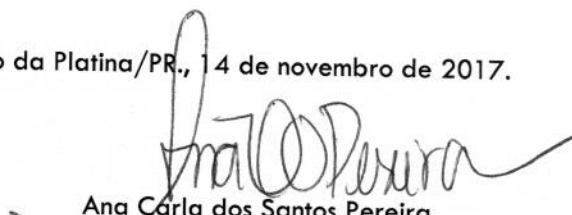
O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.584-1 - DISTRITO FEDERAL - RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO DE MELLO - STF).

iii. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer, não obstante a envergadura social proposta, entende, conclui e opina esta Procuradoria Jurídica pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº. 016/2017, de autoria da Vereadora Mirian Rodrigues Bonomo Montanheiro, que autoriza o Poder Público a dispor sobre contratação de mão de obra local por empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais financeiros e/ou estruturais, bem como por empresas prestadoras de serviços ao Município de Santo Antônio da Platina e dá outras providências.

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

Santo Antônio da Platina/PR., 14 de novembro de 2017.


Ana Carla dos Santos Pereira
OAB/PR 43.898

____ Advogada da Câmara - Dec. Leg. 19/2015 ____