



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



PARECER N. 265/2022

PROJETO DE LEI N. 22/2022

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 22/2022, que "Estabelece que nos contratos celebrados pela Administração Pública Municipal, conste cláusula que assegure a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para pessoas em situação de rua".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

PROJETO DE LEI N. 22/2022. CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. RESERVA DE 5% DAS VAGAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. ART. 22, XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. ART. 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE. SUGESTÃO DE EMENDAS. APROVAÇÃO.

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 22/2022, que "Estabelece que nos contratos celebrados pela Administração Pública Municipal, conste cláusula que assegure a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para pessoas em situação de rua".

Projeto de lei juntado às fls. 02/03 e justificativa às fls. 04/05.

Extrai-se que a intenção do legislador é estimular a inclusão social das pessoas em situação de rua.

É o necessário a relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei n. 22/2022 estabelece que, nos contratos celebrados pela Administração Pública municipal com pessoas jurídicas para execução de obras, prestação de serviços, termos de parceria e colaboração ou qualquer outro ajuste que envolva postos de trabalho não especializados, deverá constar cláusula que assegure a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra de pessoas em situação de rua.

O descumprimento dessa condição na execução contratual constituirá falta passível de rescisão por iniciativa da Administração (art. 3º do projeto).

A Lei n. 14.133/2021 (nova Lei de Licitações) menciona a reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social e aprendiz (arts. 63, IV, 92, XVII, 116 e 137, IX). Também há o permissivo do art. 25, § 9º:

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Art. 25. § 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica;

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

A legislação federal não prevê a reserva de vagas a pessoas em situação de rua.

É cediço que a União possui competência privativa para estabelecer 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 (art. 22, XXVII, da Constituição Federal).

No entanto, o Município possui a primazia em matéria de interesse local e pode complementar a legislação federal para adequá-la as peculiaridades da localidade, conforme art. 30, I e II, da Constituição.

Assim, a jurisprudência recente do STF tem reconhecido a constitucionalidade de leis estaduais e municipais que estabelecem reserva de vagas em contratações públicas, concretizando o princípio da isonomia material. Menciono os seguintes julgados:

Decisão: Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementados (eDOC 2, p. 54):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 5º da Lei nº 3.691, de 13-3-2004, do Município de Limeira – 'Nos contratos firmados pela Administração Direta e Indireta com empresas prestadoras de serviços continuados, a partir da data da vigência desta Lei, deverá constar cláusula prevendo a reserva de 20%(vinte por cento) do total de funcionários, cujos cargos serão preenchidos por afro-brasileiros' – Normas gerais de licitação e contratação pública – Competência legislativa da União – Art. 22, XXVII da CF/88.

Apesar de nobre o propósito de estabelecer no Município de Limeira políticas para combater a desigualdade racial, o legislador local, a pretexto de regulamentar ações afirmativas, instituiu uma nova condição para participar de licitação pública, não prevista na Lei de Licitações, e imiscuiu em matéria normativa referente a normas gerais de licitação e contratação, tema com relação ao qual compete ao Município apenas complementar a legislação federal e a estadual para atender peculiaridades locais, art.30, I e II, da CF/88.

Violação de regra de repartição constitucional de competência legislativa e, por consequência, do princípio federativo de que trata o art. 144 da Constituição Estadual. Competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública.

Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.”

[...]

É o relatório. Decido.

A irrisignação merece prosperar.



MUNICÍPIO DE RIO BRANCO
ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



A questão dos autos cinge-se à possibilidade da legislação municipal complementar as normas gerais editadas pela União em matéria de licitação, conforme dispõe o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, de modo a conciliar as peculiaridades locais com as diretrizes gerais inseridas no âmbito legislativo federal.

A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem lembrou o e. Min. Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da Federação (MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

A solução, ainda em tais hipóteses, não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Incide aqui o que o e. Min. Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de princípio da interpretação conforme a Constituição:

“Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade.” (MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional . 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97)

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Neste sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (presumption against pre-emption).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há,



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995. p. 28-29)

Ressalte-se, assim, que a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Observa-se, aliás, que o ato normativo aqui analisado, ao estipular percentual mínimo destinado a pessoas afrodescendentes nos contratos de prestação de serviços continuados firmados com a administração pública municipal, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando a 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. A propósito:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 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 suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido.” (RE 423560, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe 19.06.2012)

“Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.199/2017 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC, QUE DETERMINOU A DIVULGAÇÃO, NOS ANÚNCIOS OU CAMPANHAS VEICULADAS NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO, DO VALOR DESPENDIDO EM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA PELA PREFEITURA. 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.” (RE 1159577-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 11.03.2019)

Ademais, a existência de compatibilidade entre a atuação legislativa municipal e a jurisprudência desta Corte no tocante à elaboração de políticas públicas consentâneas com as denominadas ações afirmativas sugerem nítido espaço para que os municípios, próximos dos dilemas das realidades locais, exerçam a competência legislativa suplementar a eles atribuída pela Constituição (art. 30, I e II, CF). Nesse sentido:

“Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. 1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão,



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. 1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. 2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. 3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas. 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”.(ADC 41, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2017)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso, nos termos dos arts. 932, V, “b”, do CPC, e 21, § 2º, do RISTF, para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Publique-se.

Brasília, 9 de março de 2020.

Ministro Edson Fachin

Relator

(STF, ARE 1158295 / SP - SÃO PAULO, Decisão monocrática, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 09/03/2020, Publicação: 11/03/2020)

Decisão: Trata-se de agravo cujo objeto é a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça de Goiás, assim ementado (eDOC 12, p. 1 -2):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES AFASTADAS PELO COLEGIADO QUANDO DA ANÁLISE DA MEDIDA



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



LIMINAR. DESNECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DOS TEMAS. LEI ESTADUAL Nº 20.190 DE 05 DE JULHO DE 2018. REGRA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. VÍCIO FORMAL RECONHECIDO. PEDIDO PROCEDENTE. EFEITO EX TUNC.

1. Desnecessária a análise das preliminares apontadas pelo órgão de representação do Estado de Goiás se o colegiado desta Corte já as afastou, à unanimidade, quando da apreciação do pedido liminar.

2. A Lei estadual n. 20.190/2018, que dispõe sobre a reserva de vagas de empresas para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços ao Estado de Goiás, ao tratar de matéria afeta a norma geral de contratação e licitação e a direito do trabalho, cujo domínio da competência legislativa é privativo da União, ex vi do artigo 22, incisos I e XXVII, da Constituição da República, violou o princípio constitucional da separação dos Poderes, como também a norma do artigo 4º, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás.

3. Verificada a incompatibilidade formal do dispositivo impugnado com o ordenamento constitucional vigente, é de rigor o julgamento de procedência do pedido inicial formulado em processo objetivo de controle de constitucionalidade, com supressão integral do texto guerreado, observado o regular efeito ex tunc, eis que não configuradas as excepcionais hipóteses do art. 27, da Lei n. 9.868/99.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

[...]

A irresignação merece prosperar.

Eis o teor da Lei 20.190/2018, do Estado de Goiás:

Art.1º Esta Lei dispõe sobre a reserva de vagas de empregos nas empresas prestadoras de serviços ao Estado de Goiás para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Art. 2º A empresa interessada em prestar serviços ao Estado de Goiás deverá encaminhar, concomitantemente aos documentos exigidos na fase de habilitação, carta de compromisso afirmando sua disposição em destinar 5% (cinco por cento) das vagas de emprego relacionadas ao objeto do respectivo contrato administrativo a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

§ 1º Os editais de licitação e os contratos deverão conter cláusula que contenha a determinação prevista no caput deste artigo.

§ 2º A observância do percentual de vagas reservadas por esta Lei dar-se-á durante todo o período da prestação de serviços e aplicar-se-á a todos os cargos oferecidos.

Art. 3º Na hipótese de não preenchimento da quota prevista no artigo 2º, as vagas remanescentes serão revertidas para as demais mulheres trabalhadoras.

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Art. 4º Nas renovações dos contratos cuja publicação do edital de licitação se dê após a vigência desta Lei, ou em seus aditamentos, será observado o disposto nesta Lei.

A questão dos autos cinge-se à possibilidade da legislação estadual complementar as normas gerais editadas pela União em matéria de licitação, conforme dispõe o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, de modo a conciliar as peculiaridades estaduais com as diretrizes gerais inseridas no âmbito legislativo federal.

A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando



MUNICÍPIO DE RIO BRANCO
ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



confiança e credibilidade". (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995. p. 28-29)

Ressalte-se, assim, que a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

In casu, observa-se, que o ato normativo aqui analisado, ao dispor sobre reserva de vagas de empregos para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços ao Estado, não usurpou a 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 legislativa estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional. Nesse sentido:

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.

(ADI 4729, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 16.06.2020).

Observa-se, portanto, que o entendimento adotado pelo Tribunal de origem quanto à inconstitucionalidade formal está em dissonância com a jurisprudência desta Corte.

Ademais, o critério adotado pela Lei do Estado de Goiás para fins de reserva de vagas é materialmente consentâneo com a Constituição da República, trata-se de medida voltada à promoção da igualdade em sua faceta material.

Da leitura do texto normativo, é possível depreender que o legislador estadual limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro da proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, conforme previsto no art. 7º, XX, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. A lei objeto desta ação densifica diversos comandos constitucionais, inclusive de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

Por fim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido quanto à existência de violação ao princípio da isonomia, destaco o justo reconhecimento da



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



diferenciação entre igualdade formal e igualdade material feito por esta Suprema Corte em inúmeras ocasiões.

Colho do voto do eminente Relator Min. Ricardo Lewandowski, no julgamento da ADPF 186, que declarou a constitucionalidade da política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília, o seguinte excerto:

“É escusado dizer que o constituinte de 1988 dada toda a evolução política, doutrinária e jurisprudencial pela qual passou esse conceito não se restringiu apenas a proclamar solenemente, em palavras grandiloquentes, a igualdade de todos diante da lei.

À toda evidência, não se ateuve ele, simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração é claro a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais.”

Posteriormente, quando da apreciação da ADC 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2017, foi reconhecida a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta a pessoas negras. Também neste julgado, a Corte reafirmou posicionamento no sentido de que a realização dos objetivos presentes na Carta Cidadã demanda ações estatais no sentido da equiparação substancial daqueles em posição de desigualdade.

Assentadas estas premissas, entendo que o acórdão recorrido violou o princípio inscrito no caput do art. 5º do Texto Constitucional, tendo em vista a especial condição das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. A interpretação defendida pelo recorrente honra o princípio da isonomia, bem como outros valores constitucionais básicos, como a dignidade da pessoa humana, a promoção da igualdade entre homens e mulheres e a proteção ao mercado de trabalho da mulher.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual, nos termos dos artigos 932, V, “b” e VIII do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.

Publique-se.

Brasília, 6 de dezembro de 2021.

Ministro Edson Fachin

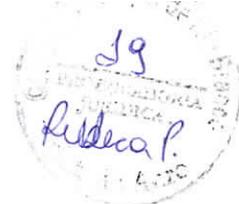
Relator

(STF, ARE 1342558 / GO - GOIÁS, Decisão monocrática, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 06/12/2021, Publicação: 07/01/2022)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 1.602/2011 do Estado do Amapá. Projeto “Oportunidade” para reinserção de apenados. 3.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



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, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-149 DIVULG 15-06-2020 PUBLIC 16-06-2020)

DECISÃO

Cuida-se de recurso extraordinário interposto, com fundamento em permissivo constitucional, contra acórdão proferido em controle concentrado de constitucionalidade da Lei estadual nº 3.940/2002, com a redação dada pela Lei estadual nº 6.346/2012, do Estado do Rio de Janeiro, cuja ementa abaixo transcrevo:

“Representação de Inconstitucionalidade. Lei estadual que confere reserva de vagas a egressos do sistema prisional. Aplicação na execução dos contratos administrativos celebrados com a Administração Pública estadual. Sujeição dos contratos administrativos a regime jurídico próprio. Possibilidade jurídica de imposição, aos que celebram contratos com a Administração Pública estadual, da obrigação de contratar empregados egressos do sistema penitenciário. Utilização das licitações e dos contratos administrativos como instrumento de fomento social. Alegação de violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência. Inconstitucionalidade que se afasta. Amplo reconhecimento, na legislação e na doutrina, da possibilidade de utilização das licitações e contratos como instrumento de fomento. Previsão expressa da matéria na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93). Diversas leis estaduais com conteúdo idêntico. Resolução do Conselho Nacional de Justiça também encampando a solução proposta na lei impugnada. Reconhecimento da inconstitucionalidade formal do art. 3º que considera crime de responsabilidade a não observância dos dispositivos da lei. Competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Interpretação Conforme a Constituição que se adota para definir que o percentual definido na lei somente será aplicável na execução dos contratos celebrados com a Administração Pública estadual. Procedência parcial.”

[...]

O caso não comporta maiores digressões.

É que o Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, em controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual de igual intuito, ou seja, em vista de lei de estado que estabelecera, entre outras cominações, reserva de vagas nos contratos administrativos de serviços terceirizáveis para egressos do sistema penitenciário, já declarou a plena constitucionalidade de tal emanção legislativa estadual, inclusive consignando a ausência de vício de iniciativa.

Isso na ADI 4.729/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, proposta pelo Governador do Estado do Amapá e julgada na Sessão Virtual do Pleno de 22 a 28.5.2020, cuja ementa abaixo colaciono (com meus grifos):



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



[...]

Em face do exposto, corroborando a profícua manifestação do Parquet e com amparo nos incisos I e V do art. 927, bem assim no inciso VIII do art. 932, todos do CPC, c/c o § 1º do art. 21 do RISTF, nego provimento ao recurso extraordinário.

Publique-se.

Brasília, 18 de maio de 2021.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

(STF, RE 1309708 / RJ - RIO DE JANEIRO, Decisão monocrática, Relator(a): Min. NUNES MARQUES, Julgamento: 18/05/2021, Publicação: 24/05/2021)

O projeto em questão estabelece política afirmativa tendente a assegurar a inclusão social e a reinserção no mercado de trabalho de pessoas que vivem em situação de rua e se encontram em notória condição de vulnerabilidade, concretizando o princípio da isonomia material (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal). Tal norma garante a essas pessoas o direito social ao trabalho e contribui para a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como para a redução das desigualdades sociais no Município (arts. 3º, III, e 6º, da Constituição Federal).

Como se nota, a proposta suplementa a legislação federal sobre licitações e contratações públicas, adaptando-a às peculiaridades do Município e concretizando direitos e objetivos previstos na Constituição Federal.

Logo, não se constata violação de princípios ou regras constitucionais, nem mesmo os atinentes à legislação infraconstitucional.

No entanto, o art. 4º do projeto possui caráter autorizativo e apenas sugere medida de interesse público ao Poder Executivo, a saber, a articulação institucional para promoção de qualificações profissionalizantes gratuitas a fim de preparar as pessoas em situação de rua para ocupar as vagas reservadas.

Pontue-se que esta Procuradoria já emitiu o Parecer n. 318/2020, esclarecendo que as leis autorizativas padecem de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e sequer inovam no ordenamento jurídico, pois simplesmente autorizam o Poder Executivo a exercer atribuição que já é sua por força da Constituição. Ao mesmo tempo, recomendou-se que eventuais sugestões ao Poder Público sejam feitas por meio de indicação, e não por lei (art. 113 do Regimento Interno).

O referido parecer foi, inclusive, encaminhado em anexo à apostila entregue na Ambientação para Vereadores e Assessores realizada no início da atual legislatura.

O art. 4º do projeto traz **sugestão** de medida de interesse público e estabelece mera faculdade que pode ou não ser exercida pelo Poder Executivo. Conforme o art. 113 do Regimento Interno, a indicação é a proposição adequada para tal fim:

Art. 113 – Indicação é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos poderes competentes.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa

21
Rebeca P.

Em outras palavras, no âmbito da Câmara Municipal de Rio Branco, sugestões ao Poder Público não devem ser feitas por projeto de lei, e sim por indicação.

Diante disso, sugere-se a proposição de emenda supressiva do art. 4º.

Finalmente, para melhorar o aspecto redacional do projeto e adequá-lo ao Decreto n. 9.191/2017, recomenda-se:

- a) No art. 1º, § 2º, substituição da palavra "inexibilidade" por "inexigibilidade";
- b) Modificação do art. 5º para que tenha a seguinte redação:

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

- c) Observância do art. 15, II, III e VIII, do Decreto n. 9.191/2017 na numeração e redação dos artigos e parágrafos.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 22/2022, com as emendas sugeridas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Criança e Adolescente e Juventude.

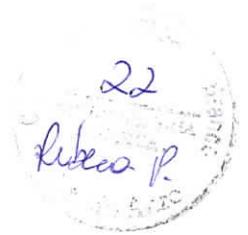
É o parecer.

Rio Branco-Acre, 11 de julho de 2022.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI Nº. 22/2022

ASSUNTO: “ESTABELECE QUE NOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, CONSTE CLÁUSULA QUE ASSEGURE A RESERVA DO PERCENTUAL DE 5% (CINCO POR CENTO) DAS VAGAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA”.

INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 265/2022, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os à Diretoria Legislativa.

Rio Branco-AC, 11 de julho de 2022.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2022

DIRETORIA LEGISLATIVA