



Parecer n. 479/21

PLL 64/21

### PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que estabelece, nos contratos de prestação de serviços continuados com uso intensivo de mão de obra terceirizada celebrados pelos órgãos da Administração Direta e pelas entidades da Administração Indireta do Município de Porto Alegre com pessoas jurídicas, a exigência de garantia de execução contratual que inclua o pagamento de toda a remuneração de trabalhadoras e trabalhadores, tributos e encargos sociais vinculados a esses contratos.

Como se sabe, compete à União legislar, privativamente, sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 22, incisos I e XXVII, da Constituição da República (CR). Nesse sentido iniciativas de Estados e Municípios estabelecendo certas condições para contratar com o poder público têm sido declaradas inconstitucionais. A respeito já decidiu o TJ/RS:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.098/2014 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Descabe a Câmara Municipal de Vereadores legislar sobre matéria que é de competência privativa da União 2. Tratando-se de matéria relativa a direito do trabalho, bem como relativa a contratos e licitações, **não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar determinando que as empresas que contratarem, a título de limpeza urbana, recolhimento de lixo e construção civil, com o Município de Pelotas, deverão manter em seus quadros mão de obra constituída por, no mínimo, 5% (cinco por cento) de ex-apanados ou apanados em cumprimento de penas em regimes aberto ou semi-aberto, por se tratar de matéria privativa da União.** 3. Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 2, inc, I e XXVII, da Constituição Federal, e art. 1º e 8º, "caput", da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062434402, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 13/07/2015) – grifei.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.275, DE 23 DE SETEMBRO DE 2015. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES QUE PROÍBE OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CELEBRAR OU PRORROGAR CONTRATO COM PESSOA JURÍDICA QUE TENHA EFETUADO DOAÇÃO PARA PARTIDO POLÍTICO OU CAMPANHA ELEITORAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO LEGISLAR ACERCA DE MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. VÍCIO MATERIAL. OFENSA AO ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CF/88, E ARTIGOS 1º E 8º, CAPUT, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.*

UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067053199, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 06/06/2016)

E no STF destaca-se, entre outras a seguinte decisão, assim ementada:

ADI 3735

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI

Julgamento: 08/09/2016

Publicação: 01/08/2017

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequilibradas entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. **Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.** 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

E nesse passo, a exigência de garantia de execução contratual para todos os contratos de prestação de serviços continuados com uso intensivo de mão de obra terceirizada parece-nos, portanto, inconstitucional por invadir esfera de competência da União. No mais, **uma vez que a norma geral editada pela União possibilita exigir a prestação de garantia, a critério da autoridade competente, nas contratações de obras, serviços e compras** (art. 56 da Lei 8666/93 e 96 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) **a competência para avaliar quando tal exigência se faz necessária é de cada órgão**, não sendo válida a interferência normativa do Poder Legislativo. De fato, nesse ponto, a proposta colide com princípio da reserva de administração, uma vez que, ainda que indiretamente, se está interferindo na organização e funcionamento da administração do poder executivo e do poder legislativo na condução e gestão das licitações e contratos. Sobre o princípio da reserva de administração destaco:

*“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”*

Isso posto, manifestamo-nos, nesse exame preliminar e perfunctório, pela inconstitucionalidade da proposição em questão.

Em 1 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 01/09/2021, às 19:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0273774** e o código CRC **2CAB1A72**.