



PARECER JURÍDICO

Da: Procuradoria Jurídica

Ao: Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES

Assunto: Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 013/2023, que institui Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES.

Autoria: Vereador **OLMIR FERNANDO DE ARAÚJO CASTIGLIONI**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 013/2023**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **OLMIR FERNANDO DE ARAÚJO CASTIGLIONI**, que institui Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES.





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 06 de fevereiro de 2023, conforme protocolo nº 247/2023.

O referido Projeto de Lei foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos relativos à constitucionalidade e à legalidade da proposição apresentada.

1.2. DAS ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA JURÍDICA

Esta Procuradoria Jurídica possui inúmeras atribuições legais, conforme se observa na **Lei Municipal nº 5.752**, de 05 de agosto de 2011 que dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina/ES.

A **Lei Municipal nº 6.044**, de 11 de dezembro de 2013 ao dispor sobre alterações na Lei Municipal nº 5.752, deu nova redação à **Unidade Jurídica** atribuindo ao Procurador Jurídico dentre outras funções, a de emitir parecer jurídico quando solicitado pelo Presidente da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES, sobre a constitucionalidade e a legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação, veja-se a redação legal:

IV - UNIDADE JURÍDICA

I - PROCURADOR JURÍDICO

ATRIBUIÇÕES TÍPICAS

- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias;
- Estabelecer uniformidade de interpretação das leis e das questões jurídicas;
- emitir parecer jurídico quando solicitado pelo Presidente da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina, sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e correta técnica legislativa das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação; (*grifei*)





Dessa forma, a Procuradoria possui a atribuição legal de opinar previamente, por meio de “Parecer Jurídico” sobre a constitucionalidade e legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo do Município de Colatina/ES.

1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

Cumprasse assentar que o exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais, legais e regimentais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe a Procuradoria Jurídica invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

1.4. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO

Cabe assinalar que a solicitação pelo Presidente deste Poder Legislativo Municipal para a emissão de parecer jurídico na tramitação e na análise das proposições no processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Colatina/ES é facultativa, conforme determina o art. 122, *caput*, do Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020), sendo certo que o Presidente pode enviar a proposição para análise ao setor da Procuradoria Jurídica ou às Comissões Permanentes para a emissão dos respectivos pareceres técnicos, *in verbis*:

Art. 122 Quando a proposição consistir em proposta de emenda à Lei Orgânica, de projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o Expediente, será dirigida ao Presidente para que encaminhe, no prazo máximo de 3 (três) dias, caso entenda necessário, à Procuradoria Jurídica da Câmara para parecer ou às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.

Aliás o parágrafo 6º do art. 122 do mesmo Regimento Interno reafirma a facultatividade na solicitação pelo Presidente do Poder Legislativo Municipal para a emissão





da manifestação jurídica e ainda prescreve que o parecer jurídico possui natureza não vinculante, *verbatim*:

§ 6º O parecer emitido pela Procuradoria Jurídica é facultativo e não possui natureza vinculante.

Portanto, as proposições legislativas podem ou não ser submetidas à análise da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES. Caso o Presidente desta Casa de Leis entenda por bem enviar a proposição para que seja analisada pela Procuradoria poderá fazê-lo. Poderá ainda, se preferir enviar a proposição diretamente às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.

Trata-se de uma prerrogativa conferida ao Presidente deste Poder Legislativo pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES quanto à análise das proposições legislativas apresentadas. Poderão elas ser enviadas para a Procuradoria Jurídica ou para as Comissões Permanentes.

Desse modo, a solicitação pelo Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES emissão de parecer jurídico da Procuradoria é **facultativa** e a manifestação jurídica possui natureza **não vinculante**.

1.5. DA TEMPESTIVIDADE DO PARECER JURÍDICO

O termo “tempestividade” representa um conceito atrelado ao Direito Processual que qualifica atos processuais realizados pelas partes da lide, dentro do prazo previsto na norma.

Em relação ao prazo para a Procuradoria emitir o parecer jurídico em proposições legislativas, destaque-se que o **art. 122, §§ 4º e 5º da Resolução nº 279/2020**, de 06 de julho de 2020 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES) prescreveu o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição, excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento, *in verbis*:

Art. 122 ...





§ 4º A Procuradoria Jurídica terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição e após encaminhará ao Presidente.

§ 5º No caso do parágrafo anterior os prazos serão contados excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento.

Em matéria de processo e procedimento, a regra geral é a de que os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento, seguindo assim a sistemática adotada na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), notadamente, o art. 224, *caput*, do diploma processual:

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.

Portanto, é patente a tempestividade quanto ao prazo para a emissão da presente manifestação jurídica por parte da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES.

Despacho do Presidente desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 29 de junho de 2023.

Recebi para emissão de Parecer na data de **29 de junho de 2023**.

É o **Relatório** necessário. Passo a análise do caso em tela com os fundamentos de fato e de direito, bem como a devida conclusão.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias.

Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a **Constituição Federal**, a **Constituição Estadual**, a **Lei Orgânica** e o





Regimento Interno da Câmara Municipal. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os pormenores e detalhes do processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc.

Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado do Espírito Santo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

Nos próximos subtópicos far-se-á a análise da constitucionalidade formal e da constitucionalidade material da presente proposição, a fim de verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo. Trata-se, portanto da realização da **análise da constitucionalidade** formal e material do Projeto de Lei.

Nesse sentido, tem-se que o parâmetro e a referência são a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo para a análise da compatibilidade da norma que está sendo produzida.

2.2. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Há a incidência da inconstitucionalidade formal quando houver vício no processo legislativo. A inconstitucionalidade formal é também chamada por inconstitucionalidade nomodinâmica ou extrínseca. A inconstitucionalidade formal incide sobre os fatos e não sobre o direito posto.

A doutrina de **Gilmar Ferreira Mendes** e **Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811*) é precisa ao bem definir o fenômeno da inconstitucionalidade formal nos seguintes termos, *verbatim*:

“Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.”





Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”

A doutrina utiliza a expressão “inconstitucionalidade formal” como gênero de onde se extraem algumas espécies, dentre elas, destacam-se a **a) Inconstitucionalidade formal subjetiva** e a **b) Inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual**.

Na inconstitucionalidade formal subjetiva há vício na iniciativa para a elaboração da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo em sentido amplo.

Uma observação importante sobre o vício de iniciativa é que a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é firme ao afirmar que a sanção presidencial não convalida o vício de iniciativa, ou seja, o vício persistirá, não obstante, haja a sanção do respectivo projeto de lei. Trata-se de vício formal insanável, incurável. A solução nesse caso é a edição de outra norma de idêntico conteúdo, cumprindo rigorosamente, desta vez, as exigências constitucionais.

Veja-se o teor da decisão na **ADI 700** de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal **Maurício Corrêa** em que restou assentado que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa, *in verbis*:

“Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1.º, II, ‘c’, da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa.” (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)





No âmbito do processo legislativo municipal, ocorrendo o vício de iniciativa, a sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal não terá o condão de sanar o referido vício da proposição legislativa.

Por sua vez, no caso da inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual existe o vício no procedimento, isto é, na tramitação da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo *lato sensu*.

No caso em tela, registre-se que **existe inconstitucionalidade formal** na presente proposição, na parte em que pretende legislar sobre Direito do Trabalho, especificamente ao instituir Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES. É que a matéria em questão é de competência privativa da União para legislar sobre o tema, conforme dicção do art. 22, incisos I e XVI da Constituição Federal, descabendo ao Município tratar sobre o assunto.

2.3. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A inconstitucionalidade material se relaciona com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato produzido pelo legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Existe, portanto inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com os princípios, valores e propósitos da Constituição.

Mais uma vez recorre-se às lições de **Gilmar Ferreira Mendes** e **Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1813/1814*) para identificar e definir o fenômeno da inconstitucionalidade material, *verbo ad verbum*:

“Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.





A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.”

O Supremo Tribunal Federal na **ADI 1.505** de relatoria do Ministro **Eros Grau**, assentou sobre o vício material da redação do art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

“Art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Relatório de impacto ambiental. Aprovação pela Assembleia Legislativa. Vício material. Afronta aos arts. 58, § 2º, e 225, § 1º, da Constituição do Brasil. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do poder de polícia – ato da administração pública –, entenda-se ato do Poder Executivo.” (ADI 1.505, Rel. Min. Eros Grau, j. 24-11-2004, P, DJ de 4-3-2005)

Há, evidente inconstitucionalidade material na presente proposição.

O extrapolamento da competência suplementar reconhecida aos Municípios pelo Texto Máximo, acarreta, por óbvio, evidente afronta ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes, cujo preceito, por reprodução obrigatória (simetria), está contido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

2.4. DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Por “Princípio”, pode-se compreender o núcleo básico de um sistema. Dito de outra forma, princípio significa uma norma que rege a parte principal, mais genérica e ampla, de um sistema de normas. Assim, dentre as várias normas que regem o Estado, os princípios são as mais relevantes.





No âmbito do processo legislativo também existem vários princípios que, por sua função estruturante, são fundamentais para a correta formação das normas. Abaixo, alguns desses postulados que informam a atividade procedimental legiferante.

2.4.1. Do Princípio da Simetria

Dentre esses princípios, destaca-se o **princípio da simetria**. Conforme determina a redação do **art. 25, caput, da Constituição Federal**:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A própria **Constituição do Estado do Espírito Santo** determina na redação do **art. 20, caput** sobre a aplicação dos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, *verbatim*:

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Para o **Supremo Tribunal Federal** é exatamente da leitura do art. 25 previsto no texto constitucional que surge o princípio da simetria, segundo o qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis na esfera da União.

A jurisprudência do **STF** é firme sobre a necessidade de observação pelos Estados do princípio da simetria no que se refere ao regramento básico do processo legislativo federal, veja-se:

"Por entender usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, seu regime jurídico e aumento de sua remuneração (CF, art. 61, § 1º, II, a e c), de observância obrigatória pelos Estados-membros, em face do princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a





inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 178/99, de iniciativa parlamentar, que modificou a estrutura organizacional do quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública estadual. Precedentes citados: ADI 3.051/MG (DJ de 28-10-2005); ADI 2.705/DF (DJ de 30-10-2003); ADI 2.742/ES (DJ de 25-3-2003); ADI 2.619/RS (DJ de 5-5-2006); ADI 1.124/RN (DJ de 8-4-2005); ADI 2.988/DF (DJ de 26-3-2004); ADI 2.050/RO (DJ de 2-4-2004); ADI 1.353/RN (DJ de 16-5-2003)." (STF, ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-07)

"as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa –, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes." (STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994)

Nesse contexto, são precisas as lições do professor **João Trindade Cavalcante Filho** (*Processo Legislativo Constitucional – 4ª Edição: Revista, ampliada e atualizada – Salvador: JusPodivm, 2020, pág. 32*) sobre o princípio da simetria:

"Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual)."

2.4.2. Do Princípio da Separação dos Poderes

O princípio da separação dos poderes ou princípio da divisão funcional do poder do Estado é especialmente importante no processo legislativo.

Sabe-se que os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) possuem funções típicas e funções atípicas. Dessa maneira um Poder não pode invadir as atribuições do outro, e ao mesmo tempo um poder controla os demais e por eles também é controlado por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). É o que está estabelecido no **art. 2º da Constituição Federal, in verbis**:





Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Por sua vez a **Constituição do Estado do Espírito Santo** possui regramento muito semelhante acerca do princípio da separação dos poderes, como se observa da redação do **art. 17, e parágrafo único, verbo ad verbum:**

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

O filósofo francês **Montesquieu** ensinava por meio de sua clássica obra doutrinária (Do Espírito das Leis) que o poder de elaborar as leis não poderia ser atribuído à mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar. Desse modo, buscava-se separar a função de legislar das atividades de administrar e julgar.

Dessa forma, pode-se definir esse princípio como o postulado que estabelece a divisão das funções estatais entre os diversos órgãos, que se controlam reciprocamente por meio de mecanismos instituídos pelo Direito, para resguardar a esfera da liberdade e das garantias dos indivíduos e da própria sociedade contra os abusos do Estado.

2.5. DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 013/2023

Políticas públicas que pretendem inserir os jovens e adultos, sem experiência registrada na carteira de trabalho, no mercado de trabalho no âmbito do Município de Colatina/ES, apesar de louváveis, precisam estar de acordo com o processo legislativo vigente na Constituição Federal e Constituição Estadual.

É digna de aplausos a proposição de autoria do nobre Vereador, tendo em vista que pretende inserir os jovens e adultos, sem experiência registrada na carteira de trabalho; fomentar a geração de emprego e renda; reduzir taxa de desemprego; assegurar





igualdade e criar oportunidades para quem não teve experiência de trabalho no âmbito do Município de Colatina/ES. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal na parte em que pretende legislar sobre Direito do Trabalho, especificamente ao instituir Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES.

No caso em tela, observa-se que o referido Projeto de Lei, ao dispor sobre o tema de Direito do Trabalho, acaba por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal reservou privativamente à União. Veja-se a redação do *caput* do **art. 1º** do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º - Fica instituído O Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe de cotas para primeiro emprego, visando garantir vagas em todos os processos seletivos no âmbito da Administração Pública direta e indireta do município de Colatina, fomentando a inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho, capacitando-os e incorporando-os a diversas áreas laborais. (grifei)

Veja-se que a proposição legislativa, de iniciativa parlamentar, pretende regular atividade privativa da União, qual seja, dispor sobre Direito do Trabalho, conforme descrito no Projeto de Lei.

Ensina **Nathalia Masson** (*Manual de direito constitucional - 8. ed. rev. ampl. E atual. - Salvador: JusPODIVM, 2020, pág. 750*) que por entender violada a competência da União para legislar sobre o tema Direito do Trabalho, o STF assim se manifestou:

*“Declarou a **inconstitucionalidade** da lei distrital que criava e regulamentava a **profissão de motoboy**. Por considerar usurpada a competência da União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões (art. 22, I e XVI, CF/88), o plenário do STF julgou procedente o pedido formulado em ADI, para declarar a inconstitucionalidade da lei do Distrito Federal, que criava e regulamentava a profissão de motoboy, tratando de condições de exercício ou criação de profissão (ADI 3.610-DF).” (grifos originais)*





Para **Bernardo Gonçalves Fernandes** (*Curso de Direito Constitucional - 12. ed. rev., atual, e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, págs. 1153/1154*) a competência da União para legislar privativamente sobre Direito do Trabalho é evidente, tendo inclusive o STF já se manifestado sobre essa questão, *in verbis*:

“Segundo o STF, na ADI 4387/SP julgada em 04.09.2014, é inconstitucional lei estadual que regule a atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual estabelecendo requisitos para o exercício dessa profissão. O STF considerou inconstitucional a lei porque compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I da CR/88) e sobre condições para o exercício profissional (aqui temos ofensa também ao art. 5, XIII, da CR/88, pois devido ao seu caráter nacional, não são admitidas diferenças entre os entes federados quanto a requisitos ou condições para exercer atividade profissional.”

Ora, ao instituir Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES, a proposição ora comentada legisla indevidamente sobre matéria pertencente ao Direito do Trabalho, cujo conteúdo é privativo da União, nos termos do art. 22, incisos I e XVI, da Carta Magna:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (*grifei*)

Competências legislativas relativas a condições para exercício de atividades profissionais foram conferidas à União pela Constituição Federal. Não há no Texto Máximo qualquer dispositivo que autorize Municípios a legislar sobre aspectos gerais ou específicos da matéria.





Aliás, **José Afonso da Silva** (*Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 274*) comenta o seguinte sobre a competência privativa da União para legislar sobre condições para exercício de profissões:

“No que tange ao exercício das profissões o texto correlaciona-se com o disposto no art. 5º, XIII, já comentado onde se prevê a liberdade do exercício de trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. É tal “lei” que o inciso inclui na competência exclusiva da União.”

O STF possui jurisprudência firme acerca da inconstitucionalidade de leis de que invadam a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho, conforme se vê abaixo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 3.680/2005 do Distrito Federal. 3. Obrigatoriedade de equipar os ônibus utilizados no serviço público de transporte coletivo com dispositivos redutores de estresse para motoristas e cobradores. 4. Inconstitucionalidade. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte bem como sobre direito do trabalho. 5. Medida cautelar concedida pelo Plenário do STF. 6. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” [ADI 3.671, rel. min. Gilmar Mendes, j. 21-2-2020, P, DJE de 20-3-2020] (grifei)

“Lei 7.524, de 14 de fevereiro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro. Registro obrigatório de acidentes de trabalho com lesão, ferimento ou morte. CNI – Confederação Nacional da Indústria. (...) A norma estadual, ao criar uma obrigação ao empregador para além daquela do art. 21 da Lei 8.213/91 e da faculdade constante no art. 5º, § 3º, do CPP, ofende a regra de competência privativa da União para legislar sobre ‘direito processual’ e ‘direito do trabalho’ (CR, art. 22), assim como a competência material da União para “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.” (CR, art. 21, XXIV). [ADI 5.739, rel. min. Edson Fachin, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019] (grifei)

“A Lei 1.696/2012 do Estado do Amapá, ao instituir um feriado religioso estadual, usurpou a competência da União para legislar sobre direito do trabalho, uma vez que ‘implícito ao poder privativo da União de legislar sobre direito do trabalho está o de decretar feriados civis, mediante lei federal ordinária, por envolver tal iniciativa consequências nas relações empregatícias e salariais’ (ADI 3.069, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 16/12/05). No exercício de sua competência para





legislar sobre o tema, a União promulgou a Lei 9.093/1995, que estabelece que os Estados-membros somente poderão decretar como feriado a 'data magna' de criação da unidade estadual. O valor histórico, cultural e religioso da data não é argumento apto a justificar invasão da competência privativa da União para dispor sobre feriados, mantida a possibilidade de reconhecimento estadual como data comemorativa local." [ADI 4.820, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-9-2018, P, DJE de 3-12-2018] (grifei)

“Ementa: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes. 2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I). 3. Ação julgada procedente. 4. Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.” (ADI 451, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018) (grifei)

“Lei distrital 3.136/2003, que “disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal”. (...) Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do STF, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da Federação para legislar sobre direito do trabalho.” [ADI 3.587, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-12-2007, P, DJE de 22-2-2008] (grifei)

“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. (...) 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, j. 30-8-2007, P, DJE de 28-3-2008] (grifei)

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) também possui entendimento no sentido de haver vício formal em lei que verse sobre matéria de Direito do Trabalho por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre o tema, *in verbis*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.077/2018. VILA VELHA. RESERVA DE 10% (DEZ POR CENTO) DAS VAGAS PARA MULHERES NAS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO. DESTINAÇÃO DE METADE DO REFERIDO PERCENTUAL PARA MULHERES QUE FORAM VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. USURPAÇÃO, PELO MUNICÍPIO, DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO E NORMAS GERAIS ENVOLVENDO LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. IMPOSIÇÃO, ÀS PESSOAS JURÍDICAS CONTRATADAS, DE BUSCA DE TRABALHADORES NO SINE DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. OFENSA, POR SIMETRIA, AO ARTIGO 19, INCISO III, DA CR/88. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. EFICÁCIA EX TUNC.

I- O ato normativo questionado interfere visivelmente na organização administrativa do município, cuidando-se, claramente, de matéria atribuída com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 63, parágrafo único, inc. III, da Constituição do Estado do Espírito Santo

II- Fere a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que venha a estabelecer atribuições a órgãos da administração pública.

III- O art. 3º da Lei nº 6.077/2018 confere tratamento mais favorável a munícipes de Vila Velha, em aparente desacordo com o princípio da homogeneidade federativa positivado no art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros com base na origem ou procedência.

IV- Acerca da aplicabilidade do art. 19, inc. III, da Carta Magna ao caso em apreço, é preciso ter em mente que a base de tal raciocínio encontra-se no intitulado princípio da simetria, segundo o qual tanto o constituinte estadual quanto o legislador infraconstitucional dos entes federativos devem respeitar de forma rigorosa e fiel as opções de organização e de relacionamento entre os Poderes alocadas na Constituição da República de 1988.





V- Pedido procedente, com eficácia ex tunc.”

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100190017515, Relator: JORGE DO NASCIMENTO VIANA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 11/02/2021, Data da Publicação no Diário: 26/02/2021) (grifei)

“EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.375/2013 DO MUNICÍPIO DE LINHARES VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTIPULAÇÃO DE COTAS PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA LOCAL MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA LIVRE INICIATIVA PRECEDENTES TJES REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. O legislador municipal, ao impor uma espécie de cota de contratação de residentes na municipalidade às empresas prestadoras de serviços que atuem em Linhares, invadiu competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.

2. A deflagração de processo legislativo por parte de vereador também denota a usurpação de competência legislativa privativa do Prefeito Municipal de Linhares, dado que a Lei Municipal nº 3.375/2013 confere novas funções à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, órgão do Poder Executivo.

3. A discriminação aos trabalhadores não domiciliados no município de Linhares configura ofensa aos princípios fundamentais da isonomia e da livre iniciativa, porquanto a lei confere preferência significativa e injustificada para a contratação de mão de obra local.

4. A discriminação inconstitucional há muito é coibida por este egrégio Tribunal de Justiça, mormente nas hipóteses em que a legislação utiliza a roupagem das ações afirmativas para violar o princípio da isonomia. Neste sentido: III. Em virtude do princípio da isonomia federativa consagrado no inc. III do art. 19 da CF/88, é flagrantemente inconstitucional a norma que crie discriminações em razão da origem ou mesmo obstáculos ao trabalho de qualquer brasileiro tão-somente por sua naturalidade. IV. Mesmo por meio de Lei, não pode o município favorecer seus munícipes a ponto de criar privilégios pelo simples fato de haverem nascido na circunscrição municipal. V. Embora compita à Lei distinguir situações, o princípio da igualdade tem por fim impedir distinções, discriminações ou mesmo privilégios que se revelem arbitrários, preconceituosos, odiosos ou injustificáveis. VI. Não será





legítima a desequiparação arbitrária, caprichosa, aleatória, vez que o elemento de discriminação tem de ser relevante e residente nas pessoas por tal modo diferenciadas, e não em fator externo ou alheio a elas. VII. O domicílio ou mesmo a naturalidade são fatores externos e alheios aos artistas, os quais, lamentavelmente, não estariam sendo escolhidos pelo talento ou mesmo pelo mérito pessoal, mas sim por um critério meramente espacial e geográfico, totalmente divorciado do princípio da igualdade. VIII. Pretensas medidas compensatórias ou promocionais alicerçadas em ação afirmativa não podem ser alavancadas com desprezo a enunciados constitucionais com estrutura de regra, como ocorre com o inc. III do art. 19 da carta republicana (TJES; ADI 100080013152; Tribunal Pleno; Rel^a Des^a Catharina Maria Novaes Barcellos; Julg. 18/06/2009; DJES 06/07/2009; Pág. 10).

5. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 3.375/2013 do Município de Linhares, com efeitos extunc."

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100190055226, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 04/02/2021, Data da Publicação no Diário: 22/02/2021) (grifei)

Como visto tais competências foram privativamente dirigidas pela Carta Política de 1988 à União, descabendo ao Município a iniciativa para legislar sobre matérias dessa natureza.

Resta evidente, portanto, que a proposição legislativa em análise usurpou a competência da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, incisos I e XVI da CF). É certo também que por diversas vezes, o Supremo Tribunal Federal – STF, considerou inconstitucionais leis que tratavam de matéria relativa ao Direito do Trabalho, conforme farta jurisprudência acima destacada na presente manifestação jurídica.

Assim ao instituir Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES, o Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal, na parte em que pretende legislar sobre Direito do Trabalho. É que a matéria em questão é de competência privativa da União





para legislar sobre o tema, conforme dicção do art. 22, incisos I e XVI da Constituição Federal, descabendo ao Município tratar sobre o assunto.

Finalmente, não é demais lembrar que o controle de mérito do ato administrativo é aquele que recai sobre a margem de liberdade conferida pela lei, exclusivamente, ao gestor público, para decidir segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer nos seus aspectos técnicos, operacionais, políticos, contábeis, econômicos ou financeiros, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de “mérito administrativo” e são de responsabilidade única do administrador público. À Procuradoria do Poder Legislativo Municipal, incumbe apenas e exclusivamente a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos formalizados.

3. DA CONCLUSÃO

Em conclusão, e considerando que a manifestação da Procuradoria se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, **opino**:

a) Pela **inconstitucionalidade** e **ilegalidade** do **Projeto de Lei nº 013/2023** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **OLMIR FERNANDO DE ARAÚJO CASTIGLIONI**, que institui Programa Municipal "Oportunidades" que dispõe sobre cotas para primeiro emprego visando garantir vagas em todos processos seletivos no âmbito da Administração Pública municipal direta e indireta no âmbito do Município de Colatina/ES, em razão da **inconstitucionalidade formal** e **inconstitucionalidade material**, tendo em vista que pretende legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, incisos I e XVI da CF).

b) Pela **impossibilidade** de a Procuradoria Jurídica adentrar na análise de mérito relativo à **conveniência** e **oportunidade** da prática dos atos administrativos, aspectos **técnicos, operacionais, políticos, financeiros, contábeis, econômicos**, dentre outros que não sejam necessariamente jurídicos.





c) Cabe à Autoridade do Órgão Público exercer o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados pelos seus auxiliares e por ela própria, inclusive aqueles relativos à proporcionalidade, razoabilidade, conveniência e oportunidade.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo. Submeto à consideração superior.

Colatina – ES, 03 de julho de 2023.

BRUNO VELLO RAMOS
Procurador Jurídico
OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593

