



PGDF

PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

LEI N. 4138, DE 5 DE MAIO DE 2008

Dispõe sobre a preferência de contratação de mão-de-obra local nas licitações de obras públicas do Distrito Federal

1. Referências expressas à Lei 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 ou Lei nº 12.462/2011:

Não há referências expressas à Lei nº 8.666/93, à Lei nº 10.520/2002 ou à Lei nº 12.462/2011 no bojo da Lei Distrital nº 4.138, de 5 de maio de 2008.

2. Análise

A referida Lei dispõe sobre a preferência de contratação de mão-de-obra local nas licitações de obras públicas do Distrito Federal.

A princípio, vale conhecer trechos da Justificativa do Projeto de Lei nº 638/2007, o qual deflagrou o procedimento legislativo que deu origem à lei em apreço:

O intuito de nosso projeto é propiciar à população das diversas cidades do Distrito Federal o acesso aos empregos que são gerados por essas obras. Acreditamos que a preferência na contratação de empregados da própria região onde se realiza uma obra pública traga benefícios tanto para as empresas quanto para os empregados. Para as empresas é melhor, porque os custos com o transporte diminuem, assim como os atrasos na chegada dos trabalhadores. Esses últimos, por sua vez, terão a vantagem de gastar menos tempo no trajeto casa-trabalho-casa, o que faz com que eles fiquem menos cansados e mais bem dispostos para o trabalho.

Ressalte-se que a medida ora proposta não fere os princípios constitucionais, pois não contraria o disposto na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*



A esse respeito, julgado recente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios entendeu improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2004.0020078368, em se questionava a inclusão de cláusula em contrato de licitação. Nos termos do voto do relator, a matéria está dentro da competência genérica, cabendo sua iniciativa a qualquer parlamentar ou comissão da Câmara e ao Governador.

O Tribunal Superior do Trabalho, por sua vez, declarou, recentemente, a validade de cláusula que dá preferência de contratação à mão-de-obra local como forma de integrar os trabalhadores de uma comunidade ao desenvolvimento da região, garantindo seu acesso aos empregos gerados. Na opinião do ministro Carlos Alberto Reis de Paula, o sistema jurídico vigente permite a adoção de políticas afirmativas que estabeleçam o tratamento diferenciado a determinados grupos, com o intuito de diminuir eventuais desigualdades sociais evidentes em situações específicas. A "discriminação positiva", nesse contexto visa a garantir o acesso da população local aos empregos gerados por obras públicas.

Instada a se manifestar, esta Casa Jurídica emitiu o Parecer nº 215/2008 – PROCAD/PGDF, senão vejamos:

DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI Nº 638/07, QUE “DISPÕE SOBRE A PREFERÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA LOCAL NAS LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL”.

1. Proposta legislativa que estabelece a contratação preferencial de trabalhadores residentes na Região Administrativa em que for realizada obra pública realizada pelo Governo do Distrito Federal.
2. Medida que não se mostra consentânea com ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF/88), bem como atenta contra os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º, caput, art. 3º, II, III, IV da CF/88).
3. Parecer pelo veto integral.

Como se vê, o referido opinativo concluiu pela inconstitucionalidade do então Projeto de Lei nº 638/07 e fora endossado pela Procuradora-Chefe da PROCAD.



PGDF

PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Entretanto, a e. Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal aprovou apenas em parte o mencionado parecer, porquanto divergiu do parecerista quanto à ausência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos. Nesse sentido, calha trazer à baila excertos da referida cota de aprovação parcial:

Dessarte, na hipótese dos autos, no que concerne às normas gerais relativas às licitações e aos contratos, o Distrito Federal somente poderia ter exercido competência legislativa se para tanto tivesse sido autorizado expressamente pela União, por meio de lei complementar, e somente em relação a ponto específico da citada matéria. No entanto, referida delegação normativa não ocorreu no caso concreto, o que inviabiliza a pretensão de o Distrito Federal, constitucionalmente, legislar sobre o assunto.

Nesses termos, consolida-se a compreensão de que a distribuição de competências entre as esferas federativas desenvolve-se a partir do âmbito de interesse de cada ente. Assim, à União, competirá legislar sobre as matérias de interesse geral, na órbita nacional, ao passo que aos Estados-membros caberá disciplinar as matérias concernentes ao interesse regional e, aos municípios, os de interesse local. O Distrito Federal, em especial, exerce as competências estaduais e municipais, para atender a tais misteres. **Nessa seara, cumpre registrar que sobre a matéria relativa aos contratos realizados pela Administração Pública, seja direta e/ou indireta, de qualquer um dos Entes Federativos, a Constituição Federal de 1988 expressamente reconheceu tratar-se de assunto de interesse nacional, relegando-o à competência legislativa privativa da União.**

Assim, da análise da proposta normativa em comento, destaca-se o vício de inconstitucionalidade por invasão de alheia competência. A despeito dos nobres propósitos, Lei distrital não poderia legitimamente criar obrigações a serem cumpridas pelo Distrito Federal quando das contratações com empresas privadas prestadoras de serviços, sob pena de ver-se maculada de inconstitucionalidade, por tal matéria



estar sujeita à competência legislativa privativa da União. Nesses termos, apenas lei federal poderia tratar do assunto, como bem já disciplina a Lei Federal nº 8666/193 e a Lei Federal nº 10.520/2001, em obediência ao comando normativo expresso por meio do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Nessa órbita, importante mencionar o teor das normas constitucionais violadas:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação da EC nº 19/198).
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Assim, na medida em que o projeto de lei determina a preferência de contratação de mão-de-obra local nas licitações de obras públicas do Distrito Federal, criou requisito novo para as contratações administrativas, o que somente poderia advir de lei nacional que dispusesse sobre o assunto.

Ainda sobre o tema, destaque-se que diversos são os julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que os Estados-membros não podem editar normas relativas a contratações na Administração Pública, sob pena de invasão da competência privativa da União. Confira-se:

Impugnação da Lei nº 11.871/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu, no âmbito da administração pública sul-riograndense, a preferencial utilização de softwares livres ou sem restrições proprietárias. Plausibilidade jurídica da tese do autor que aponta invasão da competência legiferante



reservada à União para produzir normas gerais em tema de licitação, bem como usurpação competencial violadora do pétreo princípio constitucional da separação dos poderes.³

Posto isso, e na linha do **PARECER N° 004012007 - COMAT**, que trata sobre hipótese análoga, **APROVO, EM PARTE, O PARECER N° 021512008 – PROCAD/PGDF**, de lavra do il. Procurador do Distrito Federal **ALEXANDRE MORAES PEREIRA**, bem como a respectiva cota de aprovação da Chefia da Especializada, acrescido das considerações constantes deste despacho. *(grifamos)*

Logo, extrai-se que os fundamentos foram parcialmente alterados, mas a conclusão remanesceu hígida: **recomendou-se o veto integral ao Projeto de Lei nº 638/07.**

Inobstante isso, o PL foi sancionado e convertido na Lei nº 4.138/2008.

Perpassado esse ponto, importa realçar que a Lei nº 8.666/93 nada previa sobre a situação em apreço, conforme bem salientado no opinativo supracitado.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 dispõe em seu art. 25, § 2º, o que se segue:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 2º **Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra. (destaques acrescidos)**



PGDF

PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Nessa senda, a nova Lei de Licitações regula a questão tratada na Lei distrital nº 4.138/2008, razão pela qual se sugere que esta seja **adaptada ao art. 25, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.**

3. Conclusão

Em face do exposto, **sugere-se**, assim, que o texto do dispositivo seja alterado para:

Art. 1º Nas obras públicas realizadas pelo Governo do Distrito Federal, assim compreendida toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta, serão contratados, preferencialmente, trabalhadores residentes na região administrativa em que se realizar a obra, respeitados os requisitos de capacitação, o processo seletivo das empresas licitantes **e o disposto no art. 25, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.**

Parágrafo único. A preferência de que trata o caput deverá constar dos editais de licitação, **desde que estudo técnico preliminar demonstre que não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato. (alterações sugeridas em destaque)**