



PARECER AJL/CMT Nº 214/2021.

Teresina (PI), 01 de dezembro de 2021.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 248/2021

**Autor:** Ver. Pollyanna Rocha

**Ementa:** “Dispõe sobre a política municipal para trabalhadores de aplicativos de entrega.”

## I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

De autoria da Vereadora Pollyanna Rocha, a presente proposição legislativa possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a política municipal para trabalhadores de aplicativos de entrega”.

A justificativa encontra-se em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.**

**§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.**

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – ADMISSIBILIDADE**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme art. 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do*



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

*vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)*

#### **IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

Embora louvável a preocupação da ilustre vereadora em assegurar que as empresas de aplicativos de entrega mantenham pontos de apoio destinados aos seus entregadores e colaboradores, macula o ordenamento jurídico a permissibilidade da tramitação do presente projeto pelo motivo a seguir exposto.

Observa-se, inicialmente, que a proposição legislativa em apreço versa sobre matéria concernente ao Direito do Trabalho que, nos dizeres de Amauri Mascaro Nascimento, consiste no “ramo da ciência do direito que tem por objeto as normas jurídicas que disciplinam as relações de trabalho subordinado, determinam os seus sujeitos e as organizações destinadas à proteção desse trabalho, em sua estrutura e atividades.” (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. Ed. Saraiva. 7ª Edição, 1989, pág. 94).

Destarte, constata-se a flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa emanada do ente municipal, visto que a competência para legislar sobre o direito do trabalho é privativa da União, conforme se observa do dispositivo constitucional abaixo:

**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;**

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

**A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27).*

Ademais, como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

*(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103).*

A corroborar o exposto, cita-se os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

*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.]*

*A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI).*[ADI 5.876, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.]

*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.] = ADI 3.165, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-11-2015, P, DJE de 10-5-2016*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Profissionais fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais. Carga horária. Lei 8.856/1994. Competência privativa da União para legislar sobre condições de trabalho. [ARE 758.227 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 29-10-2013, 2ª T, DJE de 4-11-2013.]*

*Matéria concernente a relações de trabalho. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. (...) É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em empregados de estabelecimentos situados no respectivo território. [ADI 2.947, rel. min. Cezar Peluso, j. 5-5-2010, P, DJE de 10-9-2010.]*

*Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. (...) Competências exclusivas da União. (...) É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito. [ADI 3.610, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-8-2011, P, DJE de 22-9-2011.] Vide ADI 3.679, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 18-6-2007, P, DJ de 3-8-2007*

*Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.314, de 1º-4-2004, do Estado de Rondônia, que impõe às empresas de construção civil, com obras no Estado, a obrigação de fornecer leite, café e pão com manteiga aos trabalhadores que comparecerem com antecedência mínima de quinze minutos ao seu primeiro turno de labor. Usurpação da competência da União para legislar sobre direito do trabalho (inciso I do art. 22). [ADI 3.251, rel. min. Ayres Britto, j. 18-6-2007, P, DJ de 19-10-2007.]*

5

É oportuno ainda mencionar ainda que a Lei Distrital nº 6.677/2020, apontada pela parlamentar na justificativa da proposição, com temática semelhante, está sendo questionada quanto à sua constitucionalidade, conforme se observa a seguir:

**CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO. PRELIMINAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA ARGUIR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. ARGUMENTO COMO CAUSA DE PEDIR. REJEIÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. EXIGÊNCIAS IMPOSTAS PELA LEI DISTRITAL N.º 6.677/2020. DECRETO N.º 41.484/2020. PORTARIA SEMOB N.º 28/2021. PONTOS DE APOIO PARA TRABALHADORES DE APLICATIVOS DE ENTREGA E DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO DE PASSAGEIROS NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO DISTRITO FEDERAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. EXAME DA MATÉRIA PELO CONSELHO ESPECIAL. SOBRESTAMENTO DO FEITO. 1. Trata-se de apelação contra a sentença que, em ação de conhecimento, julgou improcedentes os pedidos para afastar as exigências**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*impostas pela Lei Distrital n.º 6.677/2020 - e por sua regulamentação, feita pelo Decreto n.º 41.484/2020 e pela Portaria SEMOB n.º 28/2021 - por considerar que o referido diploma legal não estaria maculado de vícios formais e/ou materiais. 2. A inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada incidentalmente, em sede de controle difuso, desde que o ato seja impugnado como causa de pedir - e não como o próprio pedido. In casu, nos termos em que ventilada a pretensão, não se há de considerar que a hipótese seja de utilização de ação ordinária como instrumento transverso de controle concentrado. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. 3. In casu, de modo incidental e prejudicial à análise do pleito, debate-se a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 6.677/2020 - e de sua regulamentação feita pelo Decreto n.º 41.484/2020 e pela Portaria SEMOB n.º 28/2021 - tanto do ponto de vista formal, porquanto o diploma invadiria a competência da União para legislar sobre trânsito, transporte, direito civil, direito do trabalho e informática; quanto do ponto de vista material, pois criaria restrições à livre iniciativa/atividade econômica e estabeleceria obrigações desarrazoadas e desproporcionais. 4. Diante da controvérsia sobre a constitucionalidade da norma e da plausibilidade da argumentação voltada a infligir os pilares sobre os quais aprovada a referida Lei, impõe-se a submissão da questão ao Conselho Especial, em atenção à reserva de plenário estabelecida no art. 97 da Constituição Federal e pelos artigos 287/2888 do RITJDF e 948/949 do CPC. 5. Recurso conhecido. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Acolhida arguição de inconstitucionalidade. Reserva de plenário. Julgamento suspenso.  
(TJ-DF 07013952820218070018 DF 0701395-28.2021.8.07.0018, Relator: SANDOVAL OLIVEIRA, Data de Julgamento: 10/11/2021, 2ª Turma Cível. Data de Publicação: Publicado no DJE : 18/11/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)*

6

Ademais, é oportuno ponderar se as medidas impostas pela proposta legal não afrontam o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, uma vez que pontos de apoio contendo sanitários, vestuários, sala de descanso com acesso à internet sem fio e pontos de recarga, espaço para refeição e para estacionar bicicletas e motocicletas não inviabilizariam a atividade econômica da referida empresa.

A par disso, cabe discorrer sobre tais princípios. O princípio da proporcionalidade aplica-se quando há uma relação de causalidade entre dois elementos (meio e fim) discerníveis empiricamente. O fim é um estado ambicionado de coisas, e os princípios são normas voltadas à sua promoção. Os meios são as medidas concretas voltadas à realização dessa finalidade. Exige-se que essas medidas sejam adequadas, necessárias e proporcionais (em sentido estrito) em relação ao fim almejado.

Noutros termos, a relação entre meio e fim deve ser analisada em três perspectivas: a) adequação; b) necessidade; c) proporcionalidade em sentido estrito. A adequação significa que



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

o meio deve promover a realização do fim. A necessidade requer a escolha, dentre os meios disponíveis para alcançar o mesmo fim, do menos restritivo de um direito fundamental ou de um princípio. A proporcionalidade em sentido estrito determina que as vantagens trazidas para a promoção do fim devem guardar correspondência com as desvantagens ensejadas pela adoção do meio.

Sobre esses princípios, é imperioso trazer à baila o entendimento doutrinário sobre o assunto:

*Vale lembrar, que o princípio da razoabilidade, na lição de Alexandre de Moraes, "pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades - administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes. [...] O princípio da razoabilidade não deve ser confundido com um dos critérios utilizados para sua aplicação, qual seja, a proporcionalidade. Portanto, o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estando, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A proporcionalidade, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem os tratamentos excessivos (ubermässig), inadequados (unangemessen), buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessário exigível" (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 368-369).*

Merecem registro também as considerações do constitucionalista Gilmar Mendes sobre o tema, *in verbis*:

*O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.*

Não é demasiado destacar ainda as ideias do Ministro Relator Celso de Mello, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2551-1/MG:

*O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.*

Diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade que acima apontada.

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que impede seu normal trâmite.

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

DENISE CRISTINA GOMES  
MACIEL:01008884375

Assinado de forma digital por  
DENISE CRISTINA GOMES  
MACIEL:01008884375  
Dados: 2021.12.02 09:29:08 -03'00'

**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT