

PARECER AJL/CMT Nº 263/2025.

Teresina (PI), 05 de dezembro de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 304/2025

Autor: Ver. João Pereira

Ementa: “Institui medidas de proteção aos trabalhadores terceirizados e combate ao inadimplemento contratual por empresas prestadoras de serviços de vigilância, limpeza, conservação e correlatos no âmbito da Administração Pública Municipal de Teresina, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “*Institui medidas de proteção aos trabalhadores terceirizados e combate ao inadimplemento contratual por empresas prestadoras de serviços de vigilância, limpeza, conservação e correlatos no âmbito da Administração Pública Municipal de Teresina, e dá outras providências.*”

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

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. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 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.

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 serem 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 devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



Observa-se, ainda, que o autor 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 artigo 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 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 OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em referência objetiva estabelecer mecanismos preventivos, fiscalizatórios e de responsabilização contratual destinados a assegurar o pagamento de salários, encargos sociais e obrigações trabalhistas de empregados vinculados a empresas prestadoras de serviços terceirizados contratadas pela Administração Pública Municipal de Teresina (art. 1º).

Contudo, em que pese os bons propósitos do insigne vereador, ressalte-se que a proposição legislativa em comento, ao dispor sobre matéria relacionada à esfera trabalhista, padece de inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em vista competir privativamente à



União legislar sobre direito do trabalho, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, abaixo transcrito:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifo nosso)

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

Como se sabe, a 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. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.103). (grifo nosso)

Desse modo, a interferência municipal em assunto que não lhe é afeito é perceptível, implicando, assim, em vício de inconstitucionalidade que obsta sua tramitação. A corroborar



o exposto, cumpre destacar os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a temática em testilha, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DE DIA DE FOLGA PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES PREVENTIVOS DE CÂNCER POR TRABALHADORES DA INICIATIVA PRIVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO (CF, ART. 22, I).

1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I).

2. O Plenário já consignou a inconstitucionalidade de norma instituidora de benefício de descanso remunerado para os empregados da iniciativa privada, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I). Especificamente quanto à saúde dos trabalhadores, o Supremo reconheceu a inconstitucionalidade de diplomas normativos semelhantes, como o que previa normas de prevenção de doenças e critérios de defesa da saúde dos trabalhadores. Precedentes.

3. Pedido julgado procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade formal do art. 4º da Lei 5.245/2008 do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 4157, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 30-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-11-2024 PUBLIC 13-11-2024) (grifo nosso)

A Lei distrital n. 3.923/2006 conferiu a fruição de um direito subjetivo – estabilidade parcial no emprego – a cobradores de ônibus que mantinham vínculo trabalhista com as concessionárias do serviço de transporte de passageiros do Distrito Federal na época em que implantada a bilhetagem eletrônica. A garantia de permanência no emprego traduz-se em estabilidade no emprego, matéria típica de direito do trabalho, de competência da União (CF, art. 22, I). A admitir-se que leis locais tratem desse tema, serão múltiplos os regimes trabalhistas no país, o que vai de encontro ao modelo federativo implantado pela Constituição de 1988. Os governos e a sociedade precisarão, em algum momento, discutir a fundo e regulamentar a relação entre a automação e a perda de postos de trabalho – no que, aliás, a Constituição Federal de 1988 foi visionária (CF, art. 7º, XXVII). Nem por isso cabe aos entes locais se adiantarem ao governo central para tratar desse tipo de matéria, que foge à sua competência



legislativa. (ADI 3.899, rel. min. Nunes Marques, j. 25-9-2023, P, DJE de 23-10-2023.) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.410, DE 30 DE JANEIRO DE 2002, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. LEI REGULADORA DA ATIVIDADE DE DESPACHANTE DE TRÂNSITO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

I - É inconstitucional a Lei 2.410, de 30/1/2002, do Estado de Mato Grosso do Sul, que regula a atividade profissional de Despachantes, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6747, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 03-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 08-11-2022 PUBLIC 09-11-2022) (grifo nosso)

Cumpra à União legislar sobre a jornada de trabalho, sendo incompatível com a Constituição a legislação estadual que, extrapolando o conteúdo da delegação legislativa estabelecida em Lei Complementar Federal (no caso, a Lei Complementar Federal 103/2000), estipule, para determinadas categorias profissionais, jornada de trabalho diferente daquela disposta na legislação federal. A atribuição de poder fiscalizatório e sancionatório pelo Poder Público Estadual em matéria de Direito do Trabalho contraria a competência exclusiva da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV) (ADI 6.149, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019.) (grifo nosso)

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.)

, Ademais, verifica-se, ainda, que o projeto de lei, ao tratar em alguns de seus dispositivos sobre hipóteses de vedação de participação em certame licitatório, de rescisão e encerramento do contrato e de aplicação de penalidades, dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação, incidindo também em inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em



vista referida temática ser de competência privativa legislativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da CRFB/88, abaixo transcrito:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (grifo nosso)

[...]

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 dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Corroborando o exposto, destaque-se a Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021 - “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, a qual, segundo o art. 1º, *caput*, “**estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

Nesse sentido, destaque-se o teor dos arts. 117 e 121 da referida lei, os quais já trazem as normas gerais acerca da figura do fiscal do contrato, bem como sobre a responsabilização pelo pagamento dos encargos de natureza previdenciária e trabalhista, senão vejamos:

Lei nº. 14.133/2021

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir



dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

[...]

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. (grifo nosso)

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas: (grifo nosso)

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas; (grifo nosso)

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato; (grifo nosso)

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada; (grifo nosso)

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado; (grifo nosso)

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão



pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. (grifo nosso)

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Ademais, cumpre destacar que compete ao chefe do poder executivo dispor sobre os contratos celebrados pela Administração Pública, razão pela qual a disposição sobre a temática em apreço pelo Poder Legislativo representa uma violação à reserva de administração, a qual constitui um desdobramento do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88).

Por fim, ressalte-se que a determinação de prazo para que o Poder Executivo regulamente determinado preceito legal representa uma indevida interferência do Poder Legislativo no juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo Chefe do Poder Executivo, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88). Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.

2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada



um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.

3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF; ADI 4728, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (grifo nosso)

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas. (STF; ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.) (grifo nosso)

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

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 que obsta a sua normal tramitação.





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

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


CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT

