



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

PARECER Nº 152/2025 de 09/06/2025

Consultoria Jurídica

À CLJR - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. Parecer Jurídico sobre a viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 90 de 2025, de autoria parlamentar, que visa tornar obrigatória a inclusão, nos contratos celebrados com a Administração Pública, de cláusula que assegure política de abono de faltas aos empregados e empregadas das empresas contratadas, que precisarem se ausentar de seus respectivos trabalhos para realizar cuidados com filhos, pessoas idosas, com deficiência ou em situação de dependência. Análise da competência municipal, iniciativa parlamentar e constitucionalidade, concluindo pela irregularidade da proposta para tramitação e deliberação legislativa.

Ref.: Projeto de Lei Complementar nº 90 de 2025 - Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão, nos contratos celebrados com a Administração Pública, de cláusula que assegure política de abono de faltas aos empregados e empregadas das empresas contratadas, nos casos de cuidados com filhos, pessoas idosas, com deficiência ou em situação de dependência, e dá outras providências.

1. DO RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 90/2025, de autoria parlamentar, dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de cláusula contratual, em contratos firmados pela Administração Pública Municipal de Foz do Iguaçu, que assegure aos empregados e empregadas das empresas contratadas o direito ao abono de faltas justificadas nos casos de cuidados com filhos, pessoas idosas, com deficiência ou em situação de dependência. O texto estabelece que tal cláusula deve constar obrigatoriamente nos contratos de prestação de serviços continuados, independentemente do regime de contratação, seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade.

O artigo 1º do projeto determina que o abono se aplica especificamente para o acompanhamento de filhos, tutelados ou pessoas sob responsabilidade legal em procedimentos de saúde, como consultas, exames, internações ou tratamentos, e também para a participação dos responsáveis em reuniões escolares e outras atividades relacionadas à vida escolar dos dependentes. A comprovação documental é condição para a concessão do abono.

Conforme o artigo 2º, o abono das faltas justificadas, nos moldes previstos, não implicará em descontos na remuneração nem na suspensão de benefícios como vale-



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

refeição e vale-alimentação, assegurando assim a integridade dos direitos trabalhistas dos empregados das contratadas.

O artigo 3º do projeto estabelece que os contratos administrativos já em vigor na data da publicação da lei deverão ser repactuados para incluir a cláusula mencionada, promovendo a adaptação retroativa das contratações públicas às novas exigências normativas. Por fim, o artigo 4º fixa que a norma entra em vigor na data de sua publicação oficial, sem previsão de vacatio legis.

A justificativa do projeto fundamenta-se em princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho, a proteção à família e a função social dos contratos administrativos. A autora argumenta que a medida representa um avanço institucional ao reconhecer o cuidado como atividade essencial à vida social e à economia, devendo ser compartilhado entre Estado, empresas e sociedade civil. Destaca-se ainda que a proposta estaria alinhada a parâmetros internacionais de governança pública e direitos sociais, com especial menção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A proposição articula seus fundamentos em três eixos argumentativos principais: a promoção da proteção social e valorização do trabalho, a eficiência administrativa e coerência contratual, e a equidade de gênero e inclusão social. Segundo a autora, o abono de faltas para fins de cuidado familiar tende a impactar positivamente na produtividade, reduzir desigualdades e melhorar a saúde mental da força de trabalho, especialmente de mulheres, majoritariamente responsáveis pelos cuidados familiares.

O projeto prevê, ainda, a exigência de comprovação documental e a possibilidade de estipulação de um número mínimo de abonos anuais, de modo a oferecer segurança jurídica às empresas contratadas, ao mesmo tempo em que busca conciliar responsabilidades familiares e profissionais. A justificativa finaliza classificando a proposta como uma inovação em políticas públicas de contratação, comprometida com justiça social, igualdade e desenvolvimento humano, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Anexada junto ao expediente, constou justificativa assinada pela autora, sendo que o processo pode ser publicamente consultado no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo através do endereço eletrônico <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/47014>.

Submete-se o projeto à análise jurídica quanto à competência municipal, iniciativa, constitucionalidade e adequação legislativa, e uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame deste Consultor sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).



É o relatório. Passo à fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

A disciplina normativa sobre a formalização e execução dos contratos administrativos firmados pela Administração Pública insere-se, em regra, no âmbito das competências legislativas do Município. De acordo com o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, em seu artigo 4º, incisos I e II, reproduz esse comando constitucional, assegurando ao legislador municipal a prerrogativa de editar normas que regulamentem as atividades administrativas sob a ótica da realidade local. Assim, é admissível que leis municipais estabeleçam diretrizes específicas para a contratação de serviços pela Administração Direta ou Indireta, desde que tais disposições não transgridam normas de hierarquia superior ou não invadam competências atribuídas a outros entes federativos.

2.1 DA VIOLAÇÃO MATERIAL – NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DIREITO DO TRABALHO

Todavia, ao se adentrar na análise material do Projeto de Lei nº 90/2025, verifica-se que seu conteúdo ultrapassa os limites da competência legislativa municipal. O projeto pretende impor, em todos os contratos de prestação de serviços continuados firmados com a Administração Pública Municipal, cláusulas obrigatórias de abono de faltas justificadas aos empregados das empresas contratadas, para situações que envolvam cuidados com filhos, tutelados, pessoas com deficiência, idosos ou dependentes em geral.

Ainda que revestida de intenção social e voltada à proteção dos trabalhadores, tal previsão interfere diretamente nas relações laborais privadas entre empresas terceirizadas e seus empregados, o que configura matéria de Direito do Trabalho, cuja competência normativa é exclusiva da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

O Município não detém competência para criar, alterar ou extinguir direitos trabalhistas de caráter geral, tampouco para inovar no regime jurídico aplicável às relações entre empregadores e empregados, mesmo que a motivação seja justificada por razões de ordem pública ou contratual. A imposição de cláusula de abono de faltas, sem prejuízo da remuneração e dos benefícios legais e convencionais, constitui, em



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

essência, uma inovação normativa com impacto direto no contrato individual de trabalho, matéria cuja regulação está reservada à legislação federal, especialmente à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e às convenções e acordos coletivos de trabalho.

Além da indevida incursão em competência da União no campo do Direito do Trabalho, o projeto também alcança o regime jurídico dos contratos administrativos, ao determinar a inclusão obrigatória de cláusulas específicas nos ajustes firmados pela Administração Pública.

Segundo o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a normatização sobre normas gerais de licitação e contratação pública é também de competência privativa da União. Ainda que os Municípios possam regulamentar aspectos operacionais e procedimentais de seus próprios contratos, não podem contrariar ou ampliar indevidamente os comandos gerais estabelecidos pelas Leis Federais nº 14.133/2021 sob pena de violação à ordem jurídica vigente.

2.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO NOS CONTRATOS FIRMADOS

Especial atenção deve ser conferida ao disposto no artigo 3º do projeto, que estabelece a obrigatoriedade de repactuação dos contratos administrativos em vigor na data da publicação da lei. Tal disposição se mostra juridicamente inadequada, pois viola o princípio do pacta sunt servanda, corolário do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações contratuais.

Conforme dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, os contratos administrativos devem observar cláusulas que assegurem a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro, sendo vedada a imposição de novas obrigações sem a correspondente previsão de reequilíbrio. Esta vedação encontra amparo também no artigo 131 da Lei nº 14.133/2021, que protege expressamente o equilíbrio original da equação contratual como garantia do contratado diante de alterações unilaterais promovidas pelo Poder Público.

A imposição de novas cláusulas que impliquem aumento de encargos para as empresas contratadas, como é o caso do abono de faltas remuneradas, sem previsão expressa nos editais licitatórios e sem os ajustes econômicos necessários, compromete gravemente a segurança jurídica dos contratos administrativos.

A Administração não pode alterar unilateralmente, nesse sentido, a estrutura contratual de forma a impor novas obrigações onerosas que não foram objeto da



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

disputa pública e vinculadas pelo respectivo edital, sob pena de violar os princípios da legalidade, da moralidade, vinculação ao edital e da competitividade.

Ressalte-se ainda que o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de mecanismos adequados para assegurar a observância dos direitos trabalhistas nos contratos firmados com o Poder Público. O artigo 63, §1º, da L14133/21 determina que os editais de licitação devem prever que as propostas incluam todos os custos decorrentes das obrigações trabalhistas e previdenciárias, de modo a assegurar a responsabilidade fiscal e o planejamento adequado dos contratos públicos. Eventuais benefícios adicionais devem ser previstos de forma expressa nos termos do edital e da legislação vigente, o que afasta a necessidade de imposição genérica de cláusulas novas por via legislativa municipal.

2.3 DO VÍCIO DE INICIATIVA E DA AUSÊNCIA DA DOCUMENTAÇÃO ESSENCIAL (IMPACTO FINANCEIRO)

Outro aspecto de relevante desconformidade jurídica do projeto reside na iniciativa legislativa. A matéria, ao tratar de obrigações que impactam diretamente a organização da gestão de contratos administrativos, deve ser considerada como tema afeto à estrutura administrativa do Poder Executivo.

Nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, a iniciativa para leis que disponham sobre a organização dos serviços públicos e a estrutura da Administração é privativa do Chefe do Poder Executivo. A mesma regra está consagrada no artigo 45, inciso IV, da Lei Orgânica do Município. Isso porque o projeto, ao dispor sobre obrigações contratuais que afetam diretamente a formulação, a execução e a gestão administrativa dos contratos celebrados pela Administração Pública municipal, incide em matéria típica da estrutura organizacional do Poder Executivo.

A imposição de cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos, especialmente aquelas que alteram o conteúdo econômico dos ajustes, interfere diretamente na competência do Executivo para organizar, planejar e executar suas políticas administrativas, orçamentárias e de gestão de pessoal terceirizado, conforme previsto no artigo 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, e no artigo 45, inciso II, da Lei Orgânica do Município.

A determinação de inclusão obrigatória de cláusulas de abono de faltas em todos os contratos de prestação de serviços continuados implica não apenas em interferência normativa, mas também em impacto financeiro concreto. A medida acarreta aumento de custos para os contratos em curso e para futuras contratações, o que afeta



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

diretamente a despesa pública e a previsibilidade orçamentária. Esse ônus, embora não recaia formalmente sobre a folha de pagamento direta do Município, traduz-se em incremento dos encargos indiretos repassados às empresas contratadas, os quais inevitavelmente serão internalizados no custo global dos contratos.

Tal impacto é especialmente relevante no âmbito do Poder Executivo, que concentra a maioria dos contratos administrativos do Município, abrangendo múltiplas secretarias, programas e serviços públicos terceirizados. Contudo, os efeitos da norma não se limitam ao Executivo central: a exigência legal alcança, por força do art. 1º do projeto, também todas as autarquias, fundações públicas e demais entidades da Administração Indireta, que igualmente seriam obrigadas a revisar contratos vigentes e adaptar suas futuras contratações às exigências impostas.

Isso implicaria em aumento das despesas de forma generalizada em toda a estrutura pública municipal, sem qualquer estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro e sem previsão na lei orçamentária vigente ou nas futuras leis de diretrizes orçamentárias.

A proposição, portanto, invade competências reservadas ao Poder Executivo não apenas sob o aspecto formal da iniciativa, mas também em seu conteúdo material, ao impor encargos e obrigações que interferem diretamente na execução orçamentária e contratual do ente público. Tais alterações, sobretudo as retroativas impostas pelo artigo 3º do projeto, podem comprometer o planejamento orçamentário das pastas, desequilibrar contratos em execução e gerar passivos futuros, sem que tenha havido a necessária previsão de impacto financeiro conforme exigido pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acrescentado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e pelas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em especial os arts. 15 e 16.

Dessa forma, ao propor modificações obrigatórias nos contratos administrativos em vigor e nas futuras contratações públicas, com repercussão direta sobre a gestão administrativa, a despesa pública e a estrutura da Administração, o projeto extrapola os limites da atuação legislativa parlamentar e invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância dessas balizas configura vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos Poderes, e somado à carência de documentação essencial, incorre em inconstitucionalidade formal e a legitimidade institucional da proposição.

Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com base nas ponderações acima, OPINO que o presente Projeto de Lei nº 90/2025 se mostra **INADEQUADO** para trâmite nesta Câmara Municipal, tendo em vista os impedimentos evidenciados nos 3 (três) pontos fundamentados retro, pelo que recomendo às comissões permanentes pelo arquivamento da proposta.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data do sistema.

FELIPE GOMES CABRAL

Assinado de forma digital por FELIPE
GOMES CABRAL
Matricula nº 202.053 - OAB/PR nº 86.944