COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.710 , DE 2003

(Apenso: Projeto de Lei n.º 5.649, de 2005)

Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de catadores de lixo reciclável e dá outras providências.

Autor: Deputado Milton Monti

Relator: Deputado Roberto Santiago

I - RELATÓRIO

O nobre Deputado Milton Monti apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 2.710, de 2003, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de catadores de lixo reciclável e dá outras providências.

O núcleo do Projeto tem apenas dois artigos. O primeiro declara que fica regulamentada, em todo território nacional, o exercício da profissão de catadores de lixo reciclável. O segundo exige dos catadores, para exercício da profissão, um curso ou treinamento específico em reciclagem e a obrigatoriedade de equipamentos de segurança, como luvas e botas para coleta de material.

Apenso está o Projeto de Lei n.º 5.649/2005, do ilustre Deputado Eduardo Valverde, que cria a profissão de coletor, catador e reciclador de lixo urbano e dá outras providências. Além de criar as profissões mencionadas, o Projeto intenta regular as diversas modalidades de trabalho em

limpeza urbana e dispor sobre a destinação final dos resíduos sólidos urbanos, industriais ou hospitalares. Pretende, também, definir o conceito de limpeza urbana e de lixo urbano.

Com esse desiderato, o Projeto estabelece o conceito de coletor de lixo com vínculo empregatício, outorga-lhe jornada máxima de seis horas, exige prévio conhecimento dos riscos da atividade, a utilização dos equipamentos individuais de segurança, treinamento para a coleta de lixo hospitalar ou industrial. Acrescenta a obrigatoriedade de uso de uniformes que os identifiquem quando da realização do trabalho, o transporte durante o horário de serviço em cabines acopladas aos veículos, a garantia de local adequado para os trabalhadores realizarem suas refeições, o uso de coletes refletivos e de cores destacadas, quando o trabalho for realizado em via pública. Com relação ao coletor de lixo empregado, o Projeto propõe, ainda, mudanças no adicional de insalubridade que deverá ser de 40% sobre o salário na coleta domiciliar e de 50%, na coleta de lixo hospitalar ou industrial.

No capítulo seguinte, o Projeto dedica-se ao trabalhador sem vínculo empregatício, denominado "catador de lixo reciclável", considerando como tal o trabalhador que individual, familiar ou coletivamente, realiza, com fins profissionais e sem subordinação jurídica, a cata manual e espontânea de lixo reciclável existente nos logradouros públicos ou privados, nos lixões ou nos aterros sanitários, com o fito de destiná-lo ao reaproveitamento.

O Projeto obriga os catadores a requerer registro na Delegacia Regional Trabalho, proíbe a menores de 18 anos o trabalho realizado em lixões ou em aterros sanitários, obriga o Poder Público a estimular a criação e o fomento de cooperativas de catadores de lixo e de centrais de recebimento de lixo reciclável. A propósito dessas centrais, o Projeto, além de conceituá-las, estabelece o direito de crédito diferenciado para aquelas dirigidas exclusivamente por cooperativas de catadores e a obrigatoriedade de funcionamento de escola de ensino fundamental para os filhos dos catadores.

Além disso, estabelece que o catador de lixo será considerado segurado especial pela Previdência Social e define critérios para inclusão de cônjuge e filhos maiores de dezoito anos

O capítulo IV do Projeto trata da figura do “reciclador de lixo”, considerando nessa categoria tanto o autônomo quanto o empregado que trabalha em centrais de reciclagem de lixo. No caso do autônomo, exige-se o registro na Delegacia Regional do Trabalho - DRT. O Projeto prevê a obrigação de o Poder Público fomentar a criação de empresas autogestionárias de reciclagem de lixo e dispõe sobre a organização do reciclador em cooperativas de trabalho, e sobre a preferência dessas cooperativas nas parcerias com o Poder Público na gestão e operação de aterros sanitários.

Outrossim, considera o trabalho de reciclagem de lixo atividade insalubre, para fins da legislação do trabalho e previdenciário, e inclui os trabalhadores organizados no trabalho familiar ou em cooperativa de trabalho como segurados especiais da Previdência Social. Por fim, o Projeto trata de estabelecer o conceito de central de reciclagem e impõe ao Poder Público o dever de estimular a industrialização do lixo reciclado por pequenas e micro empresas industriais ou pelo trabalho artesanal.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Embora o apreço que temos pela iniciativa do nobre autor e das preocupações sociais que o movem, a proposta não pode prosperar.

A primeira razão para nossa rejeição é a confusão que o Projeto faz com os objetivos e fundamentos da regulamentação de profissões. Os autores vêm nesse instituto uma ferramenta para valorizar a profissão, melhorar a remuneração dos trabalhadores, dar-lhes mais “status social” e até “legalizar” uma atividade, como se ela fosse considerada ilegal. Tais objetivos revelam muito boas intenções, mas um completo desvirtuamento do instituto da regulamentação das profissões.

Devemos esclarecer que a regulamentação de profissões é uma exceção ao princípio constitucional de liberdade de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão. Essa regulamentação somente se justifica quando

é necessário fazer **prevaler os interesses da coletividade sobre os individuais ou de grupos**, como é o caso dos médicos, engenheiros e outros, cuja regulamentação, mais que especificar direitos, se faz necessária para impor-lhes deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços, já que, se praticados por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física e à saúde.

Como se trata de uma exceção a uma garantia fundamental, a doutrina e a jurisprudência são pacíficas ao exigir:

a) que a atividade exija conhecimentos teóricos e científicos avançados;

b) que seja exercida por profissionais de curso superior reconhecido pelo Ministério da Educação e do Desporto;

c) que a profissão, se não regulamentada, possa trazer riscos de dano social no tocante à saúde, ao bem-estar e à segurança da coletividade;

d) que não proponha a reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente.

Da regulamentação da profissão decorre a necessidade de criação de Conselhos de Classe para fiscalizar o cumprimento dos mandamentos legais exigidos. Esses Conselhos têm a natureza jurídica de autarquia especial e, por isso, não poderão ser criados por iniciativa dos Parlamento, sob pena de **inconstitucionalidade**, vez que a iniciativa de proposições que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública é privativa do Presidente da República.

A atividade profissional dos catadores e recicladores de papel não se enquadra nas **condições constitucionalmente exigíveis** para a respectiva regulamentação, enumeradas no item anterior: o seu exercício não exige curso superior, nem conhecimentos científicos especializados, tampouco sua não regulamentação pode acarretar danos sociais significativos.

Além dessa confusão com os objetivos da regulamentação de profissões, o Projeto principal, apesar de declarar expressamente que pretende a regulamentação da profissão de catador de lixo, nem de longe logra tal objetivo. Ele limita-se a exigir que o catador possua curso ou treinamento específico em reciclagem, utilize equipamentos de segurança como luvas e botas para coleta de material. Trata-se na verdade, malgrado as boas intenções do autor, de criar empecilhos ao livre exercício de uma atividade que já é, por si, o último recurso para muitos trabalhadores honestos ganharem o pão. São exigências completamente desproporcionais e inconstitucionais. E mais: são inaplicáveis e impossíveis de fazer cumprir sem uma completa reestruturação da máquina pública para criar Conselho de Classe dos Catadores para fiscalizar a execução da lei.

Sabemos que, por certo, a intenção do Projeto é de alguma forma mitigar as condições precárias em que esses trabalhadores labutam, mas a fórmula concebida só tem o efeito de criar mais restrições de acesso ao trabalho

Apenso está o Projeto de Lei n.º 5.649/2005. Impõe-se a sua rejeição pelos mesmos equívocos cometidos em relação ao entendimento dos fundamentos e objetivos que presidem a regulamentação de profissões. Além da regulamentação da profissão, o Projeto toca em outras questões que analisaremos nos tópicos abaixo:

1 – Do trabalhador coletor de lixo - Esse tópico trata do coletor de lixo empregado, ou seja, sob a tutela da CLT. Como empregado, o coletor de lixo já está sob a tutela da legislação celetista, exercendo todos os direitos e submetendo-se a todas as obrigações nela prevista, como qualquer outro empregado. Nesse sentido, o capítulo repete de forma genérica alguns conceitos, direitos e garantias já previstos na CLT e em legislações esparsas. Pensamos que, nesse caso, repetir normas já existentes, além de ser má técnica legislativa e uma inutilidade jurídica, é forma de desmoralizar a lei já existente, já que a repetição indica que essa lei não está sendo devidamente cumprida.

O texto inova a CLT, parece-nos, em apenas três pontos:

1.1 Jornada máxima de seis horas para os coletores: A Seção I do Capítulo I do Título III da CLT contém as disposições especiais sobre duração e condições de trabalho. Nessa Seção, estão estabelecidas

alguns jornadas reduzidas e pausas especiais em relação ao regime aplicável aos demais empregados. As exceções em relação à jornada de oito horas diárias têm em vista as condições locais de insalubridade e os métodos e processos de trabalho adotados, por exemplo, trabalhadores em minas de subsolo, cabineiros de elevador. Há, também, outras jornadas especiais que não obedecem esse critério, mas estas são casuísmos, abonados pelo prestígio de algumas categorias, capazes de pressionar, com sucesso, o Poder Legislativo em prol dos seus interesses corporativos. Da leitura da justificção do Projeto não extraímos nenhuma razão específica para a redução da jornada proposta. É notório que o trabalho com lixo é atividade insalubre, exigindo do empregador, inclusive, o pagamento de adicional pelo grau máximo. Todavia são muitas as atividades insalubres que, embora classificadas no mesmo grau, não gozam da redução de jornada, o que nos leva a não abonar tal redução por considerá-la absolutamente fora da sistemática adotada pela CTL. Acrescente-se que, desde a Constituição de 1988, o ordenamento jurídico tem valorizado as Convenções Coletivas como forma prevalente no estabelecimento de regras específicas, tais como jornadas e piso salarial, para atender os interesses da categoria e as condições próprias da atividade e do empreendimento.

1.2 Obrigatoriedade de transporte dos coletores dentro das cabines acopladas ao veículo - De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (art. 235) é infração grave conduzir pessoas, animais ou carga nas partes externas do veículo, salvo nos casos devidamente autorizados. Também o Ministério do Trabalho e Emprego, em cumprimento ao art. 182 da CLT, baixou a Norma Regulamentadora 31, que dispõe sobre o transporte de trabalhadores. Dessa forma, pensamos que, de acordo com a legislação em vigor, os garis, nos casos de transporte em grandes distâncias, fora do trecho de coleta e em velocidade normal de tráfego, devem ser transportados dentro da cabine. Se não for possível acomodá-los dentro da cabine, é necessário que o empregador providencie o transporte adequado.

Caso bem distinto é o transporte de garis no trajeto de coleta. Nesse caso, o veículo se desloca em baixa velocidade, com paradas constantes. Seria absurdo exigir, como quer o Projeto, que até mesmo nessas situações os garis tivessem que entrar e sair da cabine a cada parada de coleta. Isso seria inviabilizar o serviço e tornar ainda mais penoso o trabalho. Por outro lado, exigir a construção de uma cabine especial acoplada ao veículo implicaria o gasto de milhões na substituição ou adaptação de toda a frota nacional, o que seria impossível, especialmente para as pequenas prefeituras.

Adicional de insalubridade de 40% e 50% - A CLT estabeleceu três níveis de insalubridade, correspondentes a adicionais de 10%, 20% e 40%, e determinou (art. 195) que compete ao Ministério do Trabalho e Emprego baixar normas sobre as atividades insalubres e que a caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no MTE (NR 15). Conclui-se que a proposta, além de subverter a sistemática adotada pela CLT, cria uma nova faixa de insalubridade exclusiva para uma categoria. É, portanto, uma técnica legislativa que não podemos recomendar.

2 – Do reciclador de lixo reciclável – Nesse capítulo, o Projeto trata dos trabalhadores autônomos. A expressão “trabalhador autônomo” é indicativa de autogestão dos negócios, independência e autorregulação das atividades. É bem verdade que, nas economias subdesenvolvidas, o trabalho autônomo é muitas vezes o espaço de uma parcela de trabalhadores não absorvida pelo processo de assalariamento, isto é, o desemprego, o que leva as pessoas a trabalharem por conta própria. Daí a inserção dos autônomos na legislação previdenciária, o que se constitui, isto sim, um mecanismo de proteção social pela via do seguro ante contingências como as de invalidez, velhice, morte etc. Nesse ponto, o Projeto só faz repisar a legislação já existente.

Assim, soa estranha novamente a exigência de registro na DRT para exercício da profissão de catadores e recicladores. Além de afrontar a liberdade constitucional de acesso ao mercado de trabalho, conforme exposto acima, essa exigência termina por impor ainda mais restrições de acesso ao trabalho, responsável pela subsistência de tais trabalhadores.

As demais regras presentes no capítulo, descritas sumariamente em nosso relatório, têm caráter meramente diretivo, prescrevendo ao Poder Público uma série de recomendações ou exigências que ele cumprirá se quiser. Não são normas dotadas de coerção e exigibilidade, o que nos leva também a não recomendá-las.

3 – Do reciclador de lixo – Nesse capítulo, o Projeto trata de autônomos e empregados que trabalham em centrais de reciclagem de lixo. Aqui novamente surge a exigência de obrigatoriedade de registro junto a órgão público para exercício da profissão. Faz-se também a classificação da atividade de reciclagem como insalubre, o que rejeitamos pelas mesmas razões já discutidas acima, quando falamos da sistemática adotada pela CLT para regular o instituto da insalubridade.

Da mesma forma que no capítulo anterior, os demais dispositivos são normas de caráter diretivo, ligadas à exploração dessa atividade por meio de cooperativas. Recordamos aqui que está em vigor a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a política nacional de cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Não vemos razões para estabelecer derrogações casuísticas em relação ao regime do cooperativismo estabelecido no diploma citado.

Reconhecemos aqui, em ambos os Projetos, a preocupação social com esses trabalhadores que executam uma atividade essencial para a sociedade. Repudiamos, porém, a idéia de utilização da via legislativa como meio de obter a valorização de alguma atividade e de seus profissionais. Na verdade, há vários Projetos que tramitam nessa Casa que tentam reconhecer, regulamentar ou até legalizar profissões, como se elas fossem irregulares ou ilegais.

A lei, sozinha, especialmente as leis regulamentadoras de profissão, não tem o condão de valorizar atividades, dar status social a trabalhadores ou sua remuneração. Quem dera a lei tivesse tal poder! Mas, infelizmente, não é assim que ocorre.

Pelas razões expostas, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei n.º 2.710, de 2003 e do Projeto de Lei n.º 5649, de 2005.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado ROBERTO SANTIAGO
Relator