



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.351, DE 2024

Cria o Programa Trabalhador Cidadão para assegurar o acesso dos trabalhadores que trabalham a céu aberto às instalações sanitárias de órgãos públicos e de empresas.

Autor: Deputado GILBERTO ABRAMO

Relator: Deputado RICARDO AYRES

I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o Projeto de Lei (PL) nº 2.351, de 2024, de autoria do nobre Deputado Gilberto Abramo. A proposição visa instituir o Programa Trabalhador Cidadão, com o fito de assegurar aos trabalhadores que exercem suas funções ao ar livre o acesso às instalações sanitárias de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como de empresas e estabelecimentos comerciais.

Conforme o texto original, o escopo da medida abrangeria, de forma exemplificativa, os garis que atuam na coleta de resíduos sólidos e na varrição urbana, além dos trabalhadores que realizam reparos e manutenção de vias públicas. O artigo 3º da proposição inicial estabelece o direito de acesso às instalações sanitárias de estabelecimentos comerciais em funcionamento ao longo do percurso de trabalho e aos prédios da administração pública, detalhando as condições para tal acesso. A justificação da matéria ressalta a necessidade de garantir condições mínimas de dignidade e saúde a esses profissionais, que frequentemente carecem de locais





apropriados para a satisfação de suas necessidades fisiológicas durante a jornada laboral.

O projeto foi distribuído às Comissões de Trabalho e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Trabalho, em 04/07/2025, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Ossesio Silva (REPUBLIC-PE), pela aprovação, com substitutivo e, em 20/08/2025, aprovado o parecer. Em seu parecer, a CTRAB, embora reconhecendo o mérito da iniciativa, ponderou sobre a necessidade de aprimoramentos. Apontou que o acesso a estabelecimentos comerciais privados deveria ser condicionado às normas próprias de cada local, a fim de resguardar a segurança e o bom funcionamento das empresas. Similarmente, o acesso a órgãos públicos deveria observar os procedimentos de identificação e controle já existentes.

Diante dessas considerações, a Comissão de Trabalho deliberou pela aprovação do PL nº 2.351, de 2024, na forma de um Substitutivo. O texto alternativo promoveu alterações substanciais na proposição original, notadamente: (i) a inserção do novo direito diretamente no corpo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em vez da criação de um programa autônomo; (ii) a previsão de que o acesso às instalações sanitárias de estabelecimentos comerciais e órgãos públicos observará as condições e exigências de cada local; e (iii) a inclusão de dispositivo que reforça o dever do empregador de articular meios para garantir o acesso de seus empregados a instalações sanitárias.

Após a aprovação do Substitutivo na CTRAB, abriu-se novo prazo para emendas, o qual se encerrou sem a apresentação de novas contribuições.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição inicial não possui projetos apensados e a ele não foram apresentadas emendas.





É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A. Da Competência da Comissão

A competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise da matéria em apreço está expressamente delineada nos artigos 32, inciso IV, alínea 'a', e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Compete a este colegiado, portanto, pronunciar-se sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.351, de 2024, e do Substitutivo que o acompanha.

Cumprе ressaltar que o parecer desta CCJC sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria é de natureza terminativa, conforme o art. 54, inciso I, do RICD, o que confere a esta análise um caráter decisivo para a regular tramitação da proposição.

B. Da Análise de Admissibilidade

1. Da Constitucionalidade

A análise da compatibilidade da proposição com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) desdobra-se nos aspectos formal e material. Em ambos, a matéria demonstra-se apta a prosseguir.

No que tange à **constitucionalidade formal**, a proposição atende aos requisitos processuais e de competência para sua iniciação e tramitação. A espécie legislativa escolhida, Projeto de Lei Ordinária, é adequada, uma vez que a CF/88 não exige Lei Complementar ou outra espécie normativa específica para a veiculação da matéria. A competência para legislar





sobre o tema é, inequivocamente, da União, por força do que dispõe o art. 22, inciso I, da Carta Magna, que lhe atribui competência privativa para legislar sobre direito do trabalho. O Substitutivo da CTRAB, ao propor a alteração direta da Consolidação das Leis do Trabalho, reforça a correta inserção da matéria no âmbito da legislação laboral federal.

Poder-se-ia cogitar de eventual vício de iniciativa, por tratar a proposição de matéria que alcança trabalhadores de órgãos da administração pública, cuja disciplina do regime jurídico é, em regra, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, 'c' e 'f', da Constituição Federal. Contudo, tal alegação não prospera. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a reserva de iniciativa se restringe às matérias que tratam especificamente do regime jurídico dos servidores em seu núcleo estruturante, como criação de cargos, alteração de remuneração e plano de carreira.

A proposição em tela não adentra esse núcleo restrito. Pelo contrário, estabelece uma norma geral de saúde, higiene e segurança aplicável a uma categoria de trabalhadores, independentemente de seu vínculo, como instrumento para a efetivação de um direito fundamental. A tese fixada pelo STF no Tema 917 de Repercussão Geral é lapidar: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”. Portanto, a iniciativa parlamentar é plenamente constitucional.

Do ponto de vista da **constitucionalidade material**, a proposição encontra robusto fundamento nos princípios basilares da República. Ao assegurar condições mínimas de higiene, a matéria concretiza o princípio da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, da CF/88) e os **valores sociais do trabalho** (art. 1º, IV, da CF/88). Trata-se de dar efetividade ao direito fundamental de todos os trabalhadores à “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, conforme preceitua o art. 7º, XXII, da Constituição. A ausência de acesso a instalações sanitárias expõe o trabalhador a condições degradantes e a riscos à saúde,





como o aumento da incidência de infecções do trato urinário, condição de saúde pública relevante.

A jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho (TST)¹ tem reiteradamente reconhecido que a omissão do empregador em fornecer instalações sanitárias adequadas, especialmente para trabalhadores em atividade externa, configura ofensa à dignidade do empregado, ensejando a condenação por danos morais². A proposição, portanto, alinha-se à interpretação que a mais alta corte trabalhista do país confere aos mandamentos constitucionais.

Ademais, o Substitutivo da CTRAB, ao modular o acesso aos estabelecimentos comerciais, demonstra notável acuidade jurídica ao harmonizar o direito do trabalhador com o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF/88). O direito de propriedade não é absoluto e deve cumprir sua **função social** (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, da CF/88). Ao prever que o acesso será condicionado às regras do estabelecimento, o texto não impõe uma servidão irrestrita, mas um dever de tolerância razoável e proporcional, que prestigia a dignidade do trabalhador sem aniquilar as prerrogativas do proprietário. Essa solução legislativa previne conflitos e fortalece a constitucionalidade material da medida.

2. Da Juridicidade

Quanto à juridicidade, tanto a proposição original quanto o Substitutivo são dotados dos atributos essenciais de uma norma jurídica: a **generalidade**, por se dirigir a uma categoria abstrata de sujeitos (trabalhadores em atividade externa); a **abstração**, por regular uma hipótese fática genérica; e a **coercitividade**, por criar uma obrigação juridicamente exigível. A matéria é, portanto, apta a inovar o ordenamento jurídico e a ele se integrar.

¹ <https://lexlegal.com.br/tst-condena-empresa-publica-por-nao-garantir-banheiro-e-refeitorio-a-pedreiro-em-servico-externo/>

² <https://www.migalhas.com.br/quentes/338000/empresa-de-onibus-deve-indenizar-motorista-por-nao-oferecer-banheiros-nos-pontos-e-terminais>





Ademais, a proposta respeita os princípios gerais do direito e o bloco de legalidade, dialogando de forma coerente com as normas de proteção à saúde do trabalhador, como a Norma Regulamentadora nº 24 (NR-24) do Ministério do Trabalho e Emprego, que já estabelece diretrizes sobre condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho, inclusive para atividades externas.

3. Da Técnica Legislativa

A análise da técnica legislativa, com base na Lei Complementar nº 95, de 1998, revela que tanto a proposição inicial quanto o Substitutivo da CTRAB apresentam redação clara, precisa e com ordem lógica. O Substitutivo, em particular, demonstra apuro técnico ao optar pela alteração da CLT, o que confere maior sistematicidade e segurança jurídica à nova norma. Assim sendo, entendemos que a proposição em análise está de acordo com as normas de redação e legística fixadas na LC nº 95/98.

C. Da Conclusão do Voto

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 2.351, de 2024 e do Substitutivo da Comissão de Trabalho.

Sala da Comissão, em de de 2025.


Deputado RICARDO AYRES
Relator

