

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 3.969, DE 2000

(Apensados os Projetos de Lei n.ºs 4.073/2004, 4.367/ 2004 e 5.689,/2005)

### PARECER REFORMULADO

Dispõe sobre as atividades de  
Movimentação de Mercadorias em geral

**Autor:** Deputado HERMES PARCIANELLO

**Relatora:** Deputada ANN PONTES

## I - RELATÓRIO

O projeto em apreço dispõe acerca da atividade de movimentação de mercadorias em geral, definindo o que seja o serviço de movimentação, identificando quem pode exercê-la e estipulando uma multa a ser cobrada da empresa que descumprir a norma legal.

Ao projeto principal foram apensados outros três de teor análogo, a saber:

a) Projeto de Lei n.º 4.073, de 2004, do Deputado Milton Cardias, que conceitua o trabalho avulso, relaciona as atividades que estão contidas na atividade e os deveres do sindicato, prevê a solidariedade da empresa tomadora pelo descumprimento de obrigações e estabelece multa pela inobservância dos deveres sindicais.

b) Projeto de Lei n.º 4.367, de 2004, do Deputado Roberto Gouveia, que, além de previsões semelhantes aos projetos anteriores, possui

um dispositivo sobre direitos que são garantidos à categoria e outro concedendo às federações função fiscalizadora do cumprimento da lei.

c) Projeto de Lei n.º 5689, de 2005, de autoria do Deputado Eduardo Valverde, quem modifica a CLT para definir o trabalho avulso, enumera as categorias que exercem o trabalho avulso, estabelece os órgão próprios de intermediação do trabalho avulso, as obrigações dos órgãos intermediadores do trabalho avulso, a obrigatoriedade de Registro na DRT para os órgão intermediadores, exceto sindicatos, e estabelece multa pelo descumprimento da lei.

Consta do processo parecer Voto em Separado formulado pelo Deputado Pedro Henry, anterior à juntada do Projeto de Lei 5.689, de 2005.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II - VOTO DA RELATORA**

Embora os doutrinadores dêem mais atenção aos avulsos que exercem suas atividades nos portos, há um reconhecimento expresso de que elas também são exercidas fora da área portuária. E essa situação de relativa indiferença, por assim dizer, foi agravada com a aprovação da Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, a denominada “Lei dos Portos”, que revogou as seções da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, relativas aos serviços de estiva e de capatazia nos portos, que se aplicavam extensivamente aos movimentadores em geral, deixando-os a descoberto.

A doutrina já reconhece, de há muito, que os trabalhadores avulsos atuam nos portos e fora da área portuária, bem como que essa atividade é exercida em áreas urbanas e rurais. Todavia, quando há qualquer indagação acerca dos direitos que lhes são garantidos, a categoria vê-se impelida a recorrer ao Judiciário, e ainda assim encontra dificuldades em vê-los cumpridos, tendo em vista a ausência de um disciplinamento legal específico.

Visando, justamente, minorar os prejuízos dessa categoria, foram apresentados os projetos em epígrafe, que ora analisamos nesta Comissão.

Somos favoráveis, no mérito, aos ditames constantes dos Projetos. Contudo mostram-se necessárias algumas considerações sobre as propostas.

O projeto principal apresenta algumas falhas em termos de técnica legislativa, deixando dúvidas sobre a área de atuação dos movimentadores. Além disso, a forma como foi redigido deixa margem ao entendimento de que haverá um monopólio por parte dos sindicatos na prestação dos serviços, ficando implícita, ainda, uma obrigatoriedade de filiação sindical, contrariando os termos da Constituição Federal.

O Projeto de Lei n.º 4.073/2004, por outro lado, mostra-se mais completo do que o principal. Exclui os avulsos portuários dos seus efeitos, define o que seja o trabalho avulso, relaciona as atividades que lhes são próprias e os deveres do sindicato intermediador, estipula multa ao sindicato pelo descumprimento de seus deveres, prevê a solidariedade das empresas tomadoras pelo pagamento de remunerações e encargos fiscais, sociais e previdenciários, além de submeter ao Ministério Público do Trabalho a fiscalização dos cumprimento dos deveres, por meio de inquérito civil público.

Todavia, apesar disso, dada a dificuldade de extremar as atividades próprias de um trabalhador avulso das daqueles que, por constituir atividade fim da empresa, devam ser exercidas por trabalhador com vínculo empregatício, pensamos que a redação dada ao art. 3º desse Projeto pode melhorada de forma a minorar as dificuldades de interpretação sobre o que exatamente constitui atividade própria de um trabalhador avulso. Isso se faz necessário para diminuir a insegurança jurídica em torno da matéria e facilitar as relações entre trabalhadores, sindicatos, empresas e o Serviço de Inspeção do Trabalho.

Importante também ressaltar que a atividade de movimentação de cargas em geral poderá ser exercida por trabalhadores com vínculo empregatício se assim o desejar o empreendedor, ate porque o direito do Trabalho almeja sempre alcançar o vínculo de emprego. Desse ponto deriva outro questão importante que diz respeito a representação sindical dos trabalhadores no setor, essencial para a regulamentação da atividade nos

termos propostos. Note-se que a lei 8.630, de 1193 revogou a legislação anterior sobre o trabalho avulso. A lei novo, porém, somente dispõe sobre o trabalho portuário, ficando, portanto o trabalho avulso fora da área portuária sem legislação. Na verdade, o avulso não portuário nunca teve para si um legislação específica para si, devendo seu enquadramento como categoria para fins de representação sindical dependente da extinta Comissão de Enquadramento Sindical do Ministério do Trabalho . Como o fim das atividades dessa Comissão é necessário que a regulamentação das atividades de movimentação de cargas disponha de maneira inequívoca sobre a participação de empregados e avulsos, que, desta maneira que o sindicato da categoria esteja legitimado para representar todos os trabalhadores envolvidos na atividade de movimentação de cargas, sejam empregados, sejam avulsos.

Também por isso promovemos uma reorganização dos dispositivos do Projeto, colocando antes da definição de trabalho avulso o dispositivo que conceitua a atividade de movimentação de cargas, entendendo que o Projeto essa atividade de maneira geral, abrigando avulsos e empregados. Importante também dispor sobre as obrigações do sindicato no que se refere às obrigações do sindicato na elaboração da escala de trabalho e da folha de pagamento, fazendo constar desta a discriminação detalha das parcelas relativas aos direitos trabalhistas dos avulsos, em consonância com o art. 7º da Constituição e em sintonia com o que já estabelece Instrução Normativa Mps/Srp nº 3, de 14 de Julho de 2005 para os avulsos portuários.

Ainda em relação ao primeiro apensado, a leitura isolada do art. 2º poderia suscitar o entendimento de que o avulso não sindicalizado estaria impossibilitado de exercer a atividade, confrontando, dessa forma, o princípio da liberdade sindical consagrado na Constituição.

Nesse contexto, como forma de eliminar qualquer dúvida que paire sobre a sua constitucionalidade, seria conveniente fazer constar da conceituação do trabalho avulso a previsão de que o seu exercício também é garantido ao trabalhador não sindicalizado, em que pese isso já constar do inciso II do art. 5º da proposta.

Outro aspecto digno de nota é a previsão de multa pela inobservância dos deveres constantes do art. 5º imputada ao dirigente sindical. Parece-nos que seria mais apropriado imputá-la ao próprio sindicato, que terá

maiores condições de compor a dívida, haja vista possuir, em regra, um patrimônio superior ao do dirigente.

O Projeto de Lei n.º 4.367/2004, por sua vez, possui dispositivos análogos ao primeiro apenso, mas, também, certas inovações.

O projeto submete ao Título VII da CLT o processo de fiscalização, notificação, autuação e imposição de multas, permitindo às federações representativas das categorias fiscalizar o cumprimento da lei.

O referido Título prevê que a competência para fiscalizar é do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE ou das autoridades de órgãos que tenham delegação para tanto. Esses órgãos são os conselhos profissionais, que possuem natureza jurídica de autarquia. Ocorre que as federações sindicais são entidades privadas, não podendo ser delegadas a elas funções de fiscalização, competência privativa da União, nos termos do inciso XXIV do art. 21 da Constituição Federal.

Em outro momento, o projeto prevê o cadastramento dos trabalhadores no “registro geral de atividades”, mas não especifica como e onde funcionará esse registro. Tal atribuição deverá estar circunscrita ao próprio sindicato, independentemente da criação desse registro.

Também suscitou dúvidas o artigo que equipara o sindicato às empresas enquadradas no SIMPLES, em que pese essa matéria não ser, à primeira vista, da área de competência de nossa Comissão. Primeiro porque, de acordo com a alínea c do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, as entidades sindicais possuem imunidade tributária em relação ao patrimônio, à renda e aos serviços por elas prestados. Segundo, na hipótese de restar alguma evidência de que o sindicato possa ser tributado, porque a adesão ao SIMPLES é uma liberalidade das empresas, e da forma como está prevista no projeto fica subentendida uma imposição legal.

O terceiro apenso, por sua vez, o Projeto de Lei n.º 5.689/2005, disciplina a regulamentação do trabalho avulso reinserindo-o no corpo da Consolidação das Leis Trabalhistas. Há, nesse Projeto, vários aspectos que podem ser aproveitados em uma regulamentação do serviço de movimentação de mercadorias em geral. Contudo, há uma impropriedade que

o contrapõe à regras de elaboração legislativa, consubstanciada na Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998. Nos termos da alínea C, do inciso III do art. 12 "é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter esta indicação, seguida da expressão revogado". Como os arts. 254 a 268 da CLT foram revogados expressamente pela Lei n.º 8.630, de 1993, não há como reaproveitá-los.

Lido o Relatório e o Voto desta Relatora, na última sessão deliberativa da Comissão, foram sugeridas algumas alterações ao substitutivo apresentado pelos Deputados Dra. Clair, Daniel Almeida, Leonardo Picciani, Pastor Francisco Olímpio, Walter Barelli, Vanessa Graziotin, Érico Ribeiro e Osvaldo Reis. Suspensa a reunião, pelo seu Presidente, realizamos reunião separada para analisar e debater detidamente as questões levantadas. Acatamos várias sugestões que entendemos que viriam a aperfeiçoar a matéria:

- a) Alteração da epígrafe e do art. 1º, para deixar claro que a presente lei regulamentará apenas o trabalho avulso relacionado com atividade de movimentação de mercadorias, permitindo a organização outras modalidades de trabalho avulso não compreendidas na movimentação de mercadorias;
- b) Estabeleceu-se que as atividades descritas nos inciso do art. 2º seriam expressamente exercidas apenas quando correlatas com as atividades de movimentação de mercadorias em geral descritas no *caput*;
- c) Foram inseridos mais dois incisos ao art. 6º, que trata das obrigações do Sindicato da Categoria, de forma o direito do trabalhadores de filiarem ou não ao sindicato e não permitir a contratação de trabalhadores avulsos em atividades que não sejam típicas do tralho avulso;
- d) Um Parágrafo Único inserido no mesmo art. para responsabilizar os dirigentes sindicais pessoal e solidariamente pela efetivo repasse da remuneração aos trabalhadores;

Observamos também a manutenção da cominação da multa prevista no art. 8º, aplicável a estes novos dispositivos que vieram dar

mais transparência à administração do trabalho avulso e mais garantia de cumprimento dessa lei , em benefício dos trabalhadores.

Assim sendo, analisando o mérito e a técnica legislativa das propostas apensadas, verificamos que há alguns aspectos disseminados, em cada Projeto, que são passíveis de aprovação. Por este motivo, manifestamo-nos pela **APROVAÇÃO** dos Projetos de Lei n.ºs 3.969, de 2000, 4.073, de 2004, 4.367, de 2004 e 5.689, de 2005., na forma do **substitutivo reformulado** em anexo.

Sala da Comissão, em 24 de outubro de 2005.

Deputada Ann Pontes  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**SUBSTITUTIVO REFORMULADO**  
**AOS PROJETOS DE LEI Nº 3.969/2000, 4.073/2004, 4.367/2004 E**  
**5.689/2005**

Dispõe sobre as Atividades de  
Movimentação de Mercadorias em Geral e  
sobre o Trabalho Avulso.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei regulamenta as atividades de movimentação de mercadorias em geral e o trabalho avulso de movimentação de mercadorias em geral.

Parágrafo Único. Esta Lei não se aplica às relações de trabalho regidas pela Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 e pela Lei n.º 9.719, de 27 de novembro de 1998.

Art. 2º. Constituem atividades de movimentação de mercadorias em geral a carga e descarga de mercadorias a granel e ensacados e demais atividades correlatas, ainda que com a utilização de aparelhos ou equipamentos mecânicos, elétricos ou eletrônicos.

§ 1º. Consideram-se atividades correlatas:



I - costura, pesagem, embalagem, enlonamento, conferência, ensaque, arrasto, posicionamento, acomodação, reordenamento, reparação da carga, amostragem, arrumação, remoção, empilhamento, desempilhamento, etiquetagem, serviços com empilhadeira, paletes e transporte;

II - operação de equipamento de carga e descarga;

III - pré-limpeza e limpeza do local de serviço;

IV - demais atividades complementares, bem como aquelas necessárias ao empreendimento econômico, em que predomine o concurso do trabalho humano.

§ 2º. Entende-se por atividades correlatas, para os fins desta lei, aquelas que complementem as atividades relacionadas no *caput*.

Art. 3º - As atividades de que trata esta lei serão exercidas por trabalhadores com vínculo empregatício ou em regime de trabalho avulso.

Art. 4º - Trabalho Avulso, para os fins desta Lei, é aquele desenvolvido nas atividades de movimentação de mercadorias em geral, por trabalhador sindicalizado ou não, em áreas urbanas ou rurais, sem vínculo empregatício, mediante a intermediação obrigatória do sindicato da categoria.

Art. 5º - O sindicato elaborará a escala de trabalho e as folhas de pagamento dos trabalhadores avulsos, com a indicação do tomador do serviço e dos trabalhadores que participaram da operação, devendo prestar, com relação a estes, as seguintes informações:

- I) Os respectivos números de registros ou cadastro no sindicato;
- II) O serviço prestado; e os turnos trabalhados
- III) as remunerações pagas, devidas ou creditadas a cada um dos trabalhadores, registrando-se as parcelas referentes a:

- a) repouso remunerado;
- b) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
- c) décimo - terceiro salário;
- d) férias remuneradas, mais um terço constitucional;
- e) adicional de trabalho noturno;
- f) adicional de trabalho extraordinário

Art. 6º - São deveres do sindicato intermediador:

- I) divulgar amplamente as escalas de trabalho dos avulsos, com a observância do rodízio entre os trabalhadores;
- II) garantir os direitos desta lei e a efetiva participação dos avulsos não sindicalizados nas escalas de trabalho;
- III) arrecadar e repassar aos respectivos beneficiários os valores devidos e pagos pelos tomadores do serviço, relativos à remuneração do trabalhador avulso
- IV) exibir para os tomadores da mão-de-obra avulsa e para a Fiscalização competente os documentos que comprovem o efetivo pagamento das remunerações devidas aos trabalhadores avulsos;
- V) proporcionar equilíbrio na distribuição das equipes e funções, sem incorrer em qualquer discriminação ou privilégio;
- VI) zelar pela observância das normas de segurança, higiene e saúde no trabalho;
- VII) firmar Acordo, Convenção ou Contrato Coletivo de Trabalho, para normatização das condições de trabalho.
- VIII) não permitir contratação de trabalhadores avulsos em violação ao Art. 4º desta Lei;
- IX) garantir o direito dos trabalhadores de filiarem-se ou não ao sindicato.

Parágrafo Único. Em caso de descumprimento do disposto no Inciso III, deste Artigo, serão pessoal e solidariamente responsáveis, os dirigentes da entidade sindical.

Art. 7º. As empresas tomadoras do trabalho avulso são responsáveis pelo recolhimento dos encargos fiscais e sociais, bem como das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social, e, solidariamente, responsáveis pelo efetivo pagamento das remunerações no limite do uso que fizerem do trabalho avulso intermediado pelo sindicato.

Parágrafo Único. As empresas tomadoras do trabalho avulso são responsáveis pelo fornecimento dos Equipamentos de Proteção Individual, além de zelar pelo cumprimento das normas de segurança no trabalho.

Art. 8º. A inobservância dos deveres estipulados no art. 6º sujeita os respectivos sindicatos infratores à multa administrativa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por trabalhador avulso prejudicado.”

Parágrafo único. O processo de fiscalização, notificação, autuação e imposição de multas reger-se-á pelo disposto no Título VII da CLT.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

Sala da Comissão, em 24 de outubro de 2005.

Deputada Ann Pontes  
Relatora