



PROCESSO N.º : 2016003103
INTERESSADO : DEPUTADO PAULO CÉZAR MARTINS
ASSUNTO : Torna obrigatória a comercialização de sacos de cimento com vinte e cinco e quinze quilogramas.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre projeto de lei, de autoria do nobre Deputado Paulo Cézar Martins, tornando obrigatória a comercialização de sacos de cimento com vinte e cinco e quinze quilogramas

Conforme a justificativa, a indústria da construção civil historicamente envolve grandes riscos de natureza ocupacional. Essa realidade foi reconhecida inclusive pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que classifica as atividades a ela relacionadas como de alto risco. Isso se deve tanto aos acidentes de trabalho classificados como típicos quanto às doenças ocupacionais.

Nesse contexto, as alterações da coluna cervical ocupam posto de relevo. São consequências das atividades exercidas que podem causar grande sofrimento, ou mesmo levar a incapacidade funcional.

Por esse motivo, apresenta-se a presente proposta legal, que visa a assegurar a disponibilização de sacos de cimento com peso de 25 kg, proibindo a venda de sacos com peso de 50 kg.

Essa é a síntese da proposição em análise.

A iniciativa, apesar de seu conteúdo ético, que objetiva a proteção dos trabalhadores, não pode prosperar, visto que incompatível com o sistema constitucional vigente.

A princípio, observa-se que a matéria em questão envolve competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24 da Constituição Federal (CF), pois envolve produção (inciso



V). Tratando-se do “condomínio legislativo”¹, cabe à União editar normas gerais e aos estados, a competência legislativa complementar, respeitadas as normas nacionais.

A disposição contida na iniciativa enquadra-se no conceito de **norma geral**, visto que estabelece uma proibição geral de comercialização de sacos de cimento com 50 kg, além de uma determinação também geral, qual seja, a venda exclusiva de sacos de cimento de 25 kg. Dessa forma, a proposição invade competência legislativa da União e, portanto, padece de inconstitucionalidade formal.

Há ainda outro aspecto constitucional que deve ser ressaltado. A limitação de comercialização de sacos de cimento com 25 kg ofende o princípio constitucional da proporcionalidade. É que toda proposição legislativa, para ser válida e compatível com o ordenamento constitucional vigente, deve ser adequada para atingir os fins visados, necessária para garantir a efetividade do direito, e os benefícios trazidos por ela devem superar os malefícios (proporcionalidade em sentido estrito).

Quanto à adequação, ou idoneidade, é questionável a afirmação de que a venda exclusiva de sacos de cimento de 25 kg diminuirá os danos causados aos trabalhadores da construção civil.

Ocorre que, conforme podemos depreender dos argumentos do autor, não há como comprovar a veracidade do alegado. E, ademais, compete ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tanto publicar índices oficiais de acidentes e doenças do trabalho como editar normas que regulamentem medidas de proteção à integridade física do trabalhador.

Estipular restrição à atividade comercial pode ter efeitos maléficos ao invés do que fora nobremente pretendido pelo ilustre autor. Ora, em um raciocínio rápido e lógico, podemos depreender que isso, já de início, implicará em um trabalho dobrado. Isso porque o trabalhador, para economizar tempo, acabará carregando mais de 1 (um) saco de cimento de 25kg (vinte e cinco quilos).

Ademais, o próprio MTE, acompanhando a disposição constitucional de que compete ao Poder Executivo regulamentar atividades, editou a Norma Regulamentadora nº 17, de 8 de junho de 1978, que dispõe:

“(...) 17.2.2. Não deverá ser exigido nem admitido o transporte manual de cargas, por um trabalhador cujo peso seja suscetível de comprometer sua saúde ou sua segurança.

¹ Referência à competência legislativa concorrente, feita pelo Ministro Celso de Mello na ADI-MC nº 903-6/MG.



17.2.3. Todo trabalhador designado para o transporte manual regular de cargas, ~~que não~~ as leves, deve receber treinamento ou instruções satisfatórias quanto aos métodos de trabalho que deverá utilizar, com vistas a salvaguardar sua saúde e prevenir acidentes.

17.2.4. Com vistas a limitar ou facilitar o transporte manual de cargas deverão ser usados meios técnicos apropriados.

17.2.5. Quando mulheres e trabalhadores jovens forem designados para o transporte manual de cargas, o peso máximo destas cargas deverá ser nitidamente inferior àquele admitido para os homens, para não comprometer a sua saúde ou a sua segurança.

17.2.6. O transporte e a descarga de materiais feitos por impulsão ou tração de vagonetes sobre trilhos, carros de mão ou qualquer outro aparelho mecânico deverão ser executados de forma que o esforço físico realizado pelo trabalhador seja compatível com sua capacidade de força e não comprometa a sua saúde ou a sua segurança.

17.2.7. O trabalho de levantamento de material feito com equipamento mecânico de ação manual deverá ser executado de forma que o esforço físico realizado pelo trabalhador seja compatível com sua capacidade de força e não comprometa a sua saúde ou a sua segurança (...).

Portanto, desnecessário editar norma que trata de especificidade da relação de trabalho de forma genérica sem levar em consideração as necessidades de forma individualizada. A regulamentação pretendida trará, na verdade, um impacto negativo na geração de emprego, pois encarecerá a atividade, acabando por incentivar a mecanização da atividade. Ou seja, a mão de obra será substituída por máquinas, fato que justifica o não seguimento da matéria.

Também não atende ao requisito da necessidade, pois a restrição imposta não é a menos invasiva, dentre as idôneas, para se alcançar o fim almejado. Ou seja, há diversos outros meios menos gravosos à **livre iniciativa** para promover a proteção à saúde dos trabalhadores.

Ainda, não é proporcional em sentido estrito porque não se pode concluir que os benefícios advindos da norma serão superiores às restrições impostas. Na verdade, sequer há evidências concretas de que a limitação buscada será capaz de produzir benefícios.

Outrossim, a propositura não deve ofender a razoabilidade, princípio constitucional que orienta a conduta da Administração Pública, especialmente a atividade de produção legislativa. Esse princípio impede que sejam adotadas pelo Poder Público medidas desarrazoadas, que não tenham coerência lógica e proporcional com a realidade.

No dizer de Alexandre de Moraes², o princípio da razoabilidade pode ser definido “como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas –, e os fins por ele almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.” No presente caso, tal princípio não foi observado, uma vez que não é razoável limitar a venda de sacos de cimento somente a 25 kg.

Trata-se de uma medida que irá interferir diretamente nas liberdades do empresário, restringindo seu direito de livre iniciativa. Sendo assim, devem haver fortes justificativas de interesse público para limitar esse direito fundamental. Embora a segurança, a saúde e a vida das pessoas seja um bem de valor inestimável, é preciso observar que nada assegura que a proibição pretendida alcançará os fins a que se propõe, o que a torna inconstitucional, por ofensa ao princípio da razoabilidade.

Por fim, apesar de meritória a preocupação do nobre Autor, e mesmo reconhecendo os múltiplos problemas que afligem o trabalhador brasileiro que atua no setor da construção civil, não nos parece que a matéria deva ser objeto de norma legal.

Questões deste teor bem poderiam ser objeto de normas metrológicas ou mesmo de diretivas emitidas pelos órgãos fiscalizadores da saúde no trabalho, sem a necessidade de mais um diploma a constar de nosso ordenamento jurídico, já atravancado por um volume de normas que bem exprimem o excesso de zelo do legislador para com atividades perfeitamente reguláveis pelas regras do mercado ou por dispositivos infralegais.

Um bom exemplo disso é a própria definição do novo peso em saco de cimento em 25 kg, ao nosso ver, empírica, pois não há evidências de que esta carga seja a mais adequada para os fins a que se destina o projeto.

Diante do exposto, face às inconstitucionalidades apresentadas e pela perda da relevância, somos pela **rejeição** da presente proposição. É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 01 de novembro de 2016.


DEPUTADO JEAN
RELATOR

FAS

² Direito Constitucional Administrativo; São Paulo: Atlas, 2002, p. 114.