

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 309-A, DE 2013, DO DEPUTADO PADRE JOÃO E OUTROS, QUE "ALTERA O § 8º DO ART. 195 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA DISPOR SOBRE A CONTRIBUIÇÃO PARA A SEGURIDADE SOCIAL DO CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL QUE EXERÇA SUAS ATIVIDADES EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR"

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 309, DE 2013

Autor: Deputado Padre João

Relator: Deputado Renato Simões

I – RELATÓRIO

A proposta principal em epígrafe, cujo primeiro subscritor é o Deputado Padre João, altera o §8º do art. 195 da Constituição Federal, para dispor sobre a contribuição para a seguridade social do catador de material reciclável que exerça suas atividades em regime de economia familiar.

Nos exatos termos propostos:

Art. 1º O §8º do art. 195 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 195.

.....
§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o catador de material reciclável, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão

jus aos benefícios nos termos da lei.

.....” (NR)

Art. 3º O inciso II do §7º do art. 201 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 201.

§ 7º

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro, o pescador artesanal e o catador de material reciclável.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Em sua fundamentação, o autor aduz que a iniciativa tem o objetivo de promover a inclusão previdenciária dos mais de 500 mil catadores de material reciclável existentes em nosso país; estimula a adesão de outros trabalhadores a essa profissão essencial ao país; e contribui para a preservação do meio ambiente.

É o cerne da propositura.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. INTRODUÇÃO

Foram cumpridos os requisitos formais quanto à apresentação da propositura, neste aspecto nada obstando sua apreciação.

Examinando seus conteúdos, vemos que não há qualquer atentado à forma federativa de Estado, ao voto direto, universal e periódico, à separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais - de fato, foram respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Finalmente, o constituinte derivado tem limites quanto às matérias previstas no art. 60 da Constituição Federal, as chamadas cláusulas pétreas constitucionais:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

(grifo nosso)

Não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das Propostas de Emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Não vemos vício de inconstitucionalidade formal ou material na proposta, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação.

No que concerne à técnica legislativa, cabe observar que nada ofende a Lei Complementar nº 95/98.

Cabe a análise da compatibilidade das atividades do catador de material reciclável com as características de segurado especial da Previdência Social.

II. 2. DO DIREITO

De fato, a análise dos dispositivos constitucionais dos arts. 195 e 201 da Carta de 1988 indicam que a exceção aplicada aos trabalhadores da área rural se deu devida às peculiaridades da atividade: trabalho em regime de economia familiar e sem empregados permanentes, fazendo jus juntamente com os demais trabalhadores da família a benefício no valor de um salário mínimo, com contribuição obrigatória de 2,1% da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, se existir, posto que pode haver atividade de subsistência. A opção normativa foi também pela inclusão de todos os trabalhadores rurais do grupo familiar na condição de especial, além de reduzir a idade mínima de aposentação - sessenta anos para o homem e cinquenta e cinco para a mulher.

Buscou-se garantir a produção agrícola, a fixação das famílias no campo e a proteção securitária, reconhecendo seu caráter penoso, sazonal e os riscos naturais envolvidos.

Nos termos constitucionais, temos:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, **contribuirão** para a **seguridade social** mediante a aplicação de uma **alíquota sobre o resultado da comercialização da produção** e farão jus aos benefícios nos termos da lei.” [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

Em termos legais, o conceito de segurado especial é estabelecido pela Lei 8.213/91, cujo artigo 11, inciso VII, dispõe:

“Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: ***(Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)***

(...)

VII – como **segurado especial**: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: ***(Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)***

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: ***(Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)***

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; **(Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)**

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do **inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**, e faça dessas atividades o principal meio de vida; **(Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)**

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e **(Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)**

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. **(Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)**

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. **(Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)**”

Sintetizando os elementos constitucionais e legais, o Ministério da Previdência Social elaborou uma conceituação: Segurado especial é a categoria de segurados da Previdência Social formada por “trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada permanente, e que a área do imóvel rural explorado seja de até 4 (quatro) módulos fiscais. Estão incluídos nesta categoria cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural. Também são considerados segurados especiais o pescador artesanal e o índio que exerce atividade rural e seus familiares”.¹

Merece destaque o fato de que é a Carta Magna que criou a contribuição especial, em seu artigo 195, §8º, ao definir as espécies de contribuições sociais que deverão custear

¹ Definição foi extraída do sítio oficial da Previdência Social:

<http://www.previdencia.gov.br/informaes-2/categoria-de-segurados/>

a Previdência Social, e no mesmo dispositivo definiu parâmetros para que o legislador infraconstitucional definisse o segurado especial.

Fundamental portanto indagar o motivo que levou o legislador constituinte a eleger apenas algumas espécies de trabalhadores rurais e garimpeiros – que também atuam no meio rural – para integrar a categoria de segurados especiais.

Entendemos que se trata de uma opção do Constituinte, face às peculiaridades das condições do trabalho. Se presentes as peculiaridades, deve ser reconhecida a situação e o segurado como especiais. O fato de ser urbano e não rural o ambiente não pode ser diferencial.

Neste sentido, concluiu a Consultora Legislativa da Área XXI - Previdência e Direito Previdenciário, Renata Baars, no trabalho denominado CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL², estabelece:

“O tratamento peculiar a essa clientela rural em todo o ordenamento jurídico encontra respaldo na peculiaridade e sazonalidade das atividades exercidas, o que per si impediria os trabalhadores em questão, exercendo sua atividade por conta própria em regime de economia familiar, de manterem contribuições mensais regulares para a Previdência Social.”

Portanto, ao nosso ver, a instabilidade de renda, as condições extenuantes de trabalho, a dependência exclusiva da renda auferida com a atividade exercida e a eventual colaboração dos integrantes da família no exercício da atividade que traz o sustento dos seus membros são traços comuns entre os trabalhadores rurais que formam a categoria de segurados especiais e o catadores de material reciclável que vivem no meio urbano e, sendo assim, entendemos que pode o Poder Constituinte Derivado, por meio de emenda constitucional, ampliar a lista de categoria de trabalhadores que podem ser considerados contribuintes especiais.

Neste sentido a Consultora Legislativa no trabalho mencionado acima aponta que cabe à Constituição Federal e não o legislador infraconstitucional definir as categorias de trabalhadores que podem ser classificados como segurados especiais.

“Embora tenha havido diversas alterações às normas que definem o segurado especial, depreende-se que foi preservada a delimitação constitucional do conceito. As alterações ocorreram com o objetivo de deixar a norma mais explícita em relação às formas de exploração da terra e as atividades abrangidas.”

² ROCHA, Verônica. Cobertura Previdenciária dos Garimpeiros. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, out. 2001.

E o fato é que a Constituição Federal não estabelece vedação à novas categorias de segurado especial.

A restrição do art. 195, parágrafo 5º, não se aplica a um dispositivo introduzido sob o processo de emenda previsto na Constituição que introduza um novo tipo de segurado especial:

Art. 195:

(...)

§5º. Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total

(grifo nosso)

Assim, não se contraria com a presente PEC 309 qualquer princípio constitucional; ao contrário: a presente PEC 309 trata desiguais de forma desigual, atendendo assim ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, caput:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(grifo nosso)

O tempo constitucional é para o atendimento das demandas presentes e do futuro crível.

II.3. DOS FATOS

Argumentar que caberia a filiação do catador de material reciclável por conta própria à Previdência Social é desconhecer a realidade posta - pensar em uma contribuição sob alíquota de 20% do salário mínimo ou mesmo de 5% - percentual do empreendedor individual - para catador de material reciclável é que de fato seria inconstitucional pela ausência de razoabilidade de eventual norma com este teor.

Da mesma forma irreal é apostar que o segmento tem fim certo se houver política pública de destinação integral de resíduos recicláveis é

uma aposta em cenário de longuíssimo prazo, considerando os desafios postos para a federação brasileira.

O enquadramento previdenciário destes trabalhadores de fato, ainda que não contrarie a Constituição e as normas legais postas, imputa gastos à Previdência Social.

Porém é a própria Constituição que estabelece como fundamento da Republica Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 1º., inciso III sendo um de seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária – art.3º., inciso I, ambos da Carta de 1988.

Outras medidas podem ser consideradas em termos de tributação para o setor de coleta de lixo reciclável mas de fato o hipo-suficiente nesta cadeia produtiva pode ser destinatário da opção do constituinte, como o foi o trabalhador rural – afinal, também a agricultura movimenta milhões e não por isso deixou o constituinte de acolher o trabalhador rural.

Como no caso do trabalhador rural, é complexa a solução dos problemas dos catadores, que envolve as áreas trabalhista, ambiental, industrial e comercial, e aqui, como no caso rural, cabe ao seguridade social pública minimizá-los, sendo compatível e equivalente com as atividades de agricultura familiar e pesca já definidas pela Constituição Federal como enquadráveis como segurado especial.

É de se destacar: não há qualquer óbice constitucional e de fato há a autonomia do constituinte sob o processo de emenda, que está sendo observado, para optar pelo enquadramento do catador de material reciclável similar ao enquadramento já adotado para o enquadramento do trabalhador rural.

É o que prestigia e pretende a presente PEC 309, posto que representa um passo necessário no sentido do reconhecimento social e econômico da relevante e fundamental contribuição prestada por esta categoria para a sociedade brasileira e para o Estado.

Os catadores de materiais recicláveis no exercício de sua profissão desempenham uma função social e ambiental imprescindível para a manutenção e equilíbrio da sociedade e do meio ambiente no qual ela está inserida. Ao fazê-lo, portanto, estão realizando uma atribuição pública, ou melhor, estão prestando um serviço público e social.

Dessa forma, entende-se que a categoria dos catadores de materiais recicláveis deve ser considerada e compreendida dentro de uma óptica mais ampla, na qual seu papel vai além de uma categoria profissional, assumindo responsabilidades do Estado, e prestando a este uma significativa contribuição.

Portanto, a PEC 309 caminha em direção ao reconhecimento pelo próprio Estado brasileiro dos Direitos e das contribuições relevantes que esta categoria prestou e presta ao seu país e às comunidades nas quais atuam.

Além da perspectiva macrosocial, é preciso considerar os catadores de materiais recicláveis enquanto sujeitos, considerados em sua materialidade, inseridos dentro um contexto social e econômico específico, marcado por um recorte socioeconômico e de classe, fundamental ao pensarmos a situação desses homens e dessas mulheres.

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em todo Brasil são cerca de 387.910 catadores e catadoras de materiais recicláveis, segundo o CENSO 2010, distribuídos principalmente entre as regiões Sudeste e Nordeste. Porém, é justamente nesta última que a situação dos catadores se agrava, concentrando ali altos índices de extrema pobreza nos domicílios com catadores e ao mesmo tempo o menor rendimento médio de trabalho e maior índice de analfabetismo na categoria.

Porém, a situação da região Nordeste configura-se apenas como uma acentuação da situação social e econômica dos catadores e catadoras de materiais recicláveis de todo país. Exemplo disto é o valor da renda média mensal dos catadores e catadoras apoiados por projetos/programas do Governo Federal, em torno de R\$ 520,22.

Os dados apresentados e o próprio conhecimento da situação e da perspectiva destes trabalhadores apontam a vulnerabilidade social e econômica destes sujeitos. De forma que, ao mesmo tempo em que prestam ao Estado um serviço fundamental para sociedade, estão também alijados de outros Direitos e serviços que configuram como obrigação e dever do Estado, como acesso e direito à Educação e Alfabetização.

Outra característica fundamental para a compreensão das condições sociais e de trabalho dos catadores, é que ao operar e manusear Resíduos Sólidos, eles acabam tendo os Lixões como lugar onde encontram a matéria-prima de seu trabalho, o que acaba tornando aquele lugar também como um dos espaços onde exerce suas atividades, senão o único.

Os dados da Secretaria-Geral da Presidência revelam que 61% dos Municípios ainda se valem de Lixões como meio de desfazer-se dos Resíduos Sólidos produzidos. Este fato traz consigo duas considerações fundamentais, a primeira delas é a insalubridade e desumanidade que os sujeitos que ali trabalham (e até mesmo habitam) ficam submetidos. Estando à mercê de doenças, animais e situações que colocam sua vida

em perigo, comprometendo até mesmo suas condições futuras de trabalho e sobrevivência. Outra consideração diz respeito mais uma vez ao caráter público da atividade dos catadores, além da função social e ambiental, eles exercem-na em ambientes públicos.

Garantir Direitos Trabalhistas e Previdenciários a esta categoria é apara minimamente as arestas e assimetrias existentes em relação à função social que estes trabalhadores exercem e o não reconhecimento e afirmação econômica e simbólica da categoria. É preciso que o Estado e a legislação caminhem no sentido de firmar e reconhecer profissional e economicamente as peculiaridades, dificuldades e assimetrias vividas pelos catadores, como garantias e direitos e não a partir de uma óptica puramente assistencialista.

Atuando em uma atividade que exige do sujeito durante toda vida vigor físico e o expõe às situações muitas vezes degradantes, insalubres e que colocam sua vida e saúde em risco, faz-se necessário garantir a este sujeito um futuro tranquilo, que garanta sua dignidade e condições cidadãs de vida. Porém, é preciso construir tais garantias de dignidade e de Direitos sem comprometer o presente destes trabalhadores.

Dessa forma, atribuir ao catador a condição de segurado especial seria a melhor maneira de conciliar o reconhecimento do papel público e social desta categoria, que presta um serviço ao Estado e a Sociedade, e a necessidade de se instituir os Direitos que lhe são justos, fundados na consideração das condições sociais e econômicas destes trabalhadores e no intuito de garantir dignidade no futuro e no presente a estes cidadãos.

Com efeito, as alterações propostas pela PEC 309 seguem em direção a um horizonte progressista fundado na Justiça e na Democracia. Seu conteúdo e mérito são justos por corrigir imperfeições e assimetrias trabalhistas e sociais em relação aos catadores sociais, num passo de reconhecimento e garantia de autonomia em relação ao período de sua aposentadoria. E, por sua vez, democrática, pois as alterações propostas quando operadas tangerão diretamente no combate às desigualdades sociais e econômicas existentes, as quais impedem a verdadeira plenitude da democracia, fundadas na igualdade real entre os cidadãos. A proposta reconhece as desigualdades e assimetrias existentes para a partir deste ponto enfrentá-las e superá-las.

No mérito, portanto, consideramos a proposta pronta para apreciação e merecedora de aprovação, sendo necessário pontuar o seguinte:

- Que se acrescente no Art. 195 parágrafo nos seguintes termos:

Parágrafo 9º. O parágrafo acima se refere especificamente ao catador de material reciclável que faça da catação, triagem ou processamento

dos materiais recicláveis sua profissão habitual ou principal meio de vida;

Propomos então a aprovação da PEC 309 na forma proposta e com o acréscimo do parágrafo, pelas razões de direito e de fato acima expostas.

Sala da Comissão, em 03 de dezembro de 2014

Deputado **RENATO SIMOES**

Relator