



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA (CCJ), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.273, de 2019, do Senador Nelsinho Trad, que *institui atividade de ginástica laboral diária para servidores, efetivos ou comissionados, empregados, empregados terceirizados e estagiários no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO****I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei (PL) nº 3.273, de 2019, do Senador Nelsinho Trad, institui atividade de ginástica laboral diária para servidores, efetivos ou comissionados, empregados, empregados terceirizados e estagiários no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Neste sentido, o **art. 1º** do projeto determina que os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirão, em suas dependências, por um período mínimo de quinze minutos diárias, atividade de ginástica laboral para seus servidores, efetivos ou comissionados, empregados, empregados terceirizados e estagiários.

Já o **art. 2º** restringe aos profissionais credenciados junto aos Conselhos Regionais de Educação Física a competência para desenvolver as atividades de ginástica laboral de que trata a proposta.



Assinado eletronicamente, por Sen. Carlos Portinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5168957244>



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

O art. 3º, *caput*, ressalva que a adesão às atividades de ginástica laboral é facultativa. E o parágrafo único dispõe que o servidor, empregado, empregado terceirizado ou estagiário que não aderir às atividades não poderá sofrer qualquer espécie de sanção ou prejuízo funcional ou contratual.

Por seu turno, o art. 4º prevê que, se os mencionados órgãos públicos dispuserem de programas de trabalho a distância, deverão disponibilizar vídeos com orientações e atividades de ginástica laboral em suas páginas oficiais na internet.

O art. 5º consigna que os órgãos de recursos humanos dos Poderes dos entes federativos promoverão estudos e levantamentos sobre a evolução do índice de prevalência de doenças funcionais e de afastamentos em associação com a prática de atividade de ginástica laboral.

De outra parte, o art. 6º estabelece que os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios regulamentarão o disposto na lei que se pretende aprovar.

Por fim, o art. 7º firma a cláusula de vigência, prevista para ocorrer após cento e oitenta dias da publicação da lei que se originar do projeto em tela.

Na correspondente justificação está posto que as mudanças que se processam no mundo do trabalho, com a superposição dos padrões antigos e das novas formas de adoecimento dos trabalhadores, decorrentes da incorporação de tecnologias e estratégias gerenciais, exigem ações governamentais que contemplem políticas de saúde e segurança no trabalho mais eficazes.

Na sequência é assinalado o crescimento da incidência de doenças profissionais a partir de meados do ano de 1985 e em especial a partir de 1993, sendo atribuído tal aumento acentuado principalmente ao grupo de doenças denominadas LER (lesão por esforço repetitivo) ou DORT (distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho), responsáveis pela grande maioria dos casos de doenças profissionais registrados.



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Ademais, a justificação pondera que o aumento absoluto e relativo da notificação das doenças profissionais ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é também decorrente das ações desenvolvidas no âmbito dos projetos e programas de saúde do trabalhador, implantados na rede de serviços de saúde a partir da década de 1980.

E registra que a presente proposição tem o fim de mitigar essa importante causa de adoecimento e afastamento do trabalho por meio de introdução da prática da ginástica laboral em todos os órgãos públicos do País, asseverando que tal técnica ajuda na prevenção e no tratamento de inúmeras enfermidades ocupacionais, além de promover a manutenção do equilíbrio físico e mental do trabalhador.

Com a introdução dessa atividade em todos os órgãos públicos do País - segue a justificação - haverá melhora significativa da qualidade de vida de todos os integrantes do serviço público, bem assim a redução dos índices de absenteísmo e afastamento do trabalho por motivo de doença.

A proposição foi distribuída inicialmente à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), onde foi acolhido parecer pela sua aprovação, com emenda estabelecendo que além de profissionais credenciados junto aos Conselhos Regionais de Educação Física as atividades de ginástica laboral de que trata a proposição poderão ser também desenvolvidas por profissionais credenciados junto aos Conselhos Regionais de Fisioterapia e de Terapia Ocupacional.

II – ANÁLISE

Após a sua apreciação pela CAS, para prosseguimento da tramitação, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para decisão terminativa, nos termos do previsto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal (CF) e do art. 91, combinado com o art. 101, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No que concerne ao exame da constitucionalidade da presente iniciativa, cabe recordar o art. 6º da Lei Maior, que arrola o direito à saúde entre os direitos sociais, bem como o art. 39, § 3º, combinado como o art. 7º,





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

XXII, também da CF, que estabelece que o direito dos servidores públicos à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Além disso, o art. 23, II, igualmente do Estatuto Magno, estatui que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública e o art. 24 estabelece a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde.

Cabe, ainda, registrar que o art. 196 do Estatuto Magno declara que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Enfim, como vemos, a CF de 1988 prevê e requer políticas públicas em defesa da saúde de todos e também consigna especificamente que é direito dos servidores públicos a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Desse modo, é indiscutível que quanto à constitucionalidade material a presente proposição está em plena harmonia com o Estatuto Magno.

Por outro lado, uma questão que pode ser aventada no que diz respeito à constitucionalidade formal é sobre a iniciativa do PL n° 3.273, de 2019, isto é, se tal iniciativa não seria privativa do Presidente da República, em face do que estabelece o art. 61, § 1º, II, “c”, da CF, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios e seu regime jurídico.

Quanto a essa questão, cabe ponderar o seguinte. O projeto de lei que ora analisamos não dispõe apenas sobre servidores públicos da União, tem escopo mais amplo, abrangendo, além dos servidores públicos federais, os dos Estados, Municípios e Distrito Federal, enfim de todas as entidades federativas.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Assim, como o projeto de lei de que tratamos abrange os servidores públicos de todas as entidades federativas, destina-se a regulamentar matéria de abrangência nacional. E se assim for, a lei resultante dessa espécie de projeto é lei nacional e não lei federal. E as leis nacionais, por disporem sobre matérias que alcançam a todo os entes da Federação, não são leis cuja iniciativa a CF reserva ao Presidente da República.

A propósito, a título de exemplo, cabe recordar a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou extensa e profundamente a Lei da Improbidade Administrativa (LIA), uma lei nacional que afeta os servidores públicos de todos os entes federados e que teve sua iniciativa em projeto de lei de iniciativa de Deputado Federal.

Desse modo, como vemos, nem todo projeto de lei que de alguma forma dispõe matéria de interesse de servidor público da União é da iniciativa privativa do Presidente da República. A propósito, registramos a seguir decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nesse sentido, ao afastar a reserva de iniciativa quanto à Lei nº 14.128, de 26 de março de 2021, que estabeleceu o pagamento de compensação financeira aos profissionais de saúde com atuação no atendimento a pacientes acometidos de Covid-19, inclusive os que são servidores públicos da União

(...) Lei n. 14.128, de 26 de março de 2021, pela qual estabelecido o pagamento de compensação financeira aos profissionais da área da saúde com atuação no atendimento a pacientes acometidos com a Covid-19. (...). Não se comprova (...) constitucionalidade formal por contrariedade ao disposto nas als. *c* e *e* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República na Lei n. 14.128/2021, **nela não se disponde sobre regime jurídico de servidores públicos da União nem havendo alteração nas atribuições de órgãos da Administração Pública federal.** [ADI 6.970, voto da rel. min. Carmen Lúcia, j. 16-8-2022, P, DJE de 29-8-2022.]

E o presente projeto igualmente não está dispondo sobre regime jurídico dos servidores da União, nem tampouco alterando atribuições de órgãos públicos. Logo, não vislumbramos desarmonia com a CF no que toca à iniciativa do projeto de lei sob análise.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

De qualquer forma, estamos apresentando emenda substituindo a expressão “instituirão” para “poderão instituir” no art. 1º do projeto com o objetivo de afastar eventual alegação de que a proposição está estabelecendo obrigação para os entes públicos que, a rigor, esses entes, já detêm a competência para adotar, como é o caso da atividade de ginástica laboral que ora está sendo proposta.

Por outro lado, sobre o entendimento equivocado de que as leis que criam programas de políticas públicas têm necessariamente a sua iniciativa reservada ao Poder Executivo, cabe ainda registrar a seguinte decisão do STF, em sentido contrário, tratando de matéria similar à do presente projeto de lei:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [[RE 290.549 AgR](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, **DJE** de 29-3-2012.]

Sobre essa decisão, ponderou o Ministro relator:

O inconformismo (do Poder Executivo) não merece prosperar. Isso porque, ao contrário do asseverado pelo agravante, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação, a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que “a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo”, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa. Vê-se, portanto, que a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada pela referida lei.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Ou seja, como visto, o Poder Legislativo pode sim ter a iniciativa de projetos de lei que se destinam a estimular a prática de atividades de preservação da saúde.

Por fim, quanto ao mérito da presente iniciativa, compartilhamos plenamente do expresso no Parecer nº 81, de 2019, da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), cabendo, portanto, salientar os benefícios da ginástica laboral. Esses benefícios, aliás, já são reconhecidos no âmbito do Senado Federal, visto que a cartilha *Orientações Ergonômicas*, do Serviço de Qualidade de Vida e Reabilitação Funcional da Casa, esclarece que

estudos científicos têm mostrado que a prática da ginástica laboral reduz consideravelmente o absenteísmo em diversas empresas, públicas e privadas. Os exercícios são realizados de duas a três vezes por semana, com duração máxima de quinze minutos. Podem incluir alongamentos, atividades de massagem e relaxamento ou práticas de fortalecimento muscular.

Por conseguinte, o projeto se nos afigura de todo meritório. E igualmente entendemos como meritória a emenda que foi aprovada pela CAS e que estabelece que além de profissionais credenciados junto aos Conselhos Regionais de Educação Física as atividades de ginástica laboral de que trata a proposição poderão ser também desenvolvidas por profissionais credenciados junto aos Conselhos Regionais de Fisioterapia e de Terapia Ocupacional.

Com efeito, cabe ponderar que os objetivos precípuos da ginástica laboral são os de prevenção de moléstias do trabalho, conscientização postural e ergonomia do trabalho, o que justifica a inclusão dos profissionais de fisioterapia e terapia ocupacional como profissionais habilitados a desenvolver a ginástica laboral de que trata o presente projeto de lei.



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 3.273, de 2019, e votamos, no mérito, pela sua aprovação, com a Emenda nº 1 – CAS e a seguinte emenda:

EMENDA N° - CCJ

Dê-se ao art. 1º do PL nº 3.273, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão instituir, em suas dependências, por um período mínimo de quinze minutos diários, atividade de ginástica laboral para seus servidores, efetivos ou comissionados, empregados, empregados terceirizados e estagiários.”

**Senador CARLOS PORTINHO
PL - RJ**



Assinado eletronicamente, por Sen. Carlos Portinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5168957244>