

**UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ - UNOCHAPECÓ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**DILNEI JOSÉ EIDT**

**A FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DA SEGURANÇA E  
SAÚDE DO TRABALHO NO ÂMBITO DAS MICROEMPRESAS E  
EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – MPE**

**CHAPECÓ-SC,  
2017**

**DILNEI JOSÉ EIDT**

**A FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DA SEGURANÇA E  
SAÚDE DO TRABALHO NO ÂMBITO DAS MICROEMPRESAS E  
EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – MPE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
Stricto Sensu em Direito (Mestrado Acadêmico) da  
Universidade Comunitária da Região de Chapecó -  
UNOCHAPECÓ, como requisito para obtenção do título de  
Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito, Cidadania e Socioambientalismo  
Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Pereira

Chapecó-SC,  
2017

## FICHA CATALOGRÁFICA

JOSE EIDT, DILNEI

A fiscalização das normas regulamentadoras da segurança e saúde do trabalho no âmbito das microempresas e empresas de pequeno porte – MPE / DINEI JOSE EIDT ; orientador, Reginaldo Pereira – SC, 2017.  
288p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Chapecó, 2017.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Meio Ambiente do Trabalho. 3. Acidente de Trabalho. 4. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – MPE. 5. Tratamento diferenciado e Favorecido. Fiscalização Orientadora. Poder de Polícia. Inspeção do Trabalho. I. Pereira, Reginaldo. II. Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito. III. Título.

  
**UNOCHAPECÓ**

**UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ**

**Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito**

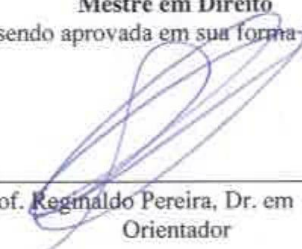
**A FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DA SEGURANÇA E  
SAÚDE DO TRABALHO NO ÂMBITO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE  
PEQUENO PORTE – MPE.**

**Dilnei José Eidt**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de

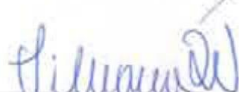
**Mestre em Direito**

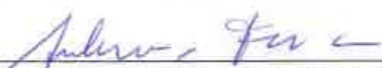
sendo aprovada em sua forma final.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Reginaldo Pereira, Dr. em Direito  
Orientador

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Dr. em Direito

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Silvana Terezinha Winckler, Dra. em Direito

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Arlene Renk, Dra. em Antropologia Social

Chapecó, 20 de março de 2017.

À todos aqueles que acreditam que a missão da Inspeção do Trabalho tem o condão de provocar mudanças na realidade social dos trabalhadores, em especial, *in memoria* à equipe de Fiscalização que foi vítima da “chacina de Unai”: Auditores: Nelson José da Silva, João Batista Lages e Erastótenes de Almeida Gonçalves e ao motorista: Ailton Pereira de Oliveira.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Instituição Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECO, pela oportunidade de realizar o mestrado.

Agradeço ao Ministério do Trabalho que me possibilitou dedicar à redação da dissertação, com a liberação na forma de licença capacitação.

Agradeço a todo corpo docente do Mestrado em direito da UNOCHAPECO.

Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Reginaldo Pereira pela disponibilidade de realizar a orientação desta dissertação, pelo incentivo constante.

Agradeço aos membros das bancas de qualificação do projeto, da qualificação e defesa da presente dissertação.

Finalmente, e em especial, agradeço à minha família, Sandra, minha amada esposa e incentivadora incondicional, Victor e Bárbara, meus filhos, pela paciência que tiveram durante os dois anos do mestrado.

## RESUMO

EIDT, Dilnei José. A fiscalização das Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde do Trabalho no âmbito das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – MPE. Dissertação (mestrado) Universidade Comunitária da Região de Chapecó-UNOCHAPECO, 2017.

As mortes, as mutilações e o adoecimento de milhares senão milhões de trabalhadores brasileiros, que ocorrem ano após ano, é a consequência nefasta da exposição aos mais variados fatores de risco no meio ambiente do trabalho. Estes eventos mostram a negação dos direitos humanos mais básicos do trabalhador como: direito à vida, à integridade psicofísica e à saúde, demonstrando, evidente desrespeito à dignidade da pessoa humana. O acidente de trabalho como resultado do descumprimento de normas legais (NRs) evidencia que a gestão de riscos nos ambientes de trabalho é ineficaz e ineficiente, pois não tem conseguido evitar (prevenir) os infortúnios laborais. O tema central desta dissertação trata sobre a Fiscalização das NRs no âmbito das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - MPE, e como principal questão de pesquisa estuda-se se o Tratamento Diferenciado e Favorecido às MPE, pelo uso da “fiscalização orientadora”, tem aumentado a vulnerabilidade dos trabalhadores, vinculados a este tipo de Empresa, aos riscos no trabalho. O primeiro capítulo trata da conceituação de meio ambiente do trabalho e da categorização deste como direito fundamental concretizador da Dignidade da Pessoa Humana, para, na sequência, abordar a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho-PNSST, conforme preconizado na Convenção 155 da OIT. No segundo capítulo trata-se do poder de polícia administrativa da Inspeção do Trabalho e da sua forma de atuação, abordando as modalidades de fiscalização (sancionadora e orientadora) e instrumentos de atuação (auto de infração, embargos e interdições etc.), bem como dos novos desafios da Inspeção do Trabalho. No terceiro capítulo, inicialmente trata-se da questão do enquadramento legal (parâmetros) das Empresas como MPE, e do tratamento especial que estas receberam na ordem constitucional e infraconstitucional, foco especial na desconstrução do mito da fiscalização orientadora como modelo idealizado para fomentar o desenvolvimento econômico das MPE. No momento derradeiro realiza-se um estudo documental tendo por base os relatórios de Análise de Acidente de Trabalho - AAT, elaborados em ação fiscal pelos Auditores Fiscais do Trabalho - AFTs da Gerência Regional do Trabalho - GRTE de Chapecó SC - entre 2011 e 2015. Este estudo, pelo viés quantitativo, traça o perfil das Empresas investigadas e das vítimas dos acidentes usando-se parâmetros outros que não apenas o faturamento anual, mas como número de empregados e grau de risco das atividades das investigadas e pelo viés qualitativo buscou-se identificar os fatores causais imediatos, subjacentes e latentes dos acidentes, bem como qual foi o tratamento dispensado as MPE pelos AFTs quanto ao critério da dupla visita (fiscalização orientadora) nas investigações de acidentes fatais e graves. A principal conclusão deste estudo é que o modelo de fiscalização orientadora para as MPE tem feito que estas descumpram de forma mais ampla as NRs, pela cultura da impunidade (mitigação do poder de polícia) e assim, ao contrário do que preconiza a Constituição, tem exposto os trabalhadores a riscos de acidentes passíveis de prevenção e previsão.

Palavras chave: Meio ambiente do trabalho. Acidente de trabalho. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - MPE. Tratamento diferenciado e favorecido. Fiscalização orientadora. Poder de Polícia. Inspeção do Trabalho.

## ABSTRACT

EIDT, Dilnei Jose. The inspection of the Regulating Rules of the Labour Security and health in the sphere of the Very Small and Small Business Companies – MPE. Essay (Master Degree) Universidade Comunitaria da Região de Chapeco – UNOCHAPECO, 2017.

The deaths, the mutilations and the sickening of thousands if not millions of Brazilian workers that happen year after year is the malign consequence of this exposition to the most diverse risky factors in the workplace environment. These events represent the denial of the most basic workers human rights such as: right to life, right to the psychophysical integrity as well as to the health, showing plain disrespect to the human dignity. The occupational accident as a result of the disregarding of the rule of law (NRs) makes clear that the management of the risks in the workplace environment is unavailing and inefficient since it has not been possible to avoid (prevent) the personal injuries. The central theme of this essay deals with the Inspection of the Rules of Laws (NRs) in the Very Small and Small Business Companies – MPE scope. As the main subject of research it has been studied the Differentiated and Favoured Treatment to the MPE, through the use of the “Guided Inspection”, has increased the vulnerability of the workers closely bounded to this kind of Business Company to the risks at work. The first chapter lays on the conceiving of the workplace environment as well as on the categorization of this as a fundamental right which makes the Human Right real in order to approach the National Policy of Labour Security and Health - PNSST, as advised on the Convention 155 of the International Labour Organization. On the second chapter, it is reviewed the administrative police power and its way of acting approaching the inspection modalities (sanctioning and guided) and the instruments of acting (notice of violation, motion, interdiction and so on), as well as the new challenges of the labour Inspection. On the third chapter, originally, it has been studied the legal fitting (parameters) of the Business Companies as Very Small and Small – MPE, and the special treatment that they have received both on the constitutional and infraconstitutional order, there has been a focus on the nullification of the myth of guided inspection as an idealized model to foster the economical development from the Very Small and Small Business Companies - MPE. Finally, there has been a documental contemplation having the reports from the Occupational Accident Analysis as basis – AAT, which have been elaborated on the inspecting action by the Labour Auditors – AFTs from the Labour Regional Management – GRTE from Chapecó SC – between 2011 and 2015. This study on the quantitative bias outlines the profile of the investigated Business Companies as well as of the accident victims using parameters as not only the annual invoice but also the number of employees and activities risk degree investigated. On the qualitative bias it has been attempted to identify the immediate causal factors, implied and hidden on the accidents, also the treatment given to the Business Companies – MPE by the Labour Auditors – AFTs as for the double visit criterion (guided inspection) on the investigations of the deadly and serious accidents. The main conclusion of this study is that the model of guided inspection to the Very Small and Small Business Companies has led them to disregard the Regulating Rules in a more broad way, through the impunity culture (mitigation of Police Power) and so, on the contrary of what the Constitution claims, they have been exposing the employees to risky accidents which could have been prevised and prevented.

Key Words: Workplace Environment. Occupational Accident. Very Small Business Companies and Small Business Companies – MPE. Guided Inspection. Police Power. Labour Inspection.



## LISTA DE FIGURA

Figura 1: Gráfico das vítimas por evento e ano de ocorrência. ....	240
Figura 2: Gráfico dos acidentes distribuídos pelos fatores de mortalidade/morbidade .....	241
Figura 3: Gráfico com a distribuição das empresas investigadas por enquadramento legal como MPE (faturamento anual) .....	242
Figura 4: Gráfico com a distribuição das investigações de acordo com a classificação do Grau de Risco (NR 4) .....	243
Figura 5: Gráfico com a distribuição das empresas investigadas de acordo com o número de empregados .....	244
Figura 6: Gráfico com a idade das vítimas .....	245
Figura 7: Gráfico com tempo na função .....	246
Figura 8: Gráfico com o nível de escolaridade das vítimas. ....	247
Figura 9: Gráfico com a distribuição das mortes por queda de acordo com o número de empregados das empresas fiscalizadas.....	251

## LISTA DE QUADRO

Quadro 1: Estrutura e oportunidade de cumprimento da Legislação Trabalhista.....	48
Quadro 2: Total de pessoas que se envolveram em acidentes de trabalho no ano de 2013. ....	83
Quadro 3: Autos de infração contra médias e grandes empresas (acidentes fatais).....	254
Quadro 4: Autos de infração contra Micro e Pequenas Empresas (acidentes fatais).....	255

## LISTA DE TABELA

Tabela 1: Dados de acidentes de trabalho no Brasil .....	82
Tabela 2: Relação de autos de infração por nº de auditores e empresas fiscalizadas .....	161
Tabela 3: Atuação detalhada na área de SST. ....	162
Tabela 4: Comparativo do modo de usar o auto de infração entre Legislação e SST .....	163

## LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

AAT - Análise de Acidente de Trabalho  
AEAT – Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho  
AFT – Auditor Fiscal do Trabalho  
AGU – Advocacia Geral da União  
AI – Auto de Infração  
ASO – Atestado de Saúde Ocupacional  
C – Convenção da OIT  
CAT – Comunicação de Acidente de Trabalho  
CEREST – Centro de Referência de Saúde do Trabalhador  
CF – Constituição Federal  
CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNST – Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador  
CTN – Código Tributário Nacional  
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social.  
CTSST – Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho  
DOU – Diário Oficial da União  
DSST – Departamento de Saúde e segurança do Trabalhador  
EPI – Equipamento de Proteção Individual  
EPC – Equipamento de Proteção Coletiva.  
EPP – Empresa de Pequeno Porte  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
GEFM – Grupo Especial de Fiscalização Móvel  
GRTE – Gerência Regional do Trabalho e Emprego  
GIR – Grave e Iminente Risco  
GTT – Grupo de Trabalho Tripartite  
HC – Habeas Corpus  
JT – Justiça do Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IN – Instrução Normativa  
INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
JT – Justiça do Trabalho  
LC – Lei Complementar  
LOF – Lei orgânica do fisco  
MA – Meio Ambiente  
MAT – Meio Ambiente do Trabalho  
ME – Microempresa  
MEI – Microempreendedor individual  
MPE – Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
MTb – Ministério do Trabalho  
MPS – Ministério da Previdência Social  
MS – Ministério da Saúde  
NAD – Notificação para apresentação de documentos  
NDFG – Notificação de débito do Fundo de Garantia  
NFRC – Notificação para recolhimento Rescisório do FGTS e da Contribuição Social  
NR – Norma Regulamentadora  
NTEP – Nexo Técnico Epidemiológico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
OS – Ordem de Serviço  
PCD – Pessoa com deficiência.  
PCMSO – Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional  
PEA – População Econômica Ativa  
PLANSAT – Plano Nacional de saúde do Trabalhador  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos  
PNSST – Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho  
PPP – Princípio do Poluidor Pagador  
PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais  
RENAST – Rede Nacional Saúde do Trabalhador  
RIT – Regulamento da Inspeção do Trabalho  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SESMET – Serviço Especializado em Medicina do Trabalho

SFIT – Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

SIMEI - Sistema de recolhimento em valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional

SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho

SINAN – Sistema Nacional de Notificações

SIRENA – Sistema de Referência em Análise e Prevenção de Acidentes de Trabalho

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SIT – Secretaria de Inspeção do Trabalho

SST – Saúde e Segurança do Trabalhador

SUS – Sistema Único de Saúde

SUT – Sistema Único do Trabalho

TAC – Termo de ajuste de Conduta

TST – Tribunal Superior do Trabalho

VISAT – Sistema de Vigilância da Saúde do Trabalhador

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2 A SALUBRIDADE DO MEIO AMBIENTE LABORAL NA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHADOR</b> .....	<b>21</b>
2.1 CONSTRUINDO O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. ....	21
2.2 CONCEITUANDO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....	24
<b>2.2.1 Do direito ambiental ao direito ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2.2 Direitos fundamentais interconexos nas relações de trabalho</b> .....	<b>31</b>
2.2.2.1 Dignidade da pessoa humana.....	33
2.2.2.2 Direito de igualdade.....	34
2.2.2.3 Direitos de Solidariedade .....	36
2.2.2.3.1 <i>Direito à segurança e saúde do trabalhador</i> .....	36
2.2.2.3.2 <i>Direito ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável</i> .....	38
2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO.....	40
<b>2.3.1 Políticas públicas e risco</b> .....	<b>43</b>
<b>2.3.2 Antecedentes: dos primeiros passos até a edição da PNSST</b> .....	<b>52</b>
<b>2.3.3 A formulação da política brasileira de segurança e saúde do trabalhador – PNSST</b> .....	<b>57</b>
<b>2.3.4 Diretrizes da PNSST em comparação com a PNMA e PNRS</b> .....	<b>65</b>
<b>2.3.5 Instrumentos da PNMA, da PNRS e da PNSST</b> .....	<b>73</b>
<b>2.3.6 Implantação da PNSST</b> .....	<b>74</b>
<b>3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO E O MEIO AMBIENTE LABORAL</b> .....	<b>85</b>
3.1 FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA DA FISCALIZAÇÃO/INSPEÇÃO DO TRABALHO .....	85
<b>3.1.1 Função administrativa do estado e o poder de polícia</b> .....	<b>87</b>
<b>3.1.2 Classificações do poder de polícia</b> .....	<b>90</b>
3.1.2.1 Poder de polícia em sentido amplo e poder de polícia em sentido estrito.....	90
3.1.2.2 Polícia judiciária e polícia administrativa .....	91
<b>3.1.3 Classificação dos atos administrativos</b> .....	<b>92</b>
3.1.3.1 Atos discricionários e atos vinculados .....	92
3.1.3.2 Atos de caráter preventivo e de caráter repressivo .....	93
<b>3.1.4 Características do poder de polícia</b> .....	<b>94</b>

3.2 A REGULAÇÃO (FONTE FORMAL DO DIREITO) DA SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO E DO MEIO AMBIENTE LABORAL .....	96
<b>3.2.1 Classificação das normas regulamentadoras - NRs .....</b>	<b>101</b>
3.2.1.1 Normas voltadas à gestão de riscos da SST ou normas programáticas e gerais .....	102
3.2.1.2 Normas procedimentais.....	102
3.2.1.3 Normas específicas, por atividade econômica e por risco.....	103
3.2.1.4 Normas transversais.....	103
<b>3.2.2 Obrigações de fazer e não fazer nas NRs .....</b>	<b>104</b>
3.2.2.1 Norma regulamentadora 1 - Disposições gerais .....	104
3.2.2.2 Norma Regulamentadora 9 - PPRA – Programa de prevenção de riscos ambientais .....	107
3.2.2.3 Norma Regulamentadora 7 – PCMSO – programa de controle médico de saúde ocupacional .....	112
3.2.2.4 Norma regulamentadora 5 – CIPA – Comissão interna de prevenção de acidentes.....	115
3.3 INSPEÇÃO/FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO .....	116
<b>3.3.1 Atribuições, competências, finalidades e missão institucional .....</b>	<b>119</b>
<b>3.3.2 A inspeção do trabalho e dignidade da pessoa humana .....</b>	<b>121</b>
3.3.2.1 As atribuições da inspeção do trabalho (auditores fiscais do trabalho) e o respeito à dignidade da pessoa humana.....	121
3.3.2.1.1 <i>Resgate da dignidade do trabalhador.....</i>	122
3.3.2.1.2 <i>Construção da dignidade do trabalhador.....</i>	123
3.3.2.1.3 <i>Manutenção da dignidade do trabalhador .....</i>	124
3.3.2.2 As atribuições da inspeção do trabalho e os subprincípios da dignidade da pessoa humana.....	124
3.3.2.2.1 <i>Atribuições relativas ao princípio da liberdade .....</i>	125
3.3.2.2.2 <i>Atribuições relativas ao princípio da integridade psicofísica.....</i>	125
3.3.2.2.3 <i>Atribuições relativas ao princípio da igualdade .....</i>	126
3.3.2.2.4 <i>Atribuições relativas ao princípio da solidariedade.....</i>	126
<b>3.3.3 Atuação da inspeção do trabalho pelos auditores fiscais do trabalho, modalidades de fiscalização e instrumentos de atuação .....</b>	<b>127</b>
3.3.3.1 Fiscalização sancionadora (fiscalização clássica ou tradicional) e polícia administrativa plena .....	128
3.3.3.2 Modalidades de fiscalização – afeitas tanto à fiscalização sancionadora quanto à fiscalização sancionadora com tratamento diferenciado .....	129
3.3.3.3 Fiscalização sancionadora com tratamento diferenciado pelo critério da dupla visita - “fiscalização orientadora” .....	134
<b>3.3.4 Instrumentos legais para o exercício da fiscalização sancionadora .....</b>	<b>138</b>



3.3.4.1	Auto de infração .....	139
3.3.4.2	Termo de embargo ou de interdição .....	141
3.3.4.3	Notificação para apresentação de documentos – NAD .....	151
3.3.4.4	Termos de notificação de saúde e segurança previsto na NR 28 .....	152
3.3.4.5	Termo de apreensão de documentos .....	156
3.3.4.6	Termo de ajustamento de conduta -TAC.....	156
<b>3.3.5</b>	<b>Procedimentos de natureza prioritariamente orientadores – “procedimentos especiais de fiscalização” – procedimentos atípicos da inspeção do trabalho .....</b>	<b>166</b>
3.3.5.1	As mesas de entendimento .....	171
<b>3.3.6</b>	<b>O estado da arte da inspeção do trabalho: dificuldades e desafios.....</b>	<b>172</b>
3.3.6.1	Reduzido número de auditores fiscais do trabalho em exercício .....	174
3.3.6.2	Falta de recursos materiais .....	177
3.3.6.3	Não reconhecimento da importância (valorização) da carreira da auditoria fiscal do trabalho.....	179
3.3.6.4	Valores irrisórios das penalidades aplicáveis por infração (multas) .....	180
3.3.6.5	Interferência política num órgão eminentemente burocrático/técnico .....	181
3.3.6.6	Ataque às normas de proteção ao trabalho.....	181
3.3.6.7	Padrão de atuação influenciado pela cultura do “conciliacionismo” .....	183
<b>3.3.7</b>	<b>Novos desafios para a inspeção na área do meio ambiente do trabalho .....</b>	<b>187</b>
3.3.7.1	Luta contra a extinção .....	187
3.3.7.2	Recomposição qualitativa do nº de AFTs na área de SST/MAT .....	188
3.3.7.3	A modernização da inspeção do trabalho .....	189
3.3.7.4	Novas competências da inspeção do trabalho e regulações que a nova era tecnológica requer.....	190
3.3.7.5	Remodelação do sistema de sanções pelas infrações legais .....	192
<b>4</b>	<b>O TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MPE E SEUS REFLEXOS SOBRE A FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO E SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO SEGURO E SALUBRE .....</b>	<b>195</b>
4.1	O TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MPE NA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO .....	195
4.1.1	Tratamento constitucional.....	196
4.1.2	Caracterização da MPE na legislação brasileira (parâmetros de enquadramento) .....	200
4.1.3	Tratamento diferenciado às MPE na legislação trabalhista .....	205
4.2	DESCONSTRUÇÃO DO MITO DA FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA (CRITÉRIO DA DUPLA VISITA).....	213

4.3 ACIDENTES DE TRABALHO E O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO - INFORTÚNIOS NO TRABALHO .....	218
<b>4.3.1 Conceito e tipologia dos acidentes de trabalho .....</b>	<b>218</b>
<b>4.3.2 Fatores de risco ambientais/ocupacionais .....</b>	<b>223</b>
4.4 ANÁLISE DE ACIDENTES DE TRABALHO – AAT.....	230
4.5 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AAT.....	238
<b>4.5.1 Perfil das empresas investigadas .....</b>	<b>241</b>
<b>4.5.2 Perfil da vítima do acidente .....</b>	<b>245</b>
4.6 OBSERVÂNCIA DO CRITÉRIO DA DUPLA VISITA X AUTUAÇÃO NAS FISCALIZAÇÕES DE AAT .....	248
<b>4.6.1 Casos de não autuação durante a ação fiscal de AAT.....</b>	<b>248</b>
<b>4.6.2 Casos de investigação de acidente que resultaram em autuação da MPE .....</b>	<b>249</b>
<b>4.6.3 Fatores imediatos, fatores subjacentes e fatores latentes identificados nas AAT.....</b>	<b>250</b>
4.6.3.1 Fatores imediatos .....	252
4.6.3.2 Fatores subjacentes .....	252
4.6.3.3 Fatores latentes.....	253
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>262</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>269</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os acidentes de trabalho têm marcado, de forma indelével, a realidade brasileira. Eles demonstram grave desrespeito aos direitos fundamentais preconizados na Constituição, em especial o direito à vida e saúde, que se vinculam com um direito ao meio ambiente do trabalho salubre e seguro, como se busca ao defender a ideia de um trabalho decente e digno.

A garantia da integridade psicofísica do trabalhador junta-se aos bens jurídicos, saúde e vida, e deve ser alcançada pela observância de normas regulamentadoras que objetivam a diminuição dos riscos a que são expostos os trabalhadores, com implantação de “obrigações de fazer”, estabelecidas com a finalidade de materializar o princípio da prevenção.

A regulação no campo da segurança e saúde no trabalho não pode ficar apenas no papel, a efetividade das mesmas se faz necessária para que o quadro estorrecedor de mutilações, adoecimentos e mortes no trabalho receba um enfrentamento adequado.

Neste sentido, propõem-se estudar se o modelo atual estabelecido na regulação estatal quanto à saúde e segurança dos trabalhadores, especificamente no âmbito das MPE – Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com tratamento diferenciado, nos moldes de uma fiscalização orientadora, tem-se mostrado adequado a dar efetividade à proposta constitucional de “redução dos riscos de acidente”, como direito social fundamental.

Como objeto de estudo busca-se responder ao seguinte problema: É possível justificar um tratamento favorecido/diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no que se relaciona à fiscalização da implementação das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança, com uma modalidade de fiscalização orientadora, sem potencializar os riscos de acidente a que estão expostos os trabalhadores?

Visando a estudar de forma aprofundada a questão elaboram-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

1. O Meio ambiente do trabalho (direito ao meio ambiente laboral seguro e salubre), como faceta do meio ambiente (direito ambiental equilibrado), regulado

pelas Normas Regulamentadoras – NRs, pode ser considerado um direito fundamental por estar vinculado aos bens jurídicos: vida, saúde e integridade psicofísica, voltados à concretização da dignidade da pessoa humana.

2. O tratamento favorecido às MPE (pessoas jurídicas) no campo da SST pode representar uma quebra do direito fundamental de igualdade entre trabalhadores destas empresas quando comparados a empresas sem tal tratamento.

3. O estudo dos relatórios de análise de acidentes de trabalho e os dados sobre acidentalidade apontam que o tratamento favorecido dispensado às MPE pela prática de uma fiscalização orientadora tem contribuído para a inefetividade do direito constitucionalmente assegurado a todos os trabalhadores de diminuição da exposição a riscos de acidente de trabalho.

O objetivo geral do estudo é analisar se é possível estabelecer um tratamento favorecido/diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no que se relaciona à fiscalização da implementação das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança, via uma modalidade de fiscalização orientadora, sem potencializar os riscos de acidente a que estão expostos os trabalhadores.

Este objetivo subdivide-se em outros três objetivos específicos que vão dar conformação aos capítulos primeiro, segundo e terceiro desta dissertação.

O primeiro objetivo específico foca no estudo do conceito de meio ambiente de trabalho e na Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST.

O segundo objetivo consiste em compreender o fenômeno do poder de polícia administrativa da Inspeção do Trabalho, sua atuação, dificuldades e desafios.

O terceiro objetivo busca estudar o conceito legal e o correspondente tratamento diferenciado e favorecido às MPE, bem como a questão da acidentalidade em razão dos riscos a que são expostos os trabalhadores no seu ambiente de trabalho.

A metodologia utilizada na realização desta dissertação parte de uma revisão bibliográfica sobre a temática abordada, com foco na doutrina, em artigos, em dissertações e teses de mestrado, bem como do estudo das fontes formais do direito (legislação).

Como preparação para o estudo documental estuda-se o manual de Análise de Acidente de Trabalho - AAT editado pelo Ministério do Trabalho - MTb buscando

a compreensão dos conceitos trabalhados, especialmente de fatores desencadeadores dos eventos adversos (acidentes), quais sejam: fatores imediatos, fatores subjacentes e fatores latentes.

O estudo documental com base nos relatórios de AAT constitui-se num estudo de caso, de caráter exploratório e descritivo, que, no seu recorte temporal compreende os anos de 2011 a 2015, e no recorte espacial foram elaborados pelos Auditores Fiscais do Trabalho vinculados à Gerência Regional do Trabalho de Chapecó SC.

O Estudo foi realizado com base em 52 relatórios de AAT, a que o mestrando teve acesso, por ser Auditor Fiscal do Trabalho, e que, de acordo com a Chefia Estadual, puderam ser manuseados/consultados.

Inicialmente o estudo tem caráter quantitativo, pois pretende levantar dados extraídos dos relatórios AAT que possibilitem a elaboração de perfis, tanto dos responsáveis pelos eventos adversos (acidentes), ou seja, as Empresas, bem como das vítimas/ trabalhadores que sofreram os danos do evento adverso.

Num segundo momento, que se pode chamar de qualitativo busca-se investigar se nas AAT os AFTs adotaram as orientações do MTb, ou seja, se seguiram o modelo investigatório proposto, bem como se conseguiram identificar os fatores causadores dos acidentes (fatores imediatos, subjacentes e latentes). Mais especificamente se conseguiram estabelecer relação entre o fator desencadeador do acidente e o descumprimento de prescrições das Normas Regulamentadoras (obrigações de fazer e não fazer).

Outro aspecto a ser investigado é se na fiscalização de acidente de trabalho, que resultou no relatório, o AFT observou o critério da “dupla visita”, ou seja, aplicou o modelo da fiscalização orientadora ou se usou de forma imediata o auto de infração.

O capítulo primeiro é subdividido em duas partes. Na primeira estuda-se o meio ambiente do trabalho, no que chamamos de construção de um conceito de meio ambiente do trabalho, partindo do conceito de meio ambiente até chegar-se à sua faceta específica o meio ambiente do trabalho. Trabalha-se ainda a distinção das ideias de direito a saúde e segurança no trabalho e direito ao meio ambiente do trabalho, categorizados como direitos fundamentais, vinculados à dignidade da pessoa humana, respectivamente como direito individual e coletivo.

Na segunda parte do primeiro capítulo se desenvolve o tema da Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho - PNSST, iniciando por conceituar o que é política, tratando a questão conceitual de risco, e finalizando com um breve estudo comparativo desta política com outras políticas públicas de viés ambiental. Principalmente buscando verificar as diferenças em termos de princípios, objetivos e instrumentos para a implantação das políticas em questão.

A relação destes dois temas se dá em que a regulação do direito a saúde e segurança foi construída para garantir a dignidade do trabalhador pela garantia da vida e integridade psicofísica.

No segundo capítulo realiza-se um estudo sobre o poder de polícia, partindo-se do conceito geral para chegar ao conceito específico de poder de polícia administrativa do trabalho, e sobre a atuação da Inspeção do Trabalho, trabalhando suas atribuições e principalmente os seus instrumentos de atuação e formas de executar suas atribuições, que estão diretamente relacionados com o modelo de fiscalização orientadora adotada no âmbito das MPE.

No terceiro capítulo realiza-se na primeira parte um estudo cronológico da legislação referente ao conceito/enquadramento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com foco especial no alargamento do campo de abrangência do que se considera como MPE.

Outro aspecto importante na primeira parte deste capítulo é a discussão sobre riscos nos locais de trabalho e os acidentes de trabalho.

Na segunda parte do terceiro capítulo, realiza-se um estudo documental sobre os relatórios de análise de Acidente de Trabalho, seguindo a metodologia retro especificada.

## **2 A SALUBRIDADE DO MEIO AMBIENTE LABORAL NA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHADOR**

### **2.1 CONSTRUINDO O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO.**

A expressão “meio ambiente” (*milieu ambiant*) foi usada primeiramente na obra “*Études progressives d’un naturaliste*, em 1835, pelo naturalista Geoffroy de Saint-Hilaire. (ALONSO JR, 2006, p. 24).

Silva (2011, p. 19) entende que se trata de um pleonasma (redundância), em razão de que meio e ambiente teriam o mesmo significado. A justificativa para a adoção da expressão composta meio ambiente, se encontra na conexão de valores e é consagrada no Brasil nesta versão.

Pode-se identificar na expressão “meio ambiente” um sentido técnico conforme apresentado por Milaré (2015, p. 138), citando Nebel, nos seguintes termos: “é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo e/ou população de indivíduos em questão”, destacando as relações e interações entre seres bióticos e abióticos.

Leite e Ayala (2004, p. 64) destacam este aspecto da interação no conceito de meio ambiente ao proporem que: “O meio ambiente é um conceito que pressupõe uma interação entre homem e natureza, mostrando-se dois elos do mesmo feixe. Outrossim, pressupõe uma visão holística e não fragmentária”.

Na mesma linha conceitual, Bessa Antunes (2011, p. 07) acrescenta a questão da modificação produzida pelo ser humano sobre o “meio físico de onde retira o seu sustento” e Silva (2011, p. 20) lembra da necessidade de que o meio ambiente propicie “o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Nestas primeiras impressões sobre meio ambiente reverbera a interação entre homem e meio, sua inteireza (integralidade), apesar de visíveis suas partes.

Ao tratar do conceito jurídico Milaré (2015, p. 139) identifica duas concepções: a concepção restrita, que representa nada mais do que o patrimônio natural e a concepção ampla, que alcança, além dos aspectos naturais, o artificial e o cultural. Vislumbra o referido autor a possibilidade de se reconhecer a existência de

ecossistemas naturais e ecossistemas sociais, também conhecidos como geossistemas.

Este aspecto do ecossistema social, representado no campo das relações de trabalho, interessa neste trabalho, pois, como ficará claro, o meio ambiente do trabalho é indissociável da ideia de meio ambiente, por compô-lo.

Duarte (2003, p. 71) busca sintetizar diversas possibilidades conceituais afirmando que:

O meio ambiente engloba necessariamente o homem, a natureza e todos os elementos – que se encontram intrinsecamente relacionados; de modo que qualquer agressão ao meio ambiente afeta a coletividade humana. Isso nos leva à compreensão de que não é possível conceituar o meio ambiente apartando-se de uma visão de cunho antropocêntrico, ainda porque sua proteção jurídica depende de ação humana.

Destaca-se que até o momento o meio ambiente laboral não é citado de forma explícita nos conceitos, muito embora os autores reconheçam, em momentos posteriores, que o mesmo o integra em razão da visão holística de meio ambiente e principalmente pelo fato de o ordenamento Constitucional Brasileiro ter reconhecido o conceito mais amplo de meio ambiente e mencionar, especificamente, o meio ambiente do trabalho.

O conceito legal de meio ambiente foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 6.938/81, que cria a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei adota um conceito amplo e com abrangência nas comunidades, os ecossistemas e a biosfera (MACHADO, 2015, p. 51).

Para Fiorillo (2006, p. 20), o conceito jurídico de meio ambiente, além da sua amplitude, caracteriza-se pela indeterminação com o fulcro de propiciar um “espaço positivo de incidência da norma”.

No artigo 3º, I da Lei 6.938/81, meio ambiente é definido como sendo o “conjunto de condições, leis, influências, e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as formas”.

Machado (2015, p. 51) destaca a ideia de que o meio ambiente se considera como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, conforme art. 2º, inciso I, da referida lei. Em sentido contrário Leite e Ayala (2004, p. 144) asseveram que o meio ambiente não é



patrimônio público, mas sim, um bem de interesse público, ao ratificar posicionamento de Mirra.

Da mesma forma enfatiza Morato Leite (2008, p. 147), não lhe reconhecendo a qualificação de patrimônio Público,

[...] considerando ser o mesmo essencial à qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nestes termos, conclui-se que **o bem ambiental (macrobem) é um bem de interesse público, afeto à coletividade**, entretanto, à título autônomo e como disciplina autônoma [...].  
(grifo nosso)

Neste sentido – que reconhece o meio ambiente como bem de interesse público – é que se vislumbra o meio ambiente do trabalho. Este pode ser visto com esta natureza jurídica, pois, muito embora se assegurem garantias da saúde e segurança individualmente a cada trabalhador, a ideia de meio ambiente do trabalho atinge a coletividade de trabalhadores, até mesmo a sociedade como um todo, que acaba, de uma forma ou de outra, suportando o ônus dos acidentes de trabalho.

A importância da conceituação legal de meio ambiente se dá ao estabelecer “contornos mais precisos” e por firmar o objeto do Direito Ambiental (MILARÉ, 2015, p. 139).

Para fins didáticos, o meio ambiente pode ser conceituado em facetas que vislumbram, pelo menos, quatro aspectos distintos: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho voltados a materializar o conceito de sadia qualidade de vida. (FIORILLO, 2006, p. 220).

O meio ambiente natural ou físico é aquele originalmente criado pela natureza, que independe da participação humana. Constituem-no os elementos abióticos e a biota (conjunto de espécies de animais e plantas que existem numa determinada área). (SILVA, 2004, p. 59).

Identificam-se como elementos que compõe o meio ambiente natural: “solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre seres vivos e meio que vivem”. (FIORILLO, 2006, p. 20). O art. 225 da CF/88 incorpora a sua prescrição.

O Meio ambiente artificial ou construído contempla aqueles aspectos do ambiente que sofreram alterações humanas promovidas com o intuito de atender as suas necessidades. (SILVA, 2004, p. 59).

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). (FIORILLO, 2006, p. 21).

Destaca Fiorillo (2006, p. 21) a relação direta entre o conceito de meio ambiente artificial e o conceito de cidade, não se opondo a ideia de campo e rural, mas identificando todos os espaços habitáveis.

O meio ambiente cultural, de acordo com Silva (2011, p. 21) “integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”.

Destaca-se o valor diferencial apontado porque a valoração destes aspectos tem importância face à particularidade e distinção do anterior e porque isto também ocorre com o meio ambiente do trabalho, que não deixa de ser em grande parte artificial, mas é também cultural e natural. (FERNANDES, 2009, p, 33).

É importante citar as palavras de Silva, (2004, p.59-60) que afirma que o meio ambiente cultural:

[...] é aquele constituído do patrimônio cultural, ou seja, é o meio ambiente que engloba os bens de natureza (tanto materiais como imateriais), tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência, à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, incluído as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico (que estuda animais e vegetais fósseis), ecológico e científico (art. 216 da CF).

Finalmente incumbe tratar do meio ambiente do trabalho, que é o objeto precípua desta dissertação.

## 2.2 CONCEITUANDO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Inicialmente destaca-se a ideia de que o meio ambiente do trabalho integra a noção macro de meio ambiente, e que se refere à relação entre ocupação do indivíduo e suas doenças (SILVA, 2004, p. 60), bem como, que está ligado à ideia de sadia qualidade de vida. As melhorias no meio ambiente do trabalho promovem a melhoria do meio ambiente geral. (ROSSIT, 2001, p. 67).

O meio ambiente do trabalho constitui-se numa uma concepção mais específica do meio ambiente, sendo aquela parcela do direito ambiental que se volta a garantir as condições de saúde e vida no local de trabalho. (ROSSIT, 2001, p. 67)

O termo “meio ambiente do trabalho” é encontrado tanto na convenção 155 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, quanto na Constituição Federal (art. 200, VIII), mas é na convenção mencionada que temos uma breve definição legal de “meio ambiente do trabalho” como “ambiência na qual se desenvolve as atividades do trabalho humano”, abrangendo além do empregado todo e qualquer trabalhador que cede sua mão de obra e “exerce sua atividade em um ambiente de trabalho”. (OLIVEIRA, 2011, p. 324)

Todos os trabalhadores, e não apenas aqueles que se enquadram no conceito legal de empregado, são merecedores da proteção que se dá, com e principalmente, pela redução de riscos nos ambientes de trabalho e o que se busca com esta proteção é a preservação da vida, a saúde e integridade do trabalhador.

Neste conceito fica clara a necessidade de universalização da proteção nos ambientes do trabalho, *contrario sensu*, pode-se falar que fica vedado qualquer distinção no que concerne à aplicação de normas de prevenção de acidentes.

No conceito de “meio ambiente do trabalho” formulado por Grott (2008, p. 81), evidencia-se o foco dado aos fatores ambientais:

O meio ambiente do trabalho como um conjunto de fatores físicos, climáticos ou quaisquer outros que interligados, ou não, estão presentes e envolvem o local de trabalho do indivíduo, é natural admitir que o homem passou a integrar plenamente o meio ambiente no caminho para o desenvolvimento sustentável preconizado pela ordem ambiental mundial.

Para Fiorillo (2006, p. 22), o destaque conceitual vai para o local da prestação, e para a questão da necessidade de equilíbrio entre os agentes de risco e salubridade, com vista à preservação da incolumidade psicofísica de todo e qualquer trabalhador, adotando em seu conceito o princípio da universalização da proteção.

Franco Giampietro (2006, p. 23) afirma que o meio ambiente do trabalho constitui o “complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados, e de **direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o frequentam**”. (grifo nosso)

Domingues (2008, p. 63) apresenta o seguinte conceito de meio ambiente do trabalho:

O meio ambiente do trabalho envolve as instalações físicas do local (ventilação, iluminação natural ou artificial, ruídos, móveis, maquinários etc.) que devem oferecer um ambiente saudável para a prestação do serviço, bem como a minimização da possibilidade de contato com qualquer agente químico ou biológico que traga riscos à saúde do trabalhador.

Este conceito, além de reforçar a percepção dos antecedentes, adentra na necessidade de redução de riscos nos ambientes de trabalho, novamente destacando a questão da saúde do trabalhador.

O conceito de meio ambiente do trabalho transcende a questão espacial (local de trabalho) devendo contemplar as condições de trabalho (FIGUEIREDO, 2007, p. 40). Para além do enfrentamento dos riscos tradicionais os novos riscos gerados pelo avanço tecnológico e também os aspectos da organização do trabalho devem fazer parte da noção de meio ambiente do trabalho.

Um meio ambiente do trabalho sadio proporciona a manutenção da saúde do trabalhador, um meio ambiente de trabalho agressivo leva ao surgimento de doenças profissionais, do trabalho e acidentes de trabalho.

Para Fiorillo (2006, p. 23) o meio ambiente do trabalho merece tratamento distinto do Direito do Trabalho. Quanto ao primeiro, afirma Fiorillo que objetiva a salvaguarda da saúde e a segurança do trabalhador em seu ambiente de trabalho e ao segundo constitui-se no conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre os empregados e os empregadores.

Para Montanhana (2011, p. 246), esta distinção está relacionada à forma como deve ser vista a dignidade do trabalhador:

A dignidade do trabalhador extrapola o referencial individual e contempla o ideal de coletividade. Quando se almeja garantir um ambiente seguro e saudável, não se dirige o olhar apenas a determinado (os) trabalhador (eres), mas para a coletividade como um todo. O que se preza é a existência humana digna e ela é extensível a todos os trabalhadores envolvidos em determinada relação de trabalho subordinado. (MONTANHANA, 2011, p. 246).

Nesta mesma linha de raciocínio e associando principalmente o meio ambiente do trabalho como o direito à saúde<sup>1</sup> de cada cidadão é a lição de Melo (2004, p. 31).

Amorim Junior (2013, p. 35-54) assevera que entre os princípios norteadores da saúde e segurança do trabalhador, temos o princípio da indisponibilidade da saúde do trabalhador, sendo que ao se apregoar a proteção do ambiente laboral se está tratando dos bens jurídicos vida e saúde, e em conclusão afirma:

O princípio da indisponibilidade da saúde do trabalhador fundamenta-se na constatação, com matriz constitucional, de que as normas de medicina e segurança do trabalho são parcelas imantadas por uma tutela de interesse público, a qual a sociedade democrática não concebe ver reduzida em qualquer segmento econômico-profissional, sob pena de se afrontarem a própria dignidade da pessoa humana e a valorização mínima deferível ao trabalho. (arts. 1º, III, e 170, caput, da Constituição Federal). (AMORIN JUNIOR, 2013, p. 54).

Para que se realize este direito à saúde, em especial a dos trabalhadores de qualquer espécie, reserva-se ao Estado o papel de elaborar as normas e efetuar a fiscalização das mesmas, pois, aos empregadores, em razão do dever geral de cautela, impõe-se a obrigação de proteger o patrimônio físico, psicológico e moral do trabalhador. (AMORIN JUNIOR, 2013, p. 54).

A distinção parece sutil, mas é importante destacar que a construção do rol de direitos sociais, inscritos no artigo 7º da CF/88, que são a base constitucional do Direito do Trabalho, é destinada aos empregados, uma das espécies de trabalhadores, bem como aos trabalhadores avulsos e empregados domésticos, mas não são extensíveis a todos os trabalhadores. Ficam de fora, por exemplo, os trabalhadores autônomos e estagiários, no entanto, esta distinção não se faz presente quando nos deparamos com a merecida proteção em razão de riscos de acidentes nos locais de trabalho, justamente por adotar-se como preconiza a PNSST<sup>2</sup> o princípio da universalidade combinado com o princípio da prevenção.

---

<sup>1</sup> É importante ter em conta o conceito ampliado de saúde adotado pela OIT, na Convenção 155, “[...] e) o termo “saúde”, com relação ao trabalho, abrange não só a ausência de afecções ou de doenças, mas também, os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho.”

<sup>2</sup> A Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho- PNSST será objeto de estudo da segunda parte deste capítulo.

### 2.2.1 Do direito ambiental ao direito ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável

Vejam, a seguir, alguns conceitos de **Direito Ambiental ou direito do ambiente**. Este delineamento conceitual é importante, pois, é no campo jurídico, que é possível apurar se determinado bem, como o bem ambiental, foi assegurado.

Esta Disciplina Jurídica, inicialmente denominada de Direito Ecológico, como utilizado por Sérgio Ferraz e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, atualmente é mais conhecida como Direito Ambiental, Direito do Ambiente ou Direito do Meio Ambiente.

Para Milaré (2015, p. 754), direito do ambiente é o “complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

Machado (2015, p. 49) destaca o objetivo precípua do Direito Ambiental como sendo a busca do equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente, apontando-o como um direito sistematizador.

Antunes (2011, p. 6) propõe um conceito de Direito Ambiental construído a partir da Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale (fato, valor e norma), com a seguinte expressão: “o Direito ambiental é, portanto, a **norma** que, baseada no **fato** ambiental e no **valor ético** ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente.”

Esclarece Antunes (2011, p. 05) que **o fato** “é a própria vida humana que necessita de recursos ambientais para sua reprodução” ou ainda: o uso excessivo dos recursos naturais, a poluição com resultado do crescimento econômico e outras mazelas.

O **valor** se encontra vinculado à “necessidade de sobrevivência do ser humano e da manutenção das qualidades de salubridade do meio ambiente”.

A **norma** surge com a “necessidade de estabelecer novos comandos e regras” que buscam dar uma imprescindível resposta “ao fenômeno da deterioração ambiental”.

Afirma ainda Antunes (2011, p. 3-17), o Direito Ambiental é mais do que um direito autônomo, é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra,

transversalmente, em todos os ramos do Direito, acrescentando que o direito ambiental possui dimensão humana, ecológica e econômica, que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentável.

Ao tratar de Direito Ambiental Grott, (2008, p. 75), apresenta uma citação de Rey Santos a qual se transcreve, dada a sua absoluta importância e completude:

El Derecho Ambiental es un cuerpo de preceptos jurídicos de naturaleza multidisciplinaria que tiene como fin proteger y conservar los recursos naturales renovables y no renovables, las bellezas escénicas y el ambiente humano, **establece políticas ambientales** para para la actividad productivas e de servicios y previene y mitiga los riesgos y desastres naturales. **Para poder llevar a cabo tan complejo cometido, ejerce la acción coercitiva, sin la cual el derecho no funciona, establece las normas jurídicas ambientales y las sanciones correspondientes a su violación.** (grifo nosso)<sup>3</sup>

Destaca o autor no seu conceito que o Direito Ambiental é multidisciplinar, e por isso assevera a importância das políticas ambientais e, por se tratar de direito, não pode se olvidar de sua concepção de garantidor da redução e prevenção quanto aos riscos, e de que para a realização do direito ambiental é necessário que se exerça efetivamente o poder de polícia do estado, e para tanto há que se estabelecer as normas jurídicas de cunho ambiental e aplicar as punições para aqueles que descumpram suas obrigações.

Esta questão tem relação direta com o problema da pesquisa que aqui se desenvolve: A fiscalização orientadora nega ou leva a efetivação do direito fundamental do trabalhador das MPE, no campo da Saúde e Segurança do trabalho?

Parece que o Estado brasileiro, reconhecido por possuir conjunto normativo de excelente qualidade no campo do Direito Ambiental, negligencia na implantação das normas, principalmente por não adotar como sua vocação a cobrança da referida legislação, como que se curvando aos interesses econômicos, em detrimento dos interesses do bem coletivo:

A falta de implementação da legislação ambiental constitui um dos maiores obstáculos à efetivação da proteção ambiental na América latina. Isso se

---

<sup>3</sup> O Direito Ambiental é um corpo de preceitos jurídicos de natureza multidisciplinar que tem como fim proteger e conservar os recursos naturais renováveis e não renováveis, as bellezas escénicas e o ambiente humano, establece políticas ambientais para as actividades produtivas e de serviços e previne e mitiga os riscos de desastres naturais. Para poder levar a cabo tão complexo objetivo, ejerce a acción coercitiva, sem a qual o direito não funciona, establece as normas jurídicas ambientales e as sanciones correspondientes a sua violación (tradução livre do autor).

deve à falta de vontade política e à incapacidade financeira é técnica das autoridades locais em monitorar, controlar e punir os infratores. [...] Além disso, setores econômicos (industrial, madeireiro, pecuarista, mineiro etc) exercem formidável pressão sobre o setor político para preservar suas práticas degradadoras e os benefícios delas advindos. [...] A existência de excelente legislação e péssima implementação é fato clássico nos países latino-americanos. (CARVALHO, 2007, p. 211).

O emprego da coerção faz parte da ordem jurídica de qualquer Estado. O objetivo é o de imprimir comportamento específico ou conduta compulsória em benefício da coletividade.

É importante reconhecer que “os direitos humanos possuem caráter jurídico, portanto, implicam, ou algumas vezes, invocam, o uso da coerção ou compulsão para se alcançar determinados fins”. (CARVALHO, 2007, p. 505).

A conexão entre economia e meio ambiente é percebida por Willian H. Rodges, citado por Machado (2015, p. 49) ao asseverar que o campo do Direito Ambiental pela sua vastidão, pode ser visto como “Direito da economia doméstica planetária” e visa a uma prática “protegendo o planeta e sua população das atividades que transtornam a Terra e sua capacidade de manutenção da vida”.

A contribuição dos doutrinadores citados eleva o papel do poder de polícia administrativo para a consecução de qualquer política pública no campo do meio ambiente, incluindo-se o meio ambiente do trabalho e o direito à saúde e segurança do trabalhador.

Para Silva (2011, p. 60), o Direito Ambiental, por ser um direito fundamental, visa a proteger a qualidade de vida, em todas as formas existenciais do homem, inserindo-se as condições de trabalho ou do meio ambiente laboral.

Grott (2008, p. 77) aponta a qualidade do meio ambiente como objeto imediato do direito ambiental. Os objetos mediatos são: a saúde, o bem-estar e a segurança da população, em síntese, qualidade de vida.

Nestes conceitos, tanto do meio ambiente quanto do Direito Ambiental, apreende-se a conexão da noção de meio ambiente à preservação da espécie humana, através da sanidade ambiental, relacionando-se o meio ambiente à qualidade de vida, à saúde e à integridade física do ser humano.

O objeto precípua desse trabalho é o meio ambiente do trabalho e por via de consequência do Direito Ambiental do Trabalho, reconhecido o meio ambiente



laboral como parte do meio ambiente (macrobem), tanto no aspecto doutrinário quanto legal, incumbe agora aprofundar o estudo relativo a esta temática.

Que tipo de direito é este, ou melhor, como categorizá-lo?

### **2.2.2 Direitos fundamentais interconexos nas relações de trabalho**

O meio ambiente do trabalho salubre e hígido é direito que se enquadra na ideia de direito fundamental<sup>4</sup>, conforme o posicionamento de diversos doutrinadores pátrios.

O direito categorizado como fundamental é o direito humano reconhecido pelo Estado como regra constitucional, consubstanciado em um conjunto de direitos e liberdades jurídicas, portanto, institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo Direito Positivo, vistos como “direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação responde a seu caráter básico ou fundamentador do sistema jurídico político do Estado de Direito.” (DUARTE, 2003, p. 80).

Estes direitos estão compactados no valor maior da dignidade da pessoa humana, conforme Alonso Jr (2006, p. 18) gerando o reconhecimento do valor da pessoa, inserido na concepção ética antropocêntrica kantiana, pela qual o homem deve ser considerado como um fim em si mesmo e “não simplesmente como meio do qual esta ou aquela vontade possa servir-se a seu talante”.

Romita (2009 p. 51) aproxima o conceito de direito fundamental ao valor da dignidade da pessoa humana, e de “direitos” garantidores de sua realização, elencando: liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça.

Afirma ainda que a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado de direito e da democracia, sobressaindo-se como fundamento de todo o ordenamento jurídico brasileiro, na mesma linha de Duarte acima mencionado. (ROMITA, 2009, p. 279).

Antunes (2011, p. 24) vai além ao afirmar que o princípio jurídico da dignidade

---

<sup>4</sup> “O Estado de direito, em sua forma contemporânea, faz dos direitos fundamentais formulados pelas convenções internacionais e as Constituições o incentivo dado ao conjunto do sistema de direito, sua fonte de energia e de coerência.” (HERMITTE, 2004, p.12 )

da pessoa humana é que fundamenta o direito ao meio ambiente previsto no art. 225 da CF/88, afirmando que é naquele que se evidencia sua “ justificativa final”.

No âmbito da ONU, a minuta de princípios de direitos humanos e meio ambiente, elaborado pela Subcomissão para a discriminação e proteção das minorias, assevera que: “Todas as pessoas têm o direito a um ambiente seguro, saudável e ecologicamente sadio.” (CARVALHO, 2007, p. 193).

Esta minuta, segundo Carvalho, assegura o direito:

a) **a um ambiente livre de poluição, degradação e atividade que afetem adversamente ou ameace a vida, a saúde, a subsistência, o bem-estar ou o desenvolvimento sustentável**; b) à proteção e preservação do ar, do solo, da água, da flora e da fauna e dos processos essenciais e áreas necessárias à manutenção da diversidade biológica e dos ecossistemas; c) **ao mais elevado padrão alcançável de saúde, livre de dano ambiental**; d) **alimento, água e ambiente de trabalho seguros e saudáveis**; e) à moradia adequada, à posse da terra **e condições dignas de vida num ambiente seguro, saudável e ecologicamente equilibrado**; f) ao acesso a ambiente ecologicamente e a conservação e ao uso sustentável da natureza e dos recursos naturais; à preservação dos sítios únicos, compatíveis com os direitos fundamentais das pessoas ou grupos de pessoas que vivem na área; h) ao desfrute da vida tradicional e a subsistência dos povos indígenas. (grifo nosso)

No rol acima, destaca-se a previsão da letra “a”, pois é perfeitamente adequada à proteção que se pretende ao garantir um meio ambiente laboral seguro e salubre, pois remete a dois valores essenciais: a vida<sup>5</sup> e a saúde.

Na letra “d”, reafirma-se a inexorável importância da saúde e segurança no ambiente de trabalho, no mesmo patamar da necessidade vital da água e do alimento.

Finalmente na letra “f” ocorre a vinculação do direito às condições dignas de vida com a segurança e salubridade do ambiente e o equilíbrio ecológico.

Os direitos fundamentais perceptíveis nas relações de trabalho são os seguintes: A **dignidade da pessoa humana**, a proibição do trabalho escravo (ou forçado), o respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, direitos à liberdade de expressão de opinião e crença, privacidade, **direito de igualdade e os direitos de solidariedade**. (ROMITA, 2009, p. 275)

Entre estes direitos fundamentais identificáveis nas relações de trabalho,

---

<sup>5</sup> A relação da vida com o trabalho é assim percebido por Filgueiras (2013, p. 1) “A vida é o limite físico da extração da riqueza social produzida pelo dispêndio de energia do corpo e da mente dos trabalhadores.” A extrapolação deste limite tem gerado as mortes no trabalho.

interessa-nos, para este estudo, desenvolver noções sobre: a dignidade da pessoa humana, os direitos de igualdade e os de solidariedade.

### 2.2.2.1 Dignidade da pessoa humana

A **dignidade da pessoa humana** é fundamento do Estado de direito e da democracia, sobressaindo-se como fundamento de todo o ordenamento jurídico brasileiro (ROMITA, 2009, p. 279).

A Corte Constitucional da Colômbia<sup>6</sup> tem uma peculiar e importante posição sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, ou da expressão dignidade humana, reconhecendo que é possível analisá-la por dois vieses, seja pelo lado da função normativa do princípio, seja pelo conteúdo objetivo ou material do mesmo (objeto concreto de proteção).

**Quanto à funcionalidade normativa:** apresenta-se como: i) Valor fundante da ordem jurídica, portanto, do Estado. Como ocorre no caso do Brasil em que é fundamento previsto no inciso III do art. 1º da CF/88; ii) Princípio constitucional – funcionando como vetor de interpretação; iii) Direito autônomo – gerando garantias contra o seu desrespeito, evidenciado no direito a reparação (por dano moral).

**Quanto ao objeto concreto de proteção** apresenta-se como a pessoa humana tendo garantia de: i) **viver como queira**, que equivale a dizer, ter autonomia e autoderminação, liga-se essencialmente ao direito de liberdade, no sentido de escolher um projeto de vida e guiar-se pela sua escolha; ii) **viver bem**, o que corresponde ao direito de ter condições materiais concretas de existência,

<sup>6</sup> **Sentencia T-881/02 PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA** – Naturaleza Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión “dignidad humana” como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo. Disponible em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm>>. Acesso em: 15 set. 2016.

conectando-se a possibilidade de desenvolver o seu projeto de vida. O valor aqui que se destaca é o direito de igualdade; iii) **viver sem humilhações**, o que representa ter garantia de intangibilidade dos bens não patrimoniais, integridade física e moral.

Quando tratamos do meio ambiente do trabalho estamos tratando de bens jurídicos muito caros, como o direito à vida, à saúde e incolumidade da pessoa humana e os déficits de efetivação do direito ambiental, principalmente o do trabalho, estão ligados à falta de efetividade da regulação, atingindo principalmente a dignidade no sentido concreto, impondo “humilhações” aos trabalhadores, com acidentes e adoecimentos. Na hipótese aventada neste trabalho, o modelo de fiscalização adotada no país, proporciona que a população de trabalhadores vinculadas as MPE, é visivelmente mais vulnerável a sofrer estas “humilhações”.

A dignidade da pessoa humana liga-se aos demais direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde e à integridade física, que devem ser manifestações dos direitos de igualdade e liberdade.

Vejamos, a seguir, com mais profundidade, o direito à igualdade, como direito fundamental do trabalhador. Destaca-se que tem especial importância, pois como hipótese deste trabalho o modelo adotado de fiscalização das Normas Regulamentadoras - NRs pode levar a um tratamento não isonômico, ou até, discriminatório.

#### 2.2.2.2 Direito de igualdade

**A igualdade e proibição da discriminação** se divide em: igualdade perante a lei, igualdade em direitos (ou igualdade na lei). (ROMITA, 2009, p. 319)

**A igualdade perante a lei** se materializa no **princípio da isonomia**, que assegura que a lei é igual para todos, ou seja, na vida real, deve-se aplicar a lei de acordo com o que ela estabelece, mesmo que isto venha a gerar uma aparente discriminação, assegurando-se a cada um o que é de direito. São concretudes desta igualdade: acesso à justiça, acesso a cargos públicos, tratamento tributário, processual, etc. (ROMITA, 2009, p. 320)

Certas ações afirmativas, como cotas para pessoas com deficiência em concursos públicos e no acesso às vagas de emprego na iniciativa privada, não afetam este direito ao tratamento isonômico.

**Igualdade em direitos (igualdade na lei)** manifesta-se na vedação da discriminação injustificada, de qualquer natureza, traduzindo o princípio da não discriminação. Assegura o direito não apenas de ser igual perante a lei, mas o de usufruir de todos os direitos fundamentais, sem qualquer discriminação. Denota um imperativo de justiça, pois nada mais injusto do que “dispensar tratamento desigual a seres iguais por motivos arbitrariamente selecionados” (ROMITA, 2009, p. 320)

Na área do meio ambiente laboral, a igualdade remete à justiça ambiental, pois esta afirma “o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que ele seja forçado a escolher entre uma vida sob risco e o desemprego.” (ACSELRAD, 2009, p. 17).

Neste aspecto, entende-se que o tratamento diferenciado às MPE que diminua as proteções/garantias aos seus empregados, no que se refere aos riscos no ambiente de trabalho, pode ser considerado como injustiça ambiental nas relações de trabalho, pois, condições mais precárias, e que não se prestam a reduzir os riscos de acidente de trabalho, repercutem num tratamento discriminatório.<sup>7</sup>

Um grande reflexo do fenômeno da globalização é o de provocar desigualdades econômicas e políticas, o que, por via de consequência, tem gerado cada vez mais a desigualdade de exposição à degradação ambiental, perceptível na exposição a resíduos tóxicos e pesticidas, que atingem principalmente os mais vulneráveis, e esta situação é menosprezada na elaboração das políticas públicas. (CARVALHO, 2007, p. 245).

Pela análise realizada na primeira parte deste capítulo, evidencia-se que a constatação de Carvalho, quanto à exposição a resíduos sólidos atingirem prevalentemente e desproporcionalmente mais as populações vulneráveis, tende a se repetir quanto às condições de SST no meio ambiente do trabalho. No terceiro capítulo deste trabalho, buscaremos analisar, se neste campo, a população mais vulnerável pode ser apontada como os empregados que trabalham em MPE.

---

<sup>7</sup> Um exemplo possível é o que remete a conclusão de que os trabalhadores terceirizados estão mais sujeitos a acidentes do que os trabalhadores com vínculo direto. De acordo com pesquisas realizadas esta relação é de: a cada 10 acidentes 8 ocorrem com terceirizados (indicadores de regulação do emprego)

### 2.2.2.3 Direitos de Solidariedade

Assim como a dignidade da pessoa humana e a igualdade, a solidariedade tem repercussão importante no mundo do trabalho, principalmente na análise dos direitos fundamentais do homem.

Os direitos de liberdade e igualdade (aqueles vinculados à ideia de viver como queira e viver bem) são dirigidos aos trabalhadores de forma individual, enquanto que os direitos de solidariedade se amoldam mais diretamente aos vínculos que unem os trabalhadores. (ROMITA, 2009, p 349).

Cabe assim, cogitar de um princípio de solidariedade, que induz a responsabilidade comunitária na vinculação entre indivíduos, forçando a tomada de consciência das obrigações recíprocas assumidas pelos componentes do grupo, considerados como tais como indivíduos isolados. (ROMITA, 2009, p 349).

É com o princípio da solidariedade que se justifica a distinção entre o direito ao meio ambiente do trabalho saudável e o direito à saúde e segurança do trabalho, como direito difuso, de meros direitos individuais.

Aponta Romita (2009, p. 349) que entre os direitos de solidariedade nas relações de trabalho estão: “1º - direito à sindicalização (liberdade sindical); 2º - negociação coletiva; 3º - greve; 4º representação dos trabalhadores; 5º proteção contra despedida injustificada; 6º direito ao repouso; **7º saúde e segurança do trabalho; 8º - meio ambiente do trabalho.**”

#### 2.2.2.3.1 *Direito à segurança e saúde do trabalhador*

O Direito à segurança e saúde no trabalho, a partir de 1988, passou à condição de direito social dos trabalhadores brasileiros, urbanos e rurais, com vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Tal direito está relacionado com a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. (ROMITA, 2009, p. 402).

A normatização no campo da SST está pautada na solidariedade, pois extrapola o campo do direito individual de cada trabalhador, já que as

consequências danosas da “poluição ambiental” nos locais de trabalho é suportada imediatamente pelo trabalhador, mas de forma mediata por toda a sociedade.

As categorias risco e atuação do estado regulador, ao estabelecer normas que impõem condutas comissivas e omissivas aos empregadores, serão tratadas em outro momento, incumbe inicialmente destacar o alcance das expressões “saúde e segurança no trabalho”.

A **segurança no trabalho**<sup>8</sup> pode ser definida como um conjunto de meios e recursos que visam à prevenção de acidentes e doenças ocupacionais, e buscam precipuamente resguardar a integridade física do trabalhador, pela implantação de medidas de engenharia do trabalho, que abrangem aquelas voltadas a evitar danos de natureza mecânica, física ou química. (ROMITA, 2009, p. 402-3).

Esta expressão encontra-se na CLT, no artigo 157, inciso I, e é associada às condições que podem provocar os acidentes típicos, que acrescentados das doenças ocupacionais (profissionais e do trabalho) formam o conceito amplo de acidentes de trabalho. Esta temática será aprofundada no terceiro capítulo desta dissertação.

A **saúde no trabalho**, antes da Constituição, não era tratada numa ideia única, era chamada de medicina e higiene<sup>9</sup> no trabalho, daí a alusão constitucional ao termo higiene.

Atualmente entende-se que a expressão saúde engloba tanto os aspectos voltados à medicina quanto à higiene.

Conforme a OMS e a Convenção 155 da OIT, saúde:

É um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de doença ou enfermidade [...] o gozo do melhor estado de saúde que seja possível atingir constitui um dos interesses fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, opinião econômica e social. (FERNANDES, 2009, p. 36).

Duas coisas a destacar deste conceito: primeiro, como ele se coaduna com o conceito de dignidade da pessoa humana, no viés da concretização (viver como

---

<sup>8</sup> Esta expressão é questionada em moção de apoio de nº 43 da 3ª CNST, onde se propõe retirar esta expressão de qualquer contexto em que se trata da Saúde do trabalhador, posição com a qual não se concorda, inclusive não foi adota tal sugestão na política atual.

<sup>9</sup> A expressão Higiene atualmente é utilizada acrescida da expressão ocupacional, higiene ocupacional, apresentando como propósito maior a redução máxima dos riscos, a eliminação do agente prejudicial, quando for inviável tecnicamente deverá ser adota medida que reduza a intensidade do agente para o nível tolerável. (AMORIN JUNIOR, 2013, p. 67).

queira, viver bem e viver sem humilhação, principalmente quanto a esta última situação) e segundo, a questão da necessidade de tratamento igual a todas as pessoas, ou seja, é direito fundamental de todos.

Amorim Junior (2013, p. 35-54) assevera que, entre os princípios norteadores da saúde e segurança do trabalhador, temos o princípio da indisponibilidade da saúde do trabalhador, sendo que ao se apregoar a proteção do ambiente laboral, estamos tratando dos bens jurídicos vida e saúde, e em conclusão afirma:

O princípio da indisponibilidade da saúde do trabalhador fundamenta-se na constatação, com matriz constitucional, de que as normas de medicina e segurança do trabalho são parcelas imantadas por uma tutela de interesse público, a qual a sociedade democrática não concebe ver reduzida em qualquer segmento econômico-profissional, sob pena de se afrontarem a própria dignidade da pessoa humana e a valorização mínima deferível ao trabalho. (arts. 1º, III, e 170, caput, da Constituição Federal). (AMORIN JUNIOR, 2013, p. 54).

Para que se realize este direito à saúde, em especial dos trabalhadores de qualquer espécie, reserva-se ao Estado o papel de elaborar as normas e efetuar a fiscalização das mesmas, pois, aos empregadores, em razão do dever geral de cautela, impõe-se a obrigação de proteger o patrimônio físico, psicológico e moral do trabalhador. (AMORIN JUNIOR, 2013, p. 54)

Muito embora as condições que envolvem a saúde e segurança do trabalhador e o meio ambiente do trabalho não sejam fenômenos isolados, é possível e didático tratá-los separadamente.

#### *2.2.2.3.2 Direito ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável*

Quando se fala em tutela do meio ambiente do trabalho, observa-se que o objeto jurídico tutelado não deixa de ser a vida, a segurança e a saúde. (FIORILLO; RODRIGUES, 1997 p. 66.).

O objeto jurídico tutelado é a saúde e a segurança do trabalhador, qual seja sua vida, na medida que ele, integrante do povo, titular do direito ao meio ambiente, possui direito a sadia qualidade de vida. O que se procura salvaguardar é, pois, o homem trabalhador, enquanto ser vivo, das formas de degradação e poluição do meio ambiente onde exerce o seu labuto, que é essencial à sua qualidade de vida. Trata-se, pois, de um direito difuso.



O surgimento e inserção do meio ambiente do trabalho no âmbito internacional ocorreu com as Convenções 148, 155, 161<sup>10</sup> e 170<sup>11</sup> da OIT. (FERNANDES, 2009, p. 165)

É com a convenção 155 da OIT, afirma Fernandes, (2009, p. 165) que a expressão meio ambiente do trabalho se incorpora definitivamente no Direito Internacional. É citada nove vezes nos 22 artigos da Convenção. O principal compromisso assumido pelos países que ratificaram esta convenção é o de implementar uma política nacional voltada à segurança e saúde dos trabalhadores e ao meio ambiente do trabalho, conforme prevê o artigo 4º da convenção:

[...] em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, formular, implementar e rever periodicamente uma política nacional de segurança e saúde no trabalho, com o objetivo de prevenir acidentes e doenças relacionados ao trabalho por meio da redução dos riscos à saúde existentes nos ambientes de trabalho. (PLANSAT, 2012, p. 9).

Internamente, este direito decorre da constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, conforme previsto no art. 225, caput, da CF/88.

Dentre os deveres que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado para a garantia do direito à sanidade ambiental destaca-se a tarefa de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

As técnicas, métodos e substâncias descritas no inciso V, do parágrafo primeiro, do artigo 225 estão, por óbvio, relacionadas ao meio ambiente de trabalho, pois a expressão “todos”, contida no caput do referido artigo, conforme leciona Romita (2009, p. 407), denota a hermenêutica de expansividade do direito, ou seja, a busca de “máxima efetividade” e assim permitindo, no *desideratum* de garantir os

---

<sup>10</sup> A convenção 161, ratificada pelo Brasil, estabelece obrigação de serviços especializados, sendo que a partir desta convenção a expressão “serviços de medicina do trabalho” dá lugar à expressão “serviços de saúde” (FERNANDES, 2009, p. 173). No Brasil esta convenção materializou-se na NR4 – Serviços Especializados em Saúde e Segurança no Trabalho (SESMET).

<sup>11</sup> A convenção 170 da OIT, que trata da Segurança em razão de produtos químicos, apresenta uma grande inovação ao prever aspectos voltados com a saúde da população do entorno e de lugares mais distantes do local de trabalho, mostrando a evidente conexão do Direito Ambiental com o Direito ao meio ambiente do trabalho. (FERNANDES, 2009, p. 173)

direitos fundamentais, em especial ao meio ambiente, a inclusão do meio ambiente do trabalho nos interesses dos trabalhadores.

O direito do meio ambiente sadio e da SST deve ser garantido pela regulamentação estatal e somente se materializa concretamente com a efetividade das normas setoriais, a serem asseguradas com o exercício de um poder de polícia orgânico, a ser ultimado a partir de critérios, diretrizes e princípios delineados em uma Política Pública.

### 2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Antes de analisar a PNSST incumbe fazer uma aproximação conceitual com o que vem a ser uma política pública, com o intuito de preparar o terreno para a análise comparativa que será realizada neste segmento do trabalho, com vista a verificar se a PNSST foi elaborada levando em consideração os elementos conceituais.

Para Bucci (2006, p. 241): “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Osterne (2014, p. 45) afirma que muito se fala em política pública, sem muitas vezes atentar para o sentido desta expressão, propondo o seguinte:

A rigor, política pública não é sinônimo de política estatal. Segundo Bravo e Pereira (2002), a palavra “pública”, que acompanha a palavra “política”, não expressa identificação exclusiva com o Estado. É, portanto, pública no sentido de *res publica*, isto é, coisa de todos, e, por isso mesmo, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. *Res publica* como forma de organização política que se pauta pelo interesse comum, pela vontade da comunidade, pela soberania popular, e não pelos que governam. Política pública é, assim, na ótica dessas autoras, ação pública, ou seja, onde além do Estado a sociedade se faz “presente”, adquirindo representatividade, poder de decisão, além das condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. Já a noção de política se refere a planos, estratégias ou medidas de ação coletiva, formulados e executados com o objetivo de atender as legítimas demandas e necessidades sociais.

A adjetivação pública ao substantivo política é esclarecida por Bucci (2006, p. 269):

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção – mas como realização desejada pela sociedade.

Osterne (2014, p. 45) propõe o seguinte conceito de política pública:

Para Bravo e Pereira (2002), política pública significa ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Os direitos sociais que aludem à participação do povo na riqueza coletiva incluem: educação, trabalho, salário justo, saúde e aposentadoria. São direitos que possibilitam reduzir os efeitos das desigualdades inerentes à sociedade do capital. Esses direitos, declarados e garantidos nas leis, só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, se operacionalizam mediante programas, projetos e serviços.

Do ponto de vista da instrumentalização das políticas, Osterne (2014, p. 48-9) aponta, com base em Heidemann e Salim (2010), que ocorrem quatro etapas:

A primeira etapa é a formulação ou elaboração e se refere às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados; a segunda etapa é a de implantação das leis e regulamentos que resultaram da primeira etapa; a terceira busca verificar se os objetivos propostos nas políticas se concretizaram, ou, em outras palavras “procura-se verificar se as partes interessadas estão sendo satisfeitas em suas demandas e se estão fazendo uso dos controles sociais postos à sua disposição”; a última etapa é a avaliação. É necessária para evidenciar se a política pública deve ser continuada, ser aperfeiçoada ou reformulada ou simplesmente deve ser descontinuada.

A conexão entre direito e política viriam do “esquema de agregação de interesses e institucionalização de conflitos” (CAPILONGO, *apud* BUCCI, 2006, p. 241)

As políticas públicas legislativas se destacam por enunciar a função estatal de garantidor dos direitos fundamentais, quer sejam eles individuais, quer sejam coletivos, e até mesmo difusos. Entre estes indubitavelmente, inserem-se o direito ao meio ambiente do trabalho salubre e o direito à saúde e segurança do trabalho.

As políticas públicas, têm como escopo maior dispor da melhor ordenação dos serviços a serem prestados pelo Estado, buscando essencialmente a realização do princípio da eficiência, consubstanciam-se como verdadeiros marcos regulatórios, ao orientar os particulares e os próprios integrantes da Administração Pública, no que concerne às intenções do Estado, relativamente a certos setores. Buscam as

políticas públicas legislativas, incentivar comportamentos (condutas), pela imposição de obrigações de fazer e não fazer, realizando, a regulação da iniciativa privada e pública. (OLIVEIRA, 2013, p. 12).

Afirma Amorim Junior (2013, p. 147-8) que as políticas públicas se transmudam em programas, e estes congregam os objetivos que dão forma à ação governamental coordenada e coerente na busca da saúde dos trabalhadores.

Iniciamos com a conceituação de política, no presente contexto. Entende-se por “política o conjunto de diretrizes desencadeadas pelo Estado para suprir as necessidades ou anseios de setores da sociedade civil”. (PLANSAT<sup>12</sup>, 2012, p. 9).

Este conceito utilizado no Plano Nacional de Saúde do Trabalhador - PLANSAT, não difere do apresentado por Maria Garcia, (*apud* ALONSO JR, 2006, p. 139), “como sendo ‘princípios’, ‘metas coletivas conscientes’ que direcionam a atividade do estado, objetivando o interesse público”. Em outras palavras, as políticas públicas constituem-se em “uma maneira programática de agir dos governos”. As políticas públicas guardam uma estreita relação com a esfera da gestão política.

Afirma Alonso Jr (2006, p. 146)

O próprio direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está ligado à realização de políticas públicas com diretrizes e princípios diretivos da atividade privada e pública que nascem da Constituição Federal e vão desembocar em normas infraconstitucionais elaboradas para fazer valer o estabelecido pela Constituição.

Nossa opção por estudar a PNSST em comparação com outras políticas públicas voltadas ao direito ambiental, PNMA e PNRS é uma decorrência lógica de que o meio ambiente do trabalho é parte do meio ambiente.

A conexão das políticas públicas com a vida social é ressaltada por Grau (2008, p. 26) ao estabelecer a relação da atuação Estatal por meio de políticas públicas, com o próprio direito.

[...] a expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social. E tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro passa a manifestar-se como uma política pública.

---

<sup>12</sup> O PLANSAT – Plano Nacional de Saúde no Trabalho, está disponível no seguinte endereço [http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C0138E890073A4B99/PLANSAT\\_2012.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C0138E890073A4B99/PLANSAT_2012.pdf). Acesso: 14 set 2016. Este Plano é um desdobramento a PNSST, ou seja, uma materialização da Política.

O porquê de existir uma política voltada à Saúde e Segurança do Trabalhador.

Em razão da necessidade de se dar um novo tratamento à temática dos acidentes de trabalho, passando a se ver o aspecto sob o enfoque da saúde pública (OLIVEIRA, 2011, p. 62). Isto não quer dizer que se deva levar toda discussão para o âmbito do SUS. Neste sentido se analisará a PNSST.

Importante destacar o objetivo maior desta política, que é o de, através de práticas preventivistas, evitar acidentes e, por via de consequência, os danos à saúde dos trabalhadores, buscando reduzir ao mínimo “as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente do trabalho”<sup>13</sup>. (FERNANDES, 2009, p. 170).

Uma política pública voltada à saúde e segurança no trabalho deve necessariamente passar pela noção de gestão de riscos, pois, como afirma Frade, (2009, p. 54) “ é certo que cabe ao direito um papel capital na definição das medidas de gestão de riscos que povoam a sociedade contemporânea”.

### 2.3.1 Políticas públicas e risco

Antes de tratar da política pelo viés da prevenção, aborda-se, por ser indispensável ao bom desenvolvimento do presente capítulo, a noção de risco, porque a “linguagem dos riscos” presta-se à elaboração de narrativas acerca de políticas públicas. (BARBOSA; PATURY, 2016, p. 121)

Ulrich Bech<sup>14</sup> vislumbra a existência de uma “sociedade de riscos” em

<sup>13</sup> No terceiro capítulo será realizado estudo a respeito dos riscos nos ambientes de trabalho.

<sup>14</sup> Marie-Angèle Hermitte (2004, p. 8) em seu artigo: **A FUNDAÇÃO JURÍDICA DE UMA SOCIEDADE DAS CIÊNCIAS E DAS TÉCNICAS ATRAVÉS DAS CRISES E DOS RISCOS** em nota de rodapé, apresenta em quatro pontos (1- natureza híbrida do perigo, 2- Baixa soberania do indivíduo ante o perigo, 3- multicausalidade e 4 – vulnerabilidades técnicas, econômicas e sociais) as contribuições de Beck. “A leitura de U. Beck não envelheceu. Podemos destacar quatro pontos particularmente importantes para nosso assunto: **o perigo** é de natureza híbrida, parte natural, parte *civilizacional* - o perigo que nasce da técnica é vivido como uma traição; **o indivíduo** é, em relação a ele, pouco soberano, pois ele não tem meios de escapar ao perigo com um comportamento que lhe seria próprio e pode ser vítima de um fato que aconteceu muito longe dele, o que acentua o sentimento de arbitrário; **os perigos** são pouco perceptíveis pelos sentidos e provêm da articulação de várias causas, o que aumenta a angústia, recriando um reino de sombras (particularmente verdadeiro no que diz respeito à radioatividade, às biotecnologias, às nanotecnologias); **à vulnerabilidade** técnica desta civilização acrescenta-se uma vulnerabilidade econômica e social que reforça o sentimento de injustiça que decorre do sistema técnico.”

substituição à “sociedade industrial”<sup>15</sup>, sendo a globalização do risco a principal característica desta nova sociedade.<sup>16</sup> (GOMES, 2007, p. 16).

Neste trabalho, a principal preocupação não é com a globalização dos riscos em si, posto estar focado nos problemas internos dos riscos nos ambientes de trabalho. Contudo, a conceituação e diferenciação de perigo e risco realizada por alguns autores é importante para os objetivos da presente dissertação.

A noção de risco vem associada à ideia da técnica, com toda a questão da incerteza que se vincula à técnica, e à necessidade de reduzir as consequências nefastas que os riscos de certas atividades podem gerar, ou seja, os danos ambientais. (GOMES, 2007, p. 231).

As questões suscitadas pelos riscos presentes nos ambientes de trabalho e que no tempo atual, de forma evidente, tem prejudicado o direito fundamental à Saúde e à própria vida do trabalhador, o que desperta o interesse no seu estudo, como componente do ambiente laboral.

O risco, apesar da aleatoriedade que guarda em si (o risco é risco por poder se concretizar ou não) é um elemento que passou a constituir o meio ambiente de trabalho a partir do momento em que os operários passaram a conviver e a estar expostos a equipamentos, máquinas, substâncias e energias que podem ser lesivas às suas vidas, integridade física, psíquicas, etc., quando estes deixaram de ter controle de seu tempo, o que lhes dificulta, sobremaneira, a capacidade de decidir em tomar uma ou outra medida, em realizar uma ou outra ação, em optar em realizar uma ou outra ação, em optar pela realização da medida mais segura ou “arriscada”.

Perigo e risco são conceitos que se complementam, onde o risco é um perigo pressentido, mas não comprovado, e o perigo é um risco de altíssima probabilidade. (GOMES, 2007, p. 226).

Para Mary Douglas (1996, p. 50) a diferença entre risco e perigo se refere ao fato de que o perigo advém de eventos previsíveis e de causa natural e o risco decorre da atuação humana.

---

<sup>15</sup> Como muito bem percebido por Natascha Dorneles Trennephol, a nova sociedade que se forma não deixa de ser industrial, mas depara-se com a incerteza dos riscos produzidos (2004, p. 213).

<sup>16</sup> “Para entender melhor os deslocamentos mais recentemente ocorridos no conceito de risco, o sociólogo Ulrich Beck (1992) é referência fundamental. O autor afirma que no projeto da modernidade tardia está implícita **a gestão dos riscos e não mais a gestão da vida** como na sociedade clássica dos séculos XVII e XVIII. Ele introduz o conceito de ‘sociedade de risco’ para especificar essa transformação que inclui três características principais: **a globalização, a individualização e a reflexividade.**” (Grácia Maria de Miranda Gondim, 2007) (grifo nosso)

Para Gomes (2007, p. 227) o risco desdobra-se em dois elementos: a probabilidade de ocorrência de um evento e o potencial lesivo deste. A autora, com base em Kiss, aponta um terceiro elemento que seria a possibilidade de escolha entre duas opções.

Quanto ao primeiro elemento, probabilidade de ocorrência do evento, conclui Gomes (2007, p. 235): “a maior ou menor probabilidade/previsibilidade de ocorrência do evento lesivo é o critério básico entre perigo e risco, mais ou menos descrita na norma habilitante”.

Quanto ao segundo elemento, potencial lesivo do evento, colhemos a seguinte lição de Gomes (2007, p. 235): “a classificação dos efeitos lesivos [...] mostra-se essencial para determinar a medida de prevenção”, bem como para fundamentar “a adoção de técnicas de minimização dos riscos e para estabelecer métodos de pós-avaliação”.

Nesta mesma linha de raciocínio Gondim (2007, p. 91) identifica três elementos básicos no conceito de risco: “1) o seu potencial de perdas e danos; 2) a incerteza das perdas e danos; 3) a relevância das perdas e danos”. Estes elementos têm como finalidade tornar o risco mais perceptível pela sociedade moderna. “Por isso sua expressão é:  $\text{Risco} = A \text{ probabilidade de danos} \times \text{magnitude das consequências/tempo}$ ”.

Como se verá mais adiante, a construção teórica do direito fundamental ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável é correlato aos dois elementos acima mencionados, pois se fundamenta na regulação jurídica de condutas que visam a reduzir a exposição do trabalhador ao risco, a probabilidade de ocorrência e a potencialidade lesiva dos riscos residuais, a partir de ações baseadas na fórmula de que quanto maior a probabilidade de ocorrência e mais lesivo for sua consequência, maior a necessidade de reduzir a exposição do trabalhador ao risco.

Gomes (2007, p. 237), citando Posner, encontra a justificativa política para a imensa dificuldade de impor medidas de “evitação e minimização” de riscos.

[...] os políticos não esperam gratidão do eleitorado por terem adoptado políticas de minimização de riscos cuja eclosão é duvidosa ou longínqua, independente da sua magnitude, sobretudo quando a preferência pelo combate a riscos envolver a preterição de outros que, embora muito menores, revelem mais probabilidade de ocorrer antes do término do mandato! (GOMES, 2007, p. 237)

Quanto ao terceiro elemento, **possibilidade de escolha**, importante para o objeto desta dissertação, incumbe acrescentar um conceito de risco de Rafaelli de Giorgio, citado por Trennenphol, (2004, p. 209) “o risco está relacionado à probabilidade de concretização de um dano futuro **que poderia ter sido evitado se a decisão escolhida tivesse sido outra**”. (grifo nosso) Isto se aplica tanto à esfera da atuação do Estado, quando define as políticas e regulações, quanto à esfera de atividades do mercado, na escolha por um tipo de fator ou agente de risco ou outro.

Para Gondim (2007, p. 90) é importante distinguir risco de ameaça, ao se tratar de saúde, o que se pode perfeitamente considerar também para os aspectos de segurança.

[...] é fundamental distinguir uma ameaça à saúde (*health hazard*) de um risco à saúde (*health risk*). Uma ‘ameaça’ pode ser um objeto ou um conjunto de situações que podem potencialmente trazer dano à saúde de uma pessoa. Um ‘risco’ é uma probabilidade de que uma pessoa sofrerá um dano devido a uma ameaça em particular. [...]. Portanto, toda atividade humana possui um risco associado. Pode-se reduzir o risco evitando determinadas atividades, porém não se pode eliminá-lo por completo. No mundo real não existe risco zero (OMS, 2002).

Neste mesmo sentido e fulcrado na teoria desenvolvida por Beck, Leite e Ayala (2004, p. 12-13), afirmam:

Os riscos na modernidade sempre pressupõem e dependem de decisões, sendo exatamente o resultado e o efeito dessas decisões nos vários domínios em que a intervenção humana se dá sob contextos de imprevisibilidade e incalculabilidade. Surgem, portanto, da transformação das incertezas e dos perigos em decisões.

Lima (2004, p. 218) destaca que na sociedade de risco a intervenção humana na natureza e na evolução técnica têm íntima relação com o risco:

As análises sociais do risco dão um salto a partir da segunda metade da década de 1980, especialmente após a publicação da obra “A sociedade de risco”, de autoria do sociólogo alemão Ulrich Beck (1998a). Para ele, o risco deriva da maior intervenção do homem na natureza e da busca de maior produtividade técnica e científica, de modo que ele está intimamente ligado às decisões humanas e, por isso, não pode ser compreendido apenas a partir de parâmetros técnicos. A crítica que está na base de sua teoria refere-se, assim, à racionalidade técnico-científica, ou seja, é justamente no modo de pensar científico que o autor encontra o foco do risco.

Para o mundo do trabalho, em especial no que concerne ao desenvolvimento de uma política pública voltada à saúde e segurança do trabalhador no seu local de trabalho (meio ambiente do trabalho), deve-se levar em conta esta construção



teórica do risco, em especial a noção de que os riscos, aos quais seres humanos se expõem, no cotidiano, em geral, e no ambiente laborativo, em especial, são frutos de escolhas humanas, tomadas, nas mais das vezes, por terceiros que não se expõem aos fatores e condições de riscos eleitos.

Deve-se levar em conta também que o risco na definição de Rohrmann e Renn (2000, p. 14), citados por Frade (2009, p. 53), é a “possibilidade de um dano ou perda, social ou financeira devida a um determinado perigo, num dado momento.” E também, como apontado por Beck (*apud* FRADE, 2009, p. 53), pelo seu “becoming-real”, ou seja, “o risco como possibilidade de uma realidade que é o dano. É fenômeno em processo de se tornar real”.

Por isso o conceito de risco e dano perpassam toda a análise de política pública que realizaremos, principalmente porque, conforme afirmado por Frade, (2009, p. 56).

O reconhecimento da possibilidade de ocorrerem danos futuros em virtude das nossas ações presentes e de que é preciso evitá-los ou atenuá-los transforma o risco num conceito simultaneamente descritivo e normativo: descreve as conexões entre causas e efeitos e as suas características, por um lado, e sugere medidas de intervenção sobre eles, por outro.

Esta foi a opção adotada pela OIT, na convenção 155, especificamente no item dois do Artigo 4º, que trata do princípio de uma política nacional.

Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho. 2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho.

Esta noção da necessidade de enfrentar os riscos nos locais de trabalho é revigorada na Convenção 187 da OIT (2006), ainda não ratificada pelo Brasil, que estabelece no artigo 5º, item 2, que o programa Nacional deve, entre outras intenções:

[...] b) contribuir para a proteção dos trabalhadores, eliminando os perigos e os riscos do seu trabalho ou minimizar, na medida em que for razoavelmente possível, em conformidade com a legislação e as práticas

nacionais, a fim de impedir lesões, doenças e mortes causadas pelo trabalho e promover a segurança e a saúde no local de trabalho;

O conceito de risco, voltado à visão do empregado, principalmente quanto aos fatores de risco a que são expostos no ambiente de trabalho, serão abordados em momento posterior neste estudo.

Finalmente, quanto ao risco, muitos autores identificam que o conceito de risco pode ser usado em inúmeras concepções, entre os quais Cardoso e Lage (2005, p. 453), como na visão do empresário quanto à atuação da Inspeção do Trabalho e a obrigação de cumprir com a regulação do trabalho que lhe é imposta.

Afirmam os autores: “O risco, obviamente, é uma função direta da probabilidade de ele ser apanhado burlando a lei e da sanção (ou os custos econômicos e por vezes pessoais) que lhe será aplicada por não-cumprimento”, propondo uma classificação levando em conta o grau relativo de ser fiscalizado, conforme tabela abaixo.

Quadro 1: Estrutura e oportunidade de cumprimento da Legislação Trabalhista.

		Montante Relativo da Sanção	
		Alto	Baixo
Risco de ser apanhado e sofrer sanção	Alto	1. Cumprir	3. Não Cumprir
	Baixo	2. Não Cumprir	4. Não Cumprir

Fonte: Cardoso e Lage. (2005, p. 454)

Os autores apresentam a seguinte leitura das possibilidades:

1) o empregador cumpre a lei, porque a sanção é considerada alta o suficiente para tornar racional evitá-la, e o risco de ser pego e punido é também alto o suficiente para ser crível (digamos, significativamente superior a 50%); 2) o empregador não cumpre a lei porque, embora a sanção por não cumprir seja alta, a probabilidade de ser apanhado é muito baixa, por exemplo, significativamente inferior a 50%; 3) se o risco de ser pego é alto, mas a sanção é considerada pequena o bastante para tornar racional sofrê-la em lugar de incorrer nos custos trabalhistas, a lei não será cumprida; 4) finalmente, se a sanção for baixa e o risco de ser pego também, a lei tampouco será cumprida. (CARDOSO; LAGE, 2005, p. 454)

Existe, portanto, uma relação direta entre a efetivação do direito fundamental a saúde e segurança e ao meio ambiente do trabalho (assim como todo o conjunto de normas de Direito do Trabalho), ou seja, da observância da lei, com a chance de ser fiscalizado e se for fiscalizado de ser punido.

A pequena chance de ser fiscalizado, combinada com uma baixa possibilidade de ser punido pelo padrão hegemônico de atuação da Inspeção do Trabalho, que não utiliza adequadamente seus instrumentos de ação, combinado com uma “fiscalização orientadora” tem grande possibilidade de gerar como consequência a inefetividade da regulação do trabalho e, conseqüentemente, a negação dos direitos fundamentais do trabalhador. Identificam os autores que é por isso que o que prepondera no empresariado é o descumprimento da legislação.<sup>17</sup> Neste estudo esta concepção do risco pela visão do Empregador (Empresário) tem relevância pela conotação com a idealização da fiscalização orientadora.

Diante disto, cabe à Inspeção do Trabalho assumir a sua função precípua que é a de fazer com que o empresário cumpra a lei, usando seu poder de sanção, pois, conforme asseveram Cardoso e Lage (2005, p. 454):

Empresários racionais defrontados com custos do trabalho considerados suficientemente altos tenderão a não assumi-los a menos que as sanções sejam maiores do que esse custo e que a probabilidade de ser pego e sancionado seja suficientemente crível. Qualquer outra combinação de fatores será um incentivo ao não-cumprimento da lei.

Após esta diferenciação sobre risco e perigo, incumbe ainda tratar de questão de suma importância: a questão de que o Estado estaria em crise, quanto a isto colho a lição de Bucci (2006, p. 08):

É verdade que o estado é atacado hoje por todos os ângulos. De um lado, pelos que entendem que com a globalização o Estado perdeu o controle sobre sua agenda decisória, cabendo, então analisar qual o *locus* para onde se dirigiu esse poder de decisão ou a hipótese de esse poder estar disperso pelo mundo, nas mãos de atores sociais, tais como empresas transnacionais, organizações internacionais etc. De outro lado, por aqueles que consideram equivocada a concepção de um projeto de emancipação social em bases nacionais, quando o correto seria pensar-se num projeto de “emancipação humana”.

---

<sup>17</sup> Neste sentido Krein (2007, p. 41) “No caso do Brasil, o risco trazido pelo descumprimento “compensa”. Por um lado, a possibilidade ou a probabilidade de ser pego é relativamente pequena, **dada a precária estrutura de fiscalização construída no pós-guerra**, a burocratização da instituição sindical e a atuação da Justiça do Trabalho – voltada, na prática, ao atendimento dos desempregados. Apenas os casos denunciados tendem a ter uma perspectiva de solução. **Por outro lado, os custos, se apanhado, são baixos.** No caso de a reclamatória percorrer os caminhos da Justiça do Trabalho, há a determinação de reparação do débito e de pagamento dos custos do processo por parte do empregador, sendo muito difícil e raro o desembolso de multas ou indenizações pelo descumprimento de direitos. Em vez da multa, o valor pago em indenizações trabalhistas pode ser abatido do lucro operacional utilizado como base de cálculo para alguns tributos. As multas na fiscalização são historicamente muito reduzidas. Além disso, diferentemente das outras áreas do direito, é muito difícil alguém ser criminalizado pelo descumprimento da legislação trabalhista”

Pelo lado do enfraquecimento do poder decisório ante à globalização, é indubitável reconhecer a influência do poder econômico sobre o campo político (colonizando-o), mas devemos também ter em mente que à globalização hegemônica se contrapõem os localismos de matiz anti-hegemônica, pois é nos locais que a vida real acontece.

Por outro lado, a utopia do “cidadão do mundo”, detentor de uma cidadania universal esbarra na questão da materialização desta ideia, ante as dificuldades de cunho operacional que suscita, como, por exemplo, a não existência de uma instituição que assumiria o papel de fazer com que esta cidadania fosse respeitada.

Ressalta-se que o Estado, no dizer de Bucci (2006, p. 09), principalmente em países como o Brasil, que se enquadram nas sociedades periféricas, tem muito caminho a trilhar até que se possa “prescindir do Estado como *locus* de decisão política, como espaço central de convergência das ações políticas”.

O Estado ainda é instituição absolutamente necessária ao atual estágio da evolução civilizacional.

Para Britto (2006), o Estado nacional está vivo e, mais que isso, revitalizado pelas necessidades postas por uma economia cada vez mais global. Nestes termos, é importante compreender que o Estado nacional representa a única instância capaz de conduzir o próprio processo de globalização, por meio de suas decisões políticas. Como ressalta o autor, **“não se inventou qualquer substituto para o Estado nacional (no que diz respeito à) [...] produção de identidades coletivas capazes de manter unidas às sociedades”** (grifo nosso). Assim, o Estado nacional legitima-se como **principal ente planejador e administrador de políticas públicas, encarregando-se em implementar, de forma direta ou indireta, a opção de desenvolvimento.** (MARCHIONI, 2004, p. 199)

Reconhece-se, no entanto, que a necessidade de reformular sua atuação, pode ser apresentada principalmente por não conseguir enfrentar a questão dos riscos, conforme percebido por Trennephol (2004, p. 208):

Todavia, tem-se apontado a falência do modelo estatal atual, pelo fato de não conseguir gerenciar os problemas advindos da produção de riscos pela sociedade moderna. Há, pois, a defesa pela urgência na construção de um modelo de organização constituído pela efetiva integração de diversos elementos, entre os quais a participação popular e as necessidades ecológicas.

Nesta mesma linha, e fazendo a relação da política pública e a questão social aponta Pochmann, (2014, p. 19) a necessidade de reformulação do Estado “frente às suas ações e à horizontalização do conjunto das políticas de proteção

(previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho), e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) social.”

Este “novo” Estado deveria desincumbir-se das seguintes funções, conforme Osterne (2014, p. 48),

Assim, na busca das bases epistemológicas e dos modelos de análise das políticas públicas, compreender o Estado constitui tarefa imprescindível. Na ótica de Pereira (2010), em um sentido amplo as principais **funções do Estado** situam-se em **quatro** grandes setores: **as funções de Estado *stricto sensu***, encarregadas da ordem externa, da defesa do território, da representação externa, do provimento da justiça, da tributação e da administração dos serviços que presta; **as funções econômicas** orientadas para a criação e administração da moeda nacional, da regulamentação dos mercados e promoção do desenvolvimento (planejamento, geração de incentivos e estímulos, construção de infraestrutura em setores estratégicos, entre outros); **as funções sociais** para provimento universal dos bens sociais fundamentais (saúde, educação, habitação, alimentação, redes de proteção social etc.); e as funções de preservação do meio ambiente. (grifo do autor)

Com relação específica ao “mundo do trabalho” ou “relações de trabalho” a OIT defende que a Inspeção do Trabalho de responsabilidade dos Estados se impõe, como apurado por Santos (2012, p. 43):

Quanto à **inspeção do trabalho**, alguns paradigmas e macrotendências permanecem e tendem a ser ampliados (BARRETO, 2002, p. 12-3; RICHTHOFEN, 2002, p. 65-76). 1. Manutenção de uma inspeção do trabalho como **função pública, responsabilidade do governo**, e organizada como um sistema, **inserida e integrada** no contexto maior **dos sistemas estatais**, para administrar a política social e do trabalho, bem como supervisionar o atendimento à legislação e às normas. (grifo nosso)

A partir destes dois cenários: i) de que vivemos uma nova era, a “sociedade de risco” e; ii) de que o Estado ainda vive, é que se parte para a questão das políticas públicas.

Uma política pública pode ser desenvolvida diretamente pelo Estado ou por meio de parcerias com representantes das comunidades afetadas. Neste trabalho, contudo, é conferido maior relevância ao papel do Estado<sup>18</sup>.

O caráter público da PNSST, em primeiro lugar, vem do destaque que o tema

---

<sup>18</sup> “A atividade de prevenção do perigo, estreitamente ligada a noção de polícia, evoluiu de uma esfera mínima no Estado liberal (i), para um âmbito mais amplo, proporcional aos encargos que o Estado social assumiu, máxime a uma proteção positiva dos direitos fundamentais (ii)” (GOMES, 2007, p. 246)

recebe na Constituição<sup>19</sup>. É indubitável reconhecer que as questões relacionadas aos riscos ambientais receberam importante tratamento do nosso ordenamento central, quer seja no campo do meio ambiente, quer seja especificamente no seu subcampo ligado ao local e às condições de onde e como o trabalho é prestado.

A cruel realidade enfrentada pelos trabalhadores brasileiros, evidenciadas nas mortes, mutilações e adoecimentos gerados pelos mais variados fatores de risco, nos mais variados locais de trabalho, que representam a negação da garantia da qualidade de vida e da preservação da vida, saúde e integridade psicofísica do trabalhador, faz com que este tema interesse tanto ao Estado<sup>20</sup> quanto à Sociedade como um todo, evidenciando, assim, a afirmação da PNSST como uma política pública.

### 2.3.2 Antecedentes: dos primeiros passos até a edição da PNSST

A convenção 155 da OIT, ratificada pelo Brasil, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 18 de maio de 1992 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo do Decreto n.º 1.254, de 29 de setembro de 1994.

O Brasil, portanto, comprometeu-se a implantar uma política de SST, mas apenas 20 anos após este compromisso internacional, pela ratificação da Convenção 155 da OIT, foram dados os primeiros passos importantes no sentido de garantir-se que o trabalho, direito humano fundamental e sustentáculo da organização social, possa ser desenvolvido de tal maneira que contribua para “a melhoria da qualidade de vida e a realização pessoal e social dos trabalhadores, sem prejuízo para a sua saúde e integridade física e mental”. (ARCURI, 2007, p. 2)

<sup>19</sup> Como afirma Alonso (2006, p. 147): “a própria política pública a ser executada e cobrada (prestação positiva estatal) será estabelecida em linhas gerais pela norma constitucional”.

<sup>20</sup> Há Estado – afirma-se – porque se necessita de segurança **diante dos acidentes**, da **enfermidade**, do crime, das catástrofes naturais ou da condição dos deficientes, das crianças, dos idosos... Entretanto, para que o **risco** atue como instância legitimadora, o Estado precisa apresentá-lo em duas dimensões complementares: (a) **como acidente**, isto é, como disfunção passageira no bom funcionamento do mecanismo institucional dominante, e (b) atomizado, um a um e nunca como um **perigo** global. Toda a ideologia do Estado moderno foi construída sobre a base do medo do caos e, no chamado “Estado de bem-estar”, este medo substanciou-se no **conceito de risco**. (SERRANO, 2004 p. 33)

Antes de adentrarmos em aspectos da PNSST, procederemos a uma breve digressão histórica e apontaremos os antecedentes da mesma, tendo em mente que, conforme ressalta Bucci (2006, p. 269) “uma política pública deve ser a expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para manifestação clara e transparente das posições em jogo”. Esta participação é destacada com a realização das CNST – Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador.<sup>21</sup>

O primeiro momento importante, no caminho percorrido até os dias atuais, foi a convocatória da Terceira Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador - III CNST pelos ministérios MPS/MTE/MS, através da portaria interministerial nº 774, de 28 de abril de 2004 - DOU de 29/04/2004, com objetivo de implantar a POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR, bem como de definir novas diretrizes. (PLANSAT, 2012, p. 9).

Esta conferência apresentava os seguintes eixos temáticos: i) integralidade e transversalidade da ação do Estado em saúde do trabalhador; ii) incorporação da Saúde do Trabalhador nas políticas de desenvolvimento sustentável e iii) efetivação e ampliação do controle social em Saúde do Trabalhador. (OLIVEIRA, 2011, p. 63).

Da III CNST resultaram 362 resoluções<sup>22</sup>, assim distribuídas: i) do eixo temático 1: as resoluções de 1 a 163; do eixo temático 2: as resoluções 164 a 273 e; iii) do eixo temático III: as resoluções 274 até 362. As resoluções, que serão abordadas por ocasião da análise da PNSST, têm como finalidade balizar o planejamento e a execução de ações, que busquem melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores. O próprio fechamento do relatório destaca: “Assim, amplia-se a pauta para temas que vão além da relação patrão-empregado, incluindo questões referentes **ao desenvolvimento sustentável, às questões ambientais**, à cidadania e à participação social”.

---

<sup>21</sup> Foram realizadas quatro CNST. A 1ª CNST, foi realizada 1986 com os seguintes temas: Diagnóstico da Saúde e Segurança dos trabalhadores; Novas alternativas e atenções a Saúde dos trabalhadores e afirmação da Saúde como um direito de cidadania e um dever do Estado. A 2ª CNST foi realizada em 1994, e teve como tema: Construindo uma política de saúde do Trabalhador. A 3ª CNST, realizada de 24 a 27 de novembro de 2005, e teve como tema: Trabalhar, sim! Adoecer não! A 4ª passou a chamar-se de CNSTT- Conferência nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, realizada em 2015, teve como tema: “SAÚDE DO TRABALHADOR E DA TRABALHADORA, DIREITO DE TODOS E TODAS E DEVER DO ESTADO”.

<sup>22</sup> Constam do Relatório ampliado da 3ª CNST. Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/trabalhar\\_sim\\_adoecer\\_nao.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/trabalhar_sim_adoecer_nao.pdf), acesso em 16 set. 2016.

As resoluções e moções das CNSTs configuram-se como uma das mais importantes fontes materiais<sup>23</sup> do direito ao meio ambiente do trabalho, à saúde e à segurança do trabalhador.

O passo seguinte foi a criação do Grupo de Trabalho composto pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde, para elaboração de um documento-base, submetido à consulta pública por meio da Portaria Interministerial n.º 800, de 3 de maio de 2005. (PLANSAT, 2012, p. 9).

Já na introdução do documento-base publicado, conforme destacado por Arcuri (2007, p. 2-3), apreende-se a necessidade<sup>24</sup> de superação da fragmentação, desarticulação e superposição das ações implementadas, pelos setores trabalho, previdência social, saúde e meio ambiente, isto por assinalar que a elaboração e implementação da política, deve ser pensada para possibilitar uma abordagem transversal e intersetorial, exigindo-se, portanto, atuações multidisciplinares, interdisciplinares e intersetoriais, aptas a abranger toda a complexidade das relações produção-consumo-ambiente e saúde.

Quem é o destinatário desta política? Apenas os empregados? É importante consignar que o alcance da PNSST ultrapassa a fronteira dos empregados formalizados, devendo contemplar uma gama ampla de trabalhadores.

Aponta Arcuri (2007, p. 3) o conceito de trabalhador no texto-base<sup>25</sup>, “todos os homens e mulheres que exercem atividades para sustento próprio e/ou de seus dependentes, qualquer que seja a sua forma de inserção no mercado de trabalho, no setor formal ou informal da economia”. Incluem-se nesse grupo:

[...] todos os indivíduos que trabalharam ou trabalham como: empregados assalariados; trabalhadores domésticos, avulsos; rurais, autônomos; temporários; servidores públicos; trabalhadores em cooperativas e

<sup>23</sup> Cassar (2010, p. 52) afirma que as fontes materiais de direito se encontram num estágio anterior às fontes formais, porque contribuem para a formação do direito material. A fonte material é antecedente lógico das fontes formais. Godinho (2005, p. 139) propõe que as fontes materiais do Direito do Trabalho podem ser classificadas em: econômicas, sociológicas, políticas e filosóficas, quanto as fontes materiais políticas afirma: “As fontes materiais justralhistas, sob o ponto de vista político – ainda que guardando forte relação com a perspectiva sociológica já examinada – dizem respeito aos movimentos sociais organizados pelos trabalhadores, de nítido caráter reivindicatório.”

<sup>24</sup> No próximo item será tratada a temática da fiscalização na questão do ambiente do trabalho, e poderá se avaliar se esta “necessidade”, pelo menos neste aspecto foi superado.

<sup>25</sup> O texto base acolhe a resolução 01 da 3ª CNST “1. Garantir a **universalidade**, a integralidade e a equidade no acesso aos serviços de saúde como fundamental para todos os trabalhadores e trabalhadoras, dos setores público e privado, autônomos e informais, urbanos e rurais, empregados, desempregados e aposentados. As inclusões sociais, amplas e irrestritas, abrem caminho à conquista e consolidação de sua saúde e cidadania.”



empregadores, particularmente os proprietários de micro e pequenas unidades de produção e serviços entre outros. Também são considerados trabalhadores aqueles que exercem atividades econômicas na unidade domiciliar; o aprendiz ou estagiário e aqueles temporária ou definitivamente afastados do mercado de trabalho por doença, aposentadoria ou desemprego.

Esta relação de trabalhadores remete à contextualização da população economicamente ativa (PEA), com preocupação importante com a precarização que se verifica no campo do trabalho informal, e da baixa cobertura previdenciária e trabalhista deste tipo de trabalhador. (ARCURI, 2007, p.3)

Em 2006, a OIT aprova a Convenção n.º 187<sup>26</sup> sobre a estrutura de promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, pela qual se evidencia a necessidade de promoção de uma cultura da prevenção, onde se destacou a importância do comprometimento dos Estados-Membros com uma melhoria contínua da segurança e saúde no trabalho. Esta convenção reafirma o modelo tripartite e vislumbra três pontos fulcrais para a consecução de seu objetivo. São eles: “ uma política coerente de segurança e saúde no trabalho, um sistema que dê a infraestrutura necessária à adoção da política e um plano nacional de segurança e saúde no trabalho”.<sup>27</sup> (PLANSAT, 2012, p. 9)

Em 2007, a Organização Mundial de Saúde – OMS aprovou o “Plano de Ação Mundial sobre a Saúde dos Trabalhadores”, que enaltece a importância de que seus Membros elaborem e implantem uma política de saúde do trabalhador, que leve em conta o que preconiza a OIT em suas convenções, e que preveja mecanismos de coordenação intersetorial das atividades na área. (PLANSAT, 2012, p. 9)

Em 2008, os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social voltam a destacar a necessidade de continuidade da construção de uma Política na área, enfocando-a de forma coerente e contemplando a articulação entre as ações dos diversos órgãos. Observam ainda a necessidade do enfoque tripartite, de acordo com os princípios e diretrizes da OIT e instituem a Comissão Tripartite de

---

<sup>26</sup> Esta convenção ainda não foi ratificada pelo Brasil, mas de acordo com o Art. 19, da Constituição da OIT, seus comandos devem ser encaminhados por todos os países, ou seja, muito embora não sejam fontes formais de Direito, são fontes materiais do Direito. (PLANSAT, 2012, p. 9) Falar da portaria que chamou a 1ª CNST.

<sup>27</sup> A Política e o Plano serão tratados na sequência, e o sistema de fiscalização será tratado no segundo capítulo deste trabalho.

Saúde e Segurança no Trabalho-CTSST<sup>28</sup> pela Portaria Interministerial n.º 152, de 13 de maio de 2008<sup>29</sup>, que no art. 2º prevê suas competências:

I) revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador - PNSST, elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial n.º 1.253, de 13 de fevereiro de 2004, de forma a atender às Diretrizes da OIT e ao Plano de Ação Global em Saúde do Trabalhador, aprovado na 60ª Assembleia Mundial da Saúde ocorrida em 23 de maio de 2007; II) **propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes;** e III) **elaborar um Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho**, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social. (grifo nosso)

Para qualquer política pública a definição clara dos papéis dos atores é primordial, pois é a atuação do poder público que vai dar concretude ou não à política desenvolvida.

Em sua 9ª reunião, foi aprovado pela CTSST, por consenso, o texto básico da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, que foi submetido à apreciação dos Ministros do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde, e oportunamente à decisão da Presidência da República, que acabou por editar o Decreto n.º 7.602 de 7 de novembro de 2011, que será analisado a seguir. (PLANSAT, 2012, p. 10) A CTSST, desincumbido-se de suas competências elabora a política (conteúdo), conforme itens I e II acima, que vão dar origem ao decreto (que aprovou o anexo único) e também elabora o Plano Nacional de Saúde do Trabalhador-PLANSAT, conforme item III acima, cabendo uma importante distinção, não adotando nenhuma forma normativa (Decreto, Portaria, IN etc.)

---

<sup>28</sup> Integram a Comissão acima referida os seguintes representantes: Representando o Poder Executivo (governo federal) os três ministérios (Trabalho e Emprego, Previdência Social e Saúde), são representantes do Patronato-empregadores (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo e Confederação Nacional do Transporte) e dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Central- Geral dos Trabalhadores do Brasil, Força Sindical, Nova Central Sindical dos Trabalhadores e União Geral dos Trabalhadores). A coordenação é efetuada pelos representantes de governo, em sistema de rodízio anual. Vide art. 3º da Portaria Interministerial 152/2008.

<sup>29</sup> Portaria publicada no DOU de 15/05/08 – Seção 1 – p. 78

### 2.3.3 A formulação da política brasileira de segurança e saúde do trabalhador – PNSST

Este tópico apresenta os principais elementos da PNSST, comparando-a<sup>30</sup> com outras políticas públicas, que guardam estreita correlação com esta, que são a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA - (Lei 6.938/81)<sup>31</sup> e a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei 12.305/10).

A PNSST, preconizada na Convenção 155, começou a se materializar, sob uma perspectiva jurídica, apenas em 2011, com a publicação do Decreto n.º 7.602.

O decreto apenas aprova a política nos termos do anexo, que prevê quatro tópicos: Objetivos e Princípios (itens I, II, III), Diretrizes (item IV), Responsabilidades (itens V, VI, VII e VIII) e Gestão (itens IX, X, XI e XII).

Aqui está a primeira grande diferença quando se comparam as políticas públicas, acima referidas com a PNSST, que aquelas foram incorporadas no sistema jurídico nacional através de lei, enquanto esta foi por mero decreto<sup>32</sup>, o uso deste instrumento jurídico destoa da prática usada no legislativo, como dito, pois, o decreto é ato do Poder Executivo, e o seu uso é adequado para regulamentar e não para

<sup>30</sup> A escolha da PNMA é justificada pela resolução 182 da 3ª CNST “182. Incorporar os conceitos, princípios e diretrizes da atual Política Nacional de Meio Ambiente na elaboração e implementação da Política Nacional de segurança e Saúde do Trabalhador, com inclusão dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de Responsabilidade Social, respeitando as diversidades e contribuindo para a superação das desigualdades regionais. (R19-E2), bem como por ser Ela a Política Mae, no que se refere a todas as Políticas de cunho ambiental, a PNRS foi escolhida aleatoriamente, para mostrar como tem sido realizada a elaboração de leis, que se consagram como marcos regulatórios, para poder analisar se a PNSST se adequa a este conceito.

<sup>31</sup> Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

<sup>32</sup> De acordo com Oliveira (2013, p. 13) “Seguindo o que se pode qualificar como uma tendência, o legislador brasileiro tem se ocupado, nos últimos anos, com a criação de leis de políticas públicas nacionais para as mais diversas áreas. Uma breve consulta aos repositórios da legislação federal por meio da rede mundial de computadores permite a identificação de várias leis que se autodenominam instituidoras de “políticas nacionais”, dentre elas: Lei nº 11.105/2005 (Política Nacional de Biossegurança - PNB); Lei nº 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais); Lei nº 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo); Lei nº 11.959/2009 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca); Lei nº 12.187/2010 (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC); Lei nº 12.188/2010 (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER); Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); Lei nº 12.334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB); Lei nº 12.484/2011 (Política Nacional de Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu – PNMCB); Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana); Lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC); Lei nº 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista); e Lei nº 12.787/2013 (Política Nacional de Irrigação).

estabelecer a própria “política legislativa”. A técnica utilizada faz com que os objetivos e princípios, diretrizes, responsabilidades e gestão da PNSST, não são referenciados por Artigos (técnica de elaboração de leis) mas por itens. O mais adequado seria ter sido elaborada a política na forma de Lei.

De qualquer forma, não se pode olvidar de que esta política deve ser na sua elaboração e implementação lida e aplicada com estrita observância da Constituição<sup>33</sup>, por tratar-se de uma política de Estado, apresentando caráter particularmente estável e inflexível e determinam que os governos de um Estado as implementem, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiam em determinados momentos históricos. (OSTERNE, 2014, p. 48)

Como as demais políticas que servem de parâmetro para análise, a PNSST apresenta objetivos<sup>34</sup> e princípios.

Os objetivos de uma política estão ligados aos problemas que se propõem resolver com a política proposta, ou seja, qual o interesse público a ser realizado.<sup>35</sup>

A PNSST apresenta os seguintes objetivos:

- a) promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador;
- b) prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele.

O primeiro objetivo é de espectro geral e remete à ideia de meio ambiente como um todo, enquanto o segundo é um objetivo mais específico, pois relacionado aos resultados da “poluição ambiental” de âmbito laboral. Estes objetivos guardam consonância com o item dois do art. 4º da C. 155 da OIT.

Para a consecução destes dois objetivos, a PNSST aponta a necessidade de eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho. Este objetivo está conectado ao direito social dos trabalhadores, inscrito no inciso XXII do art. 7º da CF/88, inpondo-se para a realização desta missão a observância de normas

---

<sup>33</sup> Neste sentido Bucci (2006, p. 255) afirma: “a realização das políticas deve dar-se dentro de parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidas pelo direito – gerar efeitos jurídicos.”

<sup>34</sup> A importância de analisar os objetivos, princípios e diretrizes de uma política se dá por serem “vetores para implementação concreta de certas formas de agir do Poder Público” e assim se estabelece a relação das políticas públicas com o Direito Administrativo, principalmente porque as decisões administrativas podem influir com que seus objetivos se realizem ou não. (BUCCI, 2006, p. 267-8).

<sup>35</sup> O conteúdo da política PNSST encontra-se no anexo ao decreto 7.602. item 1.

regulamentadoras da segurança e saúde no trabalho, desenvolvidas para propiciar a eliminação ou redução dos riscos.

Em última análise, as normas estabelecem obrigações de fazer e não fazer, que se impõem a todo aquele que usufrui da força de trabalho de outrem, que visam a deixar o ambiente de trabalho dentro de níveis seguros e salubres, se isto não ocorre, nos parâmetros legais, o empregador deve ser instado a adequar-se às normas.

Este objetivo guarda estreita conexão com a origem da necessidade da política, e apenas ganham importância e destaque o reconhecimento de que os danos suportados pelos trabalhadores, quando acometidos por doenças e vitimados por acidentes, têm uma causa, e esta causa é sua exposição aos riscos nos ambientes de trabalho, que necessitam ser eliminados ou ao menos reduzidos.

Vejamos como a PNSST se firma na questão principiológica.

A PNSST adota os seguintes princípios: universalidade, prevenção, precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação, diálogo social e integralidade.

Quando se compara a PNSST com a PNMA e a PNRS, constata-se, que por tratarem do tema ambiente, em especificidades próprias, a PNSST deixou a desejar na previsão de princípios, ou, em outras palavras, foi econômica (poderíamos dizer que foi para atender interesses econômicos).

Por exemplo, no art. 2º da Lei 6938/1981 - PNMA estão previstos alguns princípios não aventados na PNSST, entre os quais: Inciso “III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;” e inciso “X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.”

Quanto ao primeiro inciso que trata do planejamento e fiscalização, principalmente no que se refere à fiscalização<sup>36</sup>, será dado especial destaque no segundo capítulo desta dissertação, mas de antemão pode-se evidenciar um claro

---

<sup>36</sup> Conforme resolução 17 da 3ª CNST “17. Eleger como prioridade da fiscalização, pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e do Meio Ambiente, o trabalho e as condições do desenvolvimento do trabalho, visando dirimir as causas de adoecimento, com aplicação de penalidades aos infratores” e resolução “9. Garantir a fiscalização conjunta dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social, da Saúde e do Meio Ambiente, em articulação com o Ministério Público do Trabalho, onde houver trabalho em condições insalubres, perigosas e degradantes, como nas carvoarias, madeireiras, canaviais, construção civil, agricultura em geral, calcareiras, mineração, entre outros.

distanciamento da PNSST, dos ditames da Convenção 155 da OIT, principalmente, por não dar a esta questão a merecida importância, nos expressos termos do Artigo 9º da Convenção<sup>37</sup>. A PNSST apenas faz breve menção à fiscalização quando trata da responsabilidade dos entes públicos envolvidos nesta política pública.

A questão subjacente não é ter um sistema, mas ter um sistema que assegure o controle da aplicação das leis e regulamentos. A pergunta poderia ser assim formulada: o sistema (modelo) de que o Brasil dispõe assegura o cumprimento das Normas Regulamentadoras, em especial no âmbito das MPE?

A educação ambiental também é muito relevante. Autores que tratam do meio ambiente do trabalho, tais como Amorim Junior (2013, p. 101-27), elencam entre os princípios norteadores da saúde e segurança no trabalho o “princípio da instrução do trabalhador”, que guarda estreita relação com a ideia de educação ambiental, apontando inclusive a necessidade de inserção da disciplina de Meio Ambiente do Trabalho nos currículos escolares.<sup>38</sup>

Fernandes (2009, p. 49-110), ao dispor dos princípios do Direito Ambiental Geral e sua conexão com o Direito Ambiental do Trabalho, aponta, entre os princípios, o da participação popular, baseado na educação ambiental e na informação ambiental.

Tais autores apresentam a importância da educação ambiental, no tocante à preservação do meio ambiente, e isto ganha maior relevância no MAT, na medida em que a informação e o conhecimento dos riscos a que são expostos os trabalhadores são condições *sine quibus non*, para a prevenção de acidentes e de seus danos, como já visto, o objetivo maior de toda a PNSST.

Poderíamos nos questionar se um modelo de fiscalização orientadora estaria mais afeita a materializar o princípio da educação ambiental, ou de controlar a aplicação das normas (leis)? Qual é a essência da técnica de fiscalização? Não há uma contradição entre a PNSST e a política de tratamento favorecido as MPE? Qual é esta contradição?

Na comparação com a PNRs, a omissão de princípios fica evidente, pois a Lei 12.305/2010 estabelece, no artigo 6º, os princípios informadores da PNRs:

---

<sup>37</sup> C 155 OIT Art. 9º O controle da aplicação das leis e dos regulamentos relativos à segurança, à higiene e ao meio ambiente de trabalho **deverá estar assegurado por um sistema de inspeção das leis ou dos regulamentos.**” (grifo nosso)

<sup>38</sup> Existem diversas resoluções da III CNST que tratam desta questão.

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: **I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador** e o protetor-recebedor; **III - a visão sistêmica**, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX - o respeito às diversidades locais e regionais; **X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.** (grifo nosso)

Na leitura destes princípios, percebe-se novamente que a PNSST não reconhece importantes princípios na sua conformação, podendo-se identificar naqueles acima negritados exemplos de princípios que, apesar de não previstos, apresentam-se, sem sombra de dúvida, perfeitamente adequados à PNSST.

Muito embora se estabeleça a prevenção como princípio<sup>39</sup>, não se dá a devida importância ao princípio da precaução<sup>40</sup>, muito em voga nas discussões do Direito Ambiental. Gomes (2007, p. 312) quanto a isto afirma “precaução é a prevenção levada à potência máxima”.

---

<sup>39</sup> Este é o mega princípio do Meio Ambiente e para o Meio ambiente do trabalho apresenta a mesma conotação, considerado princípio reitor do Direito Ambiental, em razão do reconhecimento de que os danos ambientais, apresentam como característica mais evidente, quase na totalidade dos casos, a sua irreversibilidade (FERNANDEZ, 2009, p. 106). Tem recebido destaque na OIT como se vê dos seguintes dispositivos: C 155 Art. 4 Item 2 “Essa política terá como objetivo **prevenir os acidentes e os danos à saúde** que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho”. Na C 187 art. 1º alínea “a” “[...] d) A expressão **cultura nacional de prevenção em matéria de saúde e segurança** diz respeito a uma cultura em que o direito a um meio ambiente seguro e saudável trabalho é respeitado em todos os níveis, em que governo, empregadores e trabalhadores participam ativamente em iniciativas destinadas à assegurar um meio ambiente de trabalho seguro e saudável através de um sistema de direitos, responsabilidades e deveres, definidos e que seja **atribuída a máxima prioridade ao princípio da prevenção**”. E Art. 2º item 1. Qualquer membro que ratificar a presente Convenção deverá promover a melhoria contínua da segurança e saúde no trabalho, a fim **de prevenir lesões, doenças e mortes** causadas pelo trabalho através do desenvolvimento de uma política, de um sistema e de um programa nacional, em consulta com as demais organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores.

<sup>40</sup> Para muitos os termos prevenção e precaução podem ser consideradas sinônimas, pois impõe atuação antecipatória ante a perigos e riscos, a diferenciação encontra-se no que tange ao “ grau de proteção variável em função do conhecimento que se dispõe sobre o agente potencialmente danoso” (FERNANDEZ, 2009, p. 103)

A prevenção<sup>41</sup> se adequa a situações em que se tem certeza do dano ambiental, enquanto a precaução incide no campo da incerteza, seja ela quanto ao perigo<sup>42</sup> em si (existe ou não perigo) ou quanto à incerteza científica sobre este mesmo perigo. (FERNANDES, 2009, p. 103.)

No âmbito do princípio da prevenção, a atuação é para “inibir o risco de dano, ou seja, o risco de que a atividade perigosa (e não apenas potencialmente ou pretensamente perigosa) possa vir a produzir, com seus efeitos danos, ambientais” (LEITE; AYALA, 2004, p. 71)

Como exemplo de fácil compreensão, na construção civil, os trabalhadores são expostos a riscos que podem levar à morte, tais como o risco de queda. As normas voltadas à prevenção deste risco impõem obrigações de fazer (inibitórias da exposição), como proteções periféricas, linha de vida e cintos de segurança. Se não forem implementadas tais medidas preventivas, os riscos se transformam em dano iminente. Este é um exemplo de aplicação do princípio da prevenção.

O princípio da precaução, “esquecido” na PNSST, de acordo com Jose Esteve Pardo (2015, p. 169 e ss), se origina na Alemanha e recebe forte destaque na Rio-92, como visto, direcionado para as decisões no momento de incerteza, também conhecido como princípio da cautela, com forte vocação para tratar de bens jurídicos como meio ambiente e saúde humana.

O “esquecimento” da precaução na PNSST fica mais evidente pela leitura dos objetivos da política.

Num aspecto objetivo, o princípio da precaução reveste-se da condição de princípio inspirador da legislação<sup>43</sup> e da atuação dos poderes públicos (Administração Pública). Apresenta ainda um caráter preventivo negativo, buscando bloquear efeitos incertos, como, por exemplo, ser aplicado na retirada de produto do mercado, proibição temporária de comercialização, negação preventiva de

---

<sup>41</sup> Para Morato Leite, (2004, p. 71), “O objetivo fundamental perseguido na aplicação do princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa”.

<sup>42</sup> Pela distinção entre perigo e risco é conveniente ler “perigo” como “risco”.

<sup>43</sup> É importante lembrar, com Gomes (2007, p. 364) que “[...] a precaução não pode ser entendida como noção diretamente aplicável, porque qualquer restrição da liberdade tem que encontrar assento na lei. Por outro lado, a antecipação de riscos deve equacionar o mais equilibradamente possível a incerteza que envolve os pressupostos de facto da decisão e os valores a salvaguardar, no sentido de, com o auxílio da técnica, encontrar medidas mais adequadas e menos lesivas dos interesses em presença.”



autorização e até no fechamento temporário de uma instalação. (PARDO, 2015, p. 169 e ss)

Como exemplo, citamos a aplicação da precaução à gestão ou governança dos riscos decorrentes da nanotecnologia. Ante a ausência de pesquisas científicas quanto aos danos que possam provocar no organismo humano, devem receber um tratamento de cautela. Quando o conhecimento científico atingir um certo grau de certeza quanto aos malefícios ou não da tecnologia ao organismo humano, passa-se para a adoção de medidas preventivas, e nesta hipótese passam a compor as normas regulamentares que impõem obrigações de fazer e não fazer.

Outra aplicação possível é quanto à incerteza acerca da potencialidade danosa de certo produto biológico ou químico que carece de maiores pesquisas sobre a toxicidade para a saúde humana. A precaução indica a não exposição do trabalhador a tais agentes de risco. (FERNANDES, 2009, p. 106)

Outro ponto que chama a atenção é a absoluta omissão da PNSST em relação à responsabilização pelos danos sofridos pelos empregados em função de ação ou omissão do empregador/tomador (caracterizável pelo descumprimento das normas regulamentadoras) que geram acidentes de trabalho, enquanto que a PNRS prevê quanto a este assunto o Princípio do Poluidor-Pagador (PPP).<sup>44</sup>

Este princípio influencia no campo das responsabilidades administrativas, penais e civis. É o que se apreende do art. 225 § 3º da CF/88: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados”.

A atuação da fiscalização do trabalho tem importante papel na aplicação do PPP, pois é ela que verifica o que causou o acidente do trabalho, quais as normas que foram descumpridas e que podem ter contribuído para a ocorrência do acidente, realizando a previsão da Convenção 155 da OIT em seu Art. 11, alínea “d”: “a realização de sindicâncias cada vez que um acidente de trabalho, um caso de

---

<sup>44</sup> Para Fabio Fernandes (2009, p. 63), no âmbito do meio ambiente laboral, o poluidor, o predador, ou degradador, é o próprio empregador. A responsabilidade deve recair sobre o empregador/poluidor, pois é este que assume os riscos da atividade econômica, principalmente porque este possui o poder diretivo, e também, controla as “condições que determinam a ocorrência do dano ambiental trabalhista”.

doença profissional ou qualquer outro dano à saúde ocorrido durante o trabalho ou com relação ao mesmo possa indicar uma situação grave”.

Este referencial da responsabilidade tanto das práticas preventivistas, quanto das consequências geradas por atitudes que evidenciem a exposição indevida dos trabalhadores a riscos, não refulgem claramente na PNSST, e neste sentido esta, mais uma vez, não acolhe o que foi preconizado na Convenção 155 da OIT, especificamente na seguinte passagem:

Artigo 6. A formulação da política referida no artigo 4 da presente Convenção **deverá determinar as respectivas funções e responsabilidades**, em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho, **das autoridades públicas, dos empregadores, dos trabalhadores** e de outras pessoas interessadas, levando em conta o caráter complementar dessas responsabilidades, assim como as condições e a prática nacionais. (grifo nosso)

Este tema restou negligenciado na política em análise, exceto quanto às atribuições/competências (responsabilidades) dos Ministérios envolvidos, como abaixo ficará registrado.

Isto não quer dizer que na legislação nacional esta questão não seja abordada, pois, tanto a CLT quanto a NR1 tratam dela, ao preverem as obrigações do empregador e do empregado, o que se questiona é a não abordagem no campo da responsabilidade objetiva ou subjetiva, em razão da polêmica que tal assunto desperta. A PNMA trata da questão da responsabilidade no art. 14, § 1º:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade**. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Retornando ao tema da responsabilidade na conceituação do que é poluidor, conforme art. 3º, inciso IV: “Poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

A PNSST poderia, com base no que foi já apresentado, ter adotado uma postura firme quanto à gestão de riscos, mas é absolutamente omissa.

Apenas cotejando as previsões quanto aos princípios nas três políticas aqui analisadas percebe-se que tanto a PNMA, que é anterior à CF/88, quanto a PNRS,

que é posterior à CF/88, pois é de 2010, são mais profícuas na declaração dos princípios que balizam as políticas nelas previstas.

Esta tarefa, voltada a dar efetividade como a Convenção 155 da OIT expressamente declara no art. 11, em muito tem contribuído para que outros órgãos institucionais, como o MPT e a AGU, possam exercitar suas funções materializadoras do princípio do poluidor-pagador, com as ações civis públicas, pelo MPT e pelas ações regressivas no caso da AGU.

Essa análise comparativa acima realizada, quanto aos princípios, justifica-se no sentido ensinado por Leite e Ayala (2004, p. 6), quanto asseveram:

[...] se atribui aos princípios a função primária de ordenação metódica dos processos de decisão em matéria do Direito do Ambiente, cuja correta e precisa compreensão de seu conteúdo pode contribuir, com eficiência, no processo de compreensão e avaliação da especificidade da dimensão dos riscos e dos problemas ambientais, permitindo que se possa oferecer a resposta esperada desses processos metódicos.

Assim, a concepção dos princípios da PNSST apresenta-se, no que se analisou, muito aquém do necessário, seja na comparação com o previsto na Convenção 155 da OIT ou nas políticas públicas utilizadas como parâmetro de comparação. Caberia uma revisão e ampliação dos mesmos.

#### **2.3.4 Diretrizes da PNSST em comparação com a PNMA e PNRS**

As diretrizes da PNSST<sup>45</sup> deram origem aos objetivos do PLANSAT- Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Para realizar estes objetivos foram previstas estratégias e para cada estratégia foram estabelecidas ações, responsáveis e prazos. As diretrizes são:

a) inclusão de todos os trabalhadores brasileiros no sistema nacional de promoção da saúde; b) harmonização da legislação e articulação das ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação da saúde do trabalhador; c) adoção de medidas especiais para atividades de alto risco; d) estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador; e) promoção da implantação de sistemas e programas de gestão da segurança e saúde nos locais de trabalho; f) reestruturação da

<sup>45</sup> As diretrizes constam no item IV do Anexo, aprovado pelo art. 1º do Decreto 7.802/2011. Este item tem a seguinte redação: “As ações no âmbito da PNSST devem constar do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e desenvolver-se de acordo com as seguintes diretrizes”.

formação em saúde do trabalhador e em segurança no trabalho e o estímulo à capacitação e à educação continuada de trabalhadores; e g) promoção de agenda integrada de estudos e pesquisas em segurança e saúde no trabalho. (AMORIM JUNIOR, 2013, p. 151).

Para Amorim Junior (2013, p. 154) a PNSST, incorporada ao universo jurídico brasileiro com o decreto 7.602/2011, corporifica o princípio do não improviso ao vindicar a efetividade de ações planejadas, coordenadas e integradas, apresentando objetivos, princípios e diretrizes claras.

Destaca ainda que, ao adotar um modelo de gestão participativa, baseado no modelo tripartite da OIT, com a participação do governo, do trabalhador e do empregador, a PNSST estabelece responsabilidades bem evidentes para cada um dos intervenientes.

A PNMA não adota a expressão diretrizes, mas trata do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, no art. 6º, onde deixa expressas as competências e estruturação dos órgãos voltados à implantação da PNMA, com a participação das três esferas de entes da Federação, União, Estados e Municípios.

Na PNRS existe igualmente a previsão de atuação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios e a fixação da competência dos Estados de fiscalizarem, conforme segue:

Art. 11. Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados: I - promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal; **II - controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.** Parágrafo único. A atuação do Estado na forma do **caput** deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município e soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.

A PNSST, prevê no campo das responsabilidades as competências (funções) de cada órgão da UNIÃO, na verdade, de cada um dos Ministérios envolvidos com a temática da saúde e segurança no trabalho. Todavia, a política silencia sobre a responsabilidade dos causadores dos danos ambientais nos ambientes de trabalho, ao contrário do que estabelece o artigo 6º da Convenção 155, da OIT.

Art. 6 - A formulação da política referida no artigo 4 da presente Convenção **deveria determinar as funções e responsabilidades** respectivas, em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio-ambiente de trabalho, **das autoridades públicas, dos empregadores, dos**

**trabalhadores e de outras pessoas interessadas**, levando em conta o caráter complementar dessas responsabilidades, assim como as condições e a prática nacionais.

A PNSST deveria ter tratado das funções e responsabilidades das autoridades públicas (administração pública), dos empregadores (aqui devem ser considerados todos aqueles que utilizam a força de trabalho) e dos trabalhadores, além de outros interessados.

Isso não foi observado no Brasil.

Na esfera governamental, o decreto 7.802.2011<sup>46</sup> prevê a participação dos Ministérios do Trabalho, da Previdência Social e da Saúde, estabelecendo as funções (responsabilidades) de cada órgão para o atingimento dos objetivos da PNSST.

O item VI do anexo aprovado pelo art. 1º do Decreto 7.802/2011, trata das funções e responsabilidades do Ministério do Trabalho - MT (MTb):

**VI - Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego:** a) formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, bem como supervisionar e coordenar a execução das atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes de trabalho e respectivas condições de trabalho; b) elaborar e revisar, em modelo tripartite, as Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho; c) participar da elaboração de programas especiais de proteção ao trabalho, assim como da formulação de novos procedimentos reguladores das relações capital-trabalho; d) promover estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, propondo o seu aperfeiçoamento; e) acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e convenções ratificados pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à Organização Internacional do Trabalho - OIT, nos assuntos de sua área de competência; f) planejar, coordenar e orientar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador; e g) por intermédio da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO: 1) elaborar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador; 2) produzir análises, avaliações e testes de medidas e métodos que visem à eliminação ou redução de riscos no trabalho, incluindo equipamentos de proteção coletiva e individual; 3) desenvolver e executar ações educativas sobre temas relacionados com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho; 4) difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador; 5) contribuir com órgãos públicos e entidades civis para a proteção e promoção da saúde do trabalhador, incluindo a revisão e formulação de regulamentos, o planejamento e desenvolvimento de ações interinstitucionais; a realização de levantamentos para a identificação das causas de acidentes e doenças nos ambientes de trabalho; e 6) estabelecer

---

<sup>46</sup> “V - São responsáveis pela implementação e execução da PNSST os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da participação de outros órgãos e instituições que atuem na área” Conforme anexo aprovado pelo art. 1º do Decreto 7.802/2011). O anexo não usa numeração por artigos, e sim por itens.

parcerias e intercâmbios técnicos com organismos e instituições afins, nacionais e internacionais, para fortalecer a atuação institucional, capacitar os colaboradores e contribuir com a implementação de ações globais de organismos internacionais.(grifo nosso)

O item VII do anexo aprovado pelo art. 1º do Decreto 7.802/2011 estabeleceu as funções e responsabilidades do Ministério da Saúde - MS:

**VII - Compete ao Ministério da Saúde:** a) **fomentar a estruturação da atenção integral à saúde dos trabalhadores, envolvendo a promoção de ambientes e processos de trabalho saudáveis, o fortalecimento da vigilância de ambientes, processos e agravos relacionados ao trabalho, a assistência integral à saúde dos trabalhadores, reabilitação física e psicossocial e a adequação e ampliação da capacidade institucional;** b) definir, em conjunto com as secretarias de saúde de Estados e Municípios, normas, parâmetros e indicadores para o acompanhamento das **ações de saúde do trabalhador** a serem desenvolvidas no Sistema Único de Saúde, segundo os respectivos níveis de complexidade destas ações; c) promover a revisão periódica da listagem oficial de doenças relacionadas ao trabalho; d) contribuir para a estruturação e operacionalização da rede integrada de informações em saúde do trabalhador; e) apoiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em saúde do trabalhador; f) estimular o desenvolvimento de processos de capacitação de recursos humanos em saúde do trabalhador; e g) promover a participação da comunidade na gestão das ações em saúde do trabalhador. (grifo nosso)

O Item VIII do anexo aprovado pelo art. 1º do Decreto 7.802/2011, estabeleceu as funções e responsabilidades do Ministério da Previdência Social – OS:

**Compete ao Ministério da Previdência Social:** a) subsidiar a formulação e a proposição de diretrizes e normas relativas à interseção entre as ações de segurança e saúde no trabalho **e as ações de fiscalização e reconhecimento dos benefícios previdenciários decorrentes dos riscos ambientais do trabalho;** b) coordenar, acompanhar, avaliar e supervisionar as ações do Regime Geral de Previdência Social, bem como a política direcionada aos Regimes Próprios de Previdência Social, nas áreas que guardem inter-relação com a segurança e saúde dos trabalhadores; c) coordenar, acompanhar e supervisionar a atualização e a revisão dos Planos de Custeio e de Benefícios, relativamente a temas de sua área de competência; d) realizar estudos, pesquisas e propor ações formativas visando ao aprimoramento da legislação e das ações do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social, no âmbito de sua competência; e e) por intermédio do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS: 1) realizar ações de reabilitação profissional; e 2) avaliar a incapacidade laborativa para fins de concessão de benefícios previdenciários.

Esta definição de responsabilidades não foi realizada com relação aos empregados e empregadores, como estabelecido na Convenção 155 da OIT, retro mencionada. Em relação a isto devemos servir-nos de todas as fontes formais de direito vigente no Brasil, em especial a CF e CLT.

Com relação às responsabilidades e funções das “autoridades públicas”, igualmente devemos observar a normatização vigente para todos, iniciando com a CF, especificamente para o MTb, deve-se observar a CLT, Normas Regulamentadoras, Convenções da OIT, entre outros instrumentos jurídicos. Com relação ao MS deve-se observar especificamente a lei 8.080/90 e com relação ao MPS, a lei 8.213/91.

Das competências acima referidas, cabe aprofundar as previstas nas alíneas “a” e “b”, pois, muito embora a PNSST peque ao não prever os instrumentos disponíveis à consecução das ações para implementar a política, a fiscalização/inspeção do trabalho é um importante instrumento de ação, dado que, de acordo com a CF/88, é da competência do Executivo Federal tal atribuição, cabendo à Auditoria Fiscal do Trabalho o exercício do poder de polícia no campo da SST.

É inegável, que cabe ao poder público a responsabilidade por manter um corpo de normas regulamentadoras aptas a proporcionar condições de trabalho seguras e saudáveis, muito embora, tal competência ser compartilhada, por força do princípio do tripartismo adotado na OIT, que determina que a elaboração das normas deva ocorrer com a participação dos representantes do governo, empregados e empregadores.

A comparação das competências dos três órgãos da União envolvidos nesta temática, não deixa margem a dúvidas sobre quem deva exercer o poder de polícia quanto à cobrança das Normas Regulamentadoras e às obrigações de fazer e não fazer impostas aos empregadores. Tais atribuições competem à Auditoria Fiscal do Trabalho, instituição vinculada ao Ministério do Trabalho, muito embora a expressão vigilância do ambiente, processos e agravos relacionados ao trabalho, estar direcionada a atuação da Saúde.

Isto não permite o exercício do poder de polícia no âmbito da Legislação de SST, pois, esta competência constitucionalmente é da Inspeção do Trabalho.

O que tem gerado certa dúvida é a previsão constitucional de que a vigilância sanitária deva executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica, inclusive as ações de saúde do trabalhador, e ainda de colaborar na proteção do meio ambiente, inclusive do trabalho.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; VI - **fiscalizar e inspecionar alimentos**, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; VIII - **colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho**. (grifo nosso)

É importante colacionar uma conceituação de colaboração feita por Bignami (2007, p. 23):

Colaborar significa mais que orientar. **Co-laborar é trabalhar em conjunto**. A palavra labor vem do latim labororis e significava um trabalho cansativo, fadigoso, sempre envolvendo esforço, inclusive físico. Daí a **ideia de uma verdadeira colaboração com os parceiros sociais**, envolvendo, até mesmo, o suporte técnico, por meio de conselhos, advertências, o suporte financeiro, por meio do financiamento de projetos de requalificação profissional e projetos que envolvam geração de empregos para micro e pequenos empresários. Obviamente, sempre envolvendo e comprometendo todos os parceiros sociais, pouco a pouco, **formando-se uma rede de interesses mútuos de efetiva participação democrática**, sem pôr em risco, por um segundo sequer, a independência e autoridade da Inspeção do Trabalho. Indicando, inclusive, cronogramas de implementação do acordado. **Colaborar, então, implica, necessariamente, o intercâmbio de ideias entre pessoas com interesses distintos e, às vezes, opostos, de forma democrática.**

Apesar de terem sido utilizadas em outro contexto (diferença entre orientar e colaborar) referente à missão da Inspeção do Trabalho, as observações acima são perfeitamente aplicáveis à celeuma da fiscalização das condições de trabalho pelo SUS. Quando muito o SUS pode colaborar e não fiscalizar, conforme o artigo da constituição acima transcrito. Evidenciando-se que o legislador não usou como sinônimo de fiscalizar a expressão colaborar.

O fato de executar ações nas seguintes áreas: vigilância sanitária<sup>47</sup>, vigilância epidemiológica e de saúde do trabalhador, não autoriza ao SUS fiscalizar NRs sobre SST.

---

<sup>47</sup> É importante observar que a CNST, aborda a questão do ponto de vista da natureza das ações de vigilância, afirmando que é de caráter educativo, na resolução “24. Planejar e executar as ações de vigilância sanitária nos locais de trabalho, com enfoque educativo, chamando a atenção sobre os direitos trabalhistas e previdenciários, bem como de situações de risco à saúde.”



Especificamente quanto ao meio ambiente do trabalho, a Constituição estabelece a possibilidade de colaboração, inconfundível com fiscalização/inspeção.

O que se vislumbra como colaboração, que hoje tem sido confundido com fiscalização, realizada pelos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador-CEREST, vinculado aos Municípios, seriam ações de levantamentos de informações, que poderiam ser consubstanciados em relatórios e ou dados estatísticos, com o escopo de diagnosticar atividades e ou empresas que apresentam prevalência de adoecimento quando comparadas com outras empresas do mesmo ramo econômico, ou para evidenciar quais adoecimentos prevalecem em determinadas atividades econômicas.

A usurpação de competência, gerada pela falta de clareza quanto às atribuições de cada ente, tem levado os CERESTs, em alguns municípios brasileiros, a realizar a fiscalização das condições do meio ambiente do trabalho, em efetiva usurpação das competências exclusivas da Auditoria Fiscal do Trabalho, sendo que, em alguns casos, agentes das vigilâncias sanitárias municipais estão sendo utilizados para desempenhar tais atribuições, inclusive com apoio do Ministério Público do Trabalho.

Esta falta de definição precisa das funções de cada órgão pode se enquadrar na ideia de irresponsabilidade organizada<sup>48</sup>, pois, ao invés de gerar soluções, acaba por criar novos problemas.

A tentativa de “municipalizar” a Inspeção do Trabalho foi fortemente

---

<sup>48</sup> Leite e Ayala (2004, p. 126) com base em conceito de Beck, afirmam que os padrões de irresponsabilidade organizada tratam-se “As formas, instrumentos e meios utilizados pelos sistemas políticos e judicial, que, intencional ou involuntariamente, conseguem ocultar não só as origens, a existência, mas também os próprios efeitos dos riscos ecológicos...A aplicação desse conceito...mostra-se muito importante no domínio da defeituosidade da organização procedimental dos processos de tomada de decisão em matéria de ambiente,”

rechaçada na 4ª CNST, conforme a moção de repúdio, nº 24<sup>49</sup>, feita pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEFs, que em síntese se colocou contra a tentativa de implantação do dito Sistema Único de Trabalho – SUT. O caso do SUS (pelos CEREST) fiscalizando a SST nos ambientes de trabalho é mais grave, pela superposição de competências, AFT x SUS.

Diga-se que a implantação do SUT, ao menos por ora saiu da agenda, mas a fiscalização pelo SUS vem aumentando. Pelo menos neste campo verifica-se uma municipalização da inspeção (mesmo que se chame de vigilância), em frontal desrespeito a CF/88, Convenções da OIT e da nossa própria legislação.

Quanto à Previdência Social, a questão é menos polêmica, pois embora se estabeleça, na PNSST, a expressão fiscalização, esta vem bem delimitada à questão dos benefícios previdenciários, e não tem ocorrido na prática a usurpação das competências da Fiscalização do Trabalho (AFTs).

---

<sup>49</sup> “Moção nº 24) Proponente Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF – Welison Marques UF – Segmento Usuário Âmbito da Moção Nacional Tipo de Moção Repúdio Destinatário Congresso Nacional; Ministério do Trabalho e Emprego Descrição Moção de repúdio pelo projeto de criação do Sistema Único de Trabalho (SUT). **A moção de repúdio pelo projeto de criação do SUT fundamenta-se nos seguintes aspectos:** 1 – **Ausência de participação** das entidades representativas dos servidores e da Sociedade Organizada no grupo que elaborou o referido documento. 2 – A proposta apresentada é um documento **inconsistente juridicamente**, que pode aprofundar a terceirização na prestação de serviços públicos, desprovido de lógica na sua concepção, confuso e ambíguo na definição de competências e condições de operacionalização. Essas deficiências irreparáveis refletem, no mínimo, o desconhecimento dos seus autores quanto às políticas e ações sob a responsabilidade do MTE. Estamos convictos e denunciemos que **o SUT não promoverá nenhuma melhoria na qualidade e efetividade das políticas públicas direcionadas para a promoção do trabalho decente, saúde e para a assistência dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros (as)**. O nosso posicionamento é que a participação das entidades representativas dos servidores e da Sociedade Organizada é fundamental na construção de qualquer proposta sobre a organização, funcionamento e atribuições do MTE e que qualquer mudança deve partir, necessariamente, do fortalecimento e melhoria das nossas condições de trabalho e da estrutura física das nossas unidades em todo país. Não faz sentido e não terá nenhuma efetividade propostas que desconsiderem a nossa participação, legitimada pela experiência e compromisso, **e a urgente necessidade de revitalização do MTE**, com o aumento imediato do nosso quadro de servidores e com a reconstrução e aparelhamento das superintendências, gerências e agências. Avaliamos que, com a nossa efetiva participação e com o MTE fortalecido é necessário pensarmos todos juntos, na criação de um sistema nacional de emprego, como está previsto no art. 22 da Constituição Federal e na Convenção nº 88 da OIT. Sistema nacional de emprego estruturado para promover a articulação, integração **e universalização das políticas públicas de trabalho e emprego**, nas esferas da União, Estados e Municípios. A criação do Sistema Nacional de emprego deverá ser o resultado de uma reflexão sistematizada, madura, que leve em conta as especificidades funcionais, as experiências e os conhecimentos acumulados e as transformações recentes que precarizam as relações de trabalho e emprego. Reafirmamos que estamos alertas e mobilizados para o enfrentamento e a rejeição da proposta de criação do SUT e para a melhoria imediata das nossas condições de trabalho. O fortalecimento imediato do MTE com o aumento do quadro via concurso público, a capacitação de servidores, melhoria das condições de trabalho e da estrutura física são os nossos objetivos comuns e são, também, indispensáveis para a universalização **e efetividade das políticas públicas de promoção do trabalho decente e de proteção aos trabalhadores brasileiros. Número de Assinaturas 169.**

Vistas estas diferenças no âmbito das diretrizes das três políticas, trata-se, a seguir, dos instrumentos e mecanismos para o alcance do escopo das mesmas.

### **2.3.5 Instrumentos da PNMA, da PNRS e da PNSST**

Outro aspecto relevante quando se compara a PNSST com as demais políticas em estudo, é que esta não prevê os instrumentos aptos à implementação dos objetivos da política.

Como a PNSST está relacionada ao direito fundamental da vida, preservação da integridade psicofísica e promoção da saúde, e por via de consequência, vinculada ao valor maior da dignidade da pessoa humana, interessam os aspectos relacionados ao campo jurídico. Na leitura das leis que estabelecem diversas políticas voltadas ao bem jurídico, meio ambiente, os instrumentos para a consecução dos objetivos e da concretização de princípios, mostram-se como fundamentais.

A lei 6.938 de 31.08.1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, no próprio título, dá ênfase aos instrumentos necessários a sua execução.

O artigo 9º, inciso IX, deixa muito clara a importância do exercício do poder de polícia administrativa, como instrumento para a implantação dos objetivos da política, ao estabelecer a seguinte prescrição: “as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.”

Por sua vez a PNRS, no artigo 8º, inciso V, prevê, expressamente, como instrumento desta política, “o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária.”

A PNSST não faz menção aos instrumentos e mecanismos, não dando qualquer importância à fiscalização sob este enfoque, é apenas ao disciplinar as responsabilidades de cada órgão da Administração Federal, que remete ao Ministério do Trabalho a seguinte atribuição: “a) formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, bem como supervisionar e coordenar a execução das

atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes de trabalho e respectivas condições de trabalho.”

Ao analisar a PNSST não se vislumbra a clara intenção desta em proporcionar um tratamento diferenciado no campo da SST para as MPE, na forma de uma fiscalização orientadora, em substituição da tradicional fiscalização sancionadora, pelo contrário, a única menção as MPE no bojo dos objetivos, estratégias, ações do PLANSAT, não se refere à questão da observância das normas regulamentadoras e conseqüentemente da fiscalização do seu cumprimento, como se vê a seguir:

**Objetivo 1** Inclusão de Todos os Trabalhadores Brasileiros no Sistema Nacional de Promoção e Proteção da Segurança e Saúde no Trabalho – SST – **Estratégia 1.5** Promoção da SST nas Micro e Pequenas Empresas e Empreendimentos de Economia Solidária e **Ação 1.5.1** : Desenvolvimento de ações articuladas com BNDES, Sebrae, entidades representativas das Micro e Pequenas Empresas e dos empreendimentos de economia solidária e outras instituições de estudos, pesquisas e fomentos, sob responsabilidade: (PLANSAT, 2012, p. 22-4)

As ações vinculadas a esta estratégia e objetivo são de responsabilidade da coordenação da CTSST Parceiros institucionais: CTSST, organizações sociais e devem ser realizadas no médio prazo.

Em síntese, constata-se que a PNSST não estabelece alguns princípios fundamentais, considerando-se a natureza desta política de proteção, que são os relacionados à responsabilização pelos danos à saúde e segurança no meio ambiente do trabalho, igualmente não tratou do princípio da precaução.

A PNSST apenas previu as responsabilidades dos atores governamentais, não o fazendo em relação aos empregadores e aos trabalhadores.

Diante de tantas omissões, a política PNSST se mostra como uma política pública pronta a ser implantada?

### **2.3.6 Implantação da PNSST**

Neste item trataremos da implantação da PNSST e verificaremos até que

ponto as diretrizes<sup>50</sup> (substanciadas nos oito grandes objetivos da PLANSAT) estão sendo realizados.

Existe entre MTb e SUS (MS) uma posição de ordem prática contraditória sobre a competência do CEREST de fiscalizar (com poder de polícia) condições de trabalho e ambientes de trabalho. Esta questão é importante, pois, uma das prioridades da PNSST é justamente promover a “superação da fragmentação, desarticulação e superposição das ações implementadas”.

Neste sentido, Pochmann (2014, p.30) indica a necessidade de uma refundação do Estado sob novas bases, apontando como primeiro eixo estruturante<sup>51</sup> desta necessidade a reorganização administrativa e institucional.

O primeiro consiste na reorganização administrativa e institucional que viabilize a reprogramação de todas as políticas públicas a partir da matricialidade e **integração setorial de suas especialidades**. Enquanto o Estado funciona na forma de caixinhas setoriais (educação, saúde, trabalho, entre outros) e regionais, os problemas atuais tornam-se cada vez mais complexos e totalizantes, incapazes de serem superados pela lógica de **organização pública em partes que não se comunicam**, quando concorrentes entre si. A fonte disso encontra-se centrada na recuperação do sistema de planejamento democrático e transparente de médio e longo prazos.

Aparentemente foi o que a PNSST buscou fazer, ao definir o papel dos atores governamentais envolvidos com a implantação da PNSST, no entanto, como se evidencia, a prática não se adequou ao que ficou formulado. Como vimos, a questão da saúde e segurança do trabalhador e a correlata questão do meio ambiente do trabalho, interessa na esfera governamental a, pelo menos, três distintas áreas: trabalho, saúde e previdência. Estas três áreas deveriam de forma integrada se envolver com os desígnios da PNSST. Mas não é bem assim que vem ocorrendo.

Em 2012, pela Portaria 1.823 o Ministro da Saúde institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora - PNSSTT, ressaltando que esta está alinhada com a PNSST, nem poderia ser diferente, pois aquela não pode sobrepor-se a esta, quando muito pode andar ao lado.

---

<sup>50</sup> Não vamos tratar de todas as diretrizes (objetivos), mas daqueles que consideramos importantes para os fins deste estudo.

<sup>51</sup> Os outros dois eixos apontados pelo autor são: “O segundo eixo concentra-se na necessária ampliação das políticas distributivas para as redistributivas... O terceiro eixo se refere à reinvenção do mercado, tendo em vista o poder dos grandes grupos econômicos sobre o Estado. Além das exigências de transparência e crescente participação social, o Estado precisa reconstituir-se fundamentalmente para o verdadeiro mar que organiza os micro e pequenos negócios no país [...]” (POCHMANN, 2014, p. 30)

Da leitura da Portaria não se infere que a nível municipal deva-se implantar um “novo sistema de inspeção do trabalho” voltado, em tese, a fiscalizar as condições de trabalho, com os CEREST e de agentes de vigilância em saúde. Isto é fato porque no Brasil a administração pública se guia pelo princípio da legalidade, quanto mais se esta decorre de regra constitucional, que impôs como competência da União a Inspeção do Trabalho, acolhendo a orientação da Convenção 81 da OIT.

Outrossim, da leitura da lei 8.080/90, que trata do funcionamento do SUS, não se deflui outra conclusão da acima exposta, que está conforme o previsto no art. 200 da CF/88 no que se refere a relação SUS e meio ambiente do trabalho, senão vejamos como conclui, Fernando Donato Vasconcelos, na nota técnica 22/2015 emitida no âmbito da Secretaria da Inspeção do Trabalho – SIT.

A nota técnica destaca que a “disputa” tem sua gênese ainda na Constituinte de 88, porque a CF/88 decidiu que era da União a competência da Inspeção do Trabalho.

A atuação do Ministro da Saúde José Serra reabre a discussão quando, por meio de uma portaria (3.120/98) aprovou uma IN que criou o VISAT (Sistema de Vigilância da Saúde do Trabalhador), possibilitando a órgãos municipais a fiscalização de ambientes de trabalho.

Esclarece a nota técnica 22/2015, que tal previsão e efetiva prática não acolhe, nem a Constituição muito menos a lei 8.080/90, apresentando posição do STF no qual tal entendimento<sup>52</sup> fica cristalino, em que pese, alguns posicionamentos em sentido contrário do TST.

---

<sup>52</sup> Este entendimento também é adotado por (SANTOS, 2012, p. 59): “Nos primeiros anos após a Lei no 8.080/1990 houve uma acalorada discussão, entre pesquisadores e técnicos da área, sobre qual instituição teria a atribuição de fiscalizar o cumprimento de normas de segurança e saúde nos ambientes laborais (LACAZ, 1994, p. 48-55; LACAZ, 1997, p. S10-S13; VASCONCELOS; RIBEIRO, 1997, p. 269-275). Os artigos citados, bem como outros sobre o tema, publicados na época, em geral eram carregados de corporativismo e posicionamento político-ideológico, mas não apresentavam dados quantitativos de eficiência, eficácia e efetividade. Relacionavam apenas os defeitos genéricos encontrados numa situação já existente (a inspeção de SST então realizada pelo MTE), apontando somente virtudes em outra apenas idealizada (a teórica inspeção de SST a ser realizada pelo SUS). Ou seja, contribuíram pouco para uma discussão técnica sobre a questão. Atualmente podemos dizer que cabe ao MTE a responsabilidade pela quase totalidade da normatização de segurança e saúde nos ambientes laborais onde ocorre trabalho subordinado (há um empregador, ou tomador de serviço, responsável pelo empreendimento). O órgão tem também a atribuição legal de verificar o cumprimento destas normas, por intermédio das inspeções realizadas pelos seus AFTs em todos os estados da Federação, nos seus mais diversos municípios.”

É importante que esta questão, na recente 4ª CNST<sup>53</sup> (realizada em 2015), volta a ganhar destaque, pois em sua assembleia nacional foram aprovadas diversas resoluções, entre as quais estão as que tratam do investimento do poder de polícia dos agentes de vigilância do trabalho, delegação da qualidade de autoridade sanitárias aos profissionais do CEREST, como se vê:

SUBEIXO 3 - Efetivação da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, considerando os princípios da integralidade e intersetorialidade nas três esferas de governo. 3.31 Investir de poder de polícia administrativa, os agentes de vigilância em saúde do trabalhador de modo a otimizar e fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle dos serviços que impactam na saúde do trabalhador e da trabalhadora em todos os entes federativos. 3.32 Delegar aos profissionais dos Cerest regionais e estaduais a prerrogativa de autoridades sanitárias em Vigilância de Saúde do (a) Trabalhador (a). 3.33 Estabelecer legislações que garantam ao Cerest e às equipes de Vigilância em Saúde do Trabalhador dos municípios e estados, o poder de fiscalização nos ambientes de trabalho e a condição de autoridade sanitária, com a participação dos sindicatos, caracterizando infração sanitária o descumprimento destas legislações.

Pelo conteúdo destas resoluções, fica claro que a PNSST, na forma como foi instituída, não conseguiu demover os gestores do SUS, de que é da Inspeção do Trabalho a função estatal administrativa, de fiscalizar, entre outras coisas, as NRs de Saúde e Segurança no Trabalho.

Notícia<sup>54</sup> veiculada no site oficial da Rede Nacional de Saúde do Trabalhador - RENAST, mostra que esta questão de designar o poder de polícia na área do SUS está sendo considerada como prioridade para implantar a PNST (e não da PNSST), apesar de sequer constar na Portaria 1.823/2012 que a instituiu, e que sequer a

---

<sup>53</sup> O relatório da 4ª CNST está disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/04Abr20\\_Relatorio\\_4cnstt\\_final.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/04Abr20_Relatorio_4cnstt_final.pdf)

<sup>54</sup> BRASÍLIA (27/06/2016) - Durante a semana passada foi realizado na Escola de Governo do DF o Curso Básico de Formação de Agentes de Vigilância em Saúde do Trabalhador, organizado pela Diretoria do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador – Cerest/SVS/SES, em parceria com o Ministério da Saúde, e Coordenado pelo professor Luis Carlos Fadel de Vasconcelos, pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENPS/Fiocruz/Rio de Janeiro). A finalidade foi formar profissionais de saúde e representantes dos trabalhadores como agentes de Vigilância em Saúde do Trabalhador no âmbito da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast) do SUS, **enquanto prioridade da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (Portaria Nº 1.823, de 23/08/2012)**. A turma foi composta por 37 participantes, entre eles, técnicos do Cerest-DF, **Audidores da Vigilância Sanitária**, outros profissionais de saúde, membros de Sindicatos e servidores do Ministério da Saúde. Além do coordenador do Curso, 3 facilitadores contribuíram com a realização de Inspeções de ambientes e processos de trabalho, tendo sido indicado pelos representantes sindicais um banco, uma lavanderia, uma obra da construção civil e a atividade de Agentes Comunitários de Saúde. Os alunos de cada grupo finalizarão **os Relatórios de Inspeção** para fazer uma devolutiva aos trabalhadores e empregadores sobre as melhorias necessárias para se garantir a saúde dos trabalhadores dos locais vistoriados. Disponível em: <<http://renastonline.ensp.fiocruz.br/quem-somos>>. Acesso em: 15 out. 2016.

nomenclatura vigilância vem mais sendo usada, e sim “inspeção”, o que mostra evidentemente o que vem realizando com base em leis municipais,<sup>55</sup> no nosso entendimento, usurpação de competência da Inspeção do Trabalho.

Tal fator faz que a referida Portaria não sirva para a implantação da PNSST, pois, ao invés de agregar forças, tem se mostrado como uma desagregação de forças. A portaria gera um ambiente de “irresponsabilidade organizada”, pois o administrado teria duas esferas do Estado fiscalizando (União e Municípios) e nunca é demais lembrar que os Municípios não têm competência para legislar sobre Trabalho, apenas a União, é que tem a atribuição de poder de polícia na área da saúde do trabalhador para agentes municipais tem ocorrido com base em leis municipais (Nota Técnica 22/2015).

Diante desta realidade (o SUS, pela descentralização aos municípios, usurpando as competências da Inspeção do Trabalho) poderíamos nos perguntar como deveria a sociedade acreditar numa política pública em que os diversos setores estatais envolvidos (neste caso Saúde e Trabalho) não se entendem sobre uma questão tão essencial, voltada à efetivação da política, que é a responsabilidade pela fiscalização de normas?

Devemos concordar com Rodrigues e Scienza<sup>56</sup>, principalmente quanto ao ponto que a PNSST (emanada da Convenção 155 da OIT) não passa de uma “carta de intenções”.

Outro aspecto mostra que até hoje não foi superada a necessidade de integração entre os parceiros institucionais (atores governamentais) MS, PS e MT no campo do compartilhamento de informações e que já na PNSST (2011) era prevista como diretriz “(d) estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador;” e materializado no seguinte objetivo da PLANSAT “estruturação de

---

<sup>55</sup> Lei 8.080/90 prevê para os municípios na área da saúde e segurança do trabalho: Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete: IV - **executar serviços**: a) de vigilância epidemiológica; b) vigilância sanitária; c) de alimentação e nutrição; d) de saneamento básico; e) **de saúde do trabalhador**; VI - **colaborar na fiscalização** das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las; XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde; (grifo nosso)

<sup>56</sup> “A chamada Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) Decreto nº 7.602/20116, **é uma carta de intenções**, pois a dor e a morte persistem como figuras naturais e inerentes aos processos produtivos. Em alguns casos, a agressão à integridade dos trabalhadores é tão corriqueira que passa a integrar a realidade como um ente consentido, um fardo inevitável e infenso a ações preventivas. Gestores públicos e privados são incapazes de se colocar no lugar do outro, desnudar a invisibilidade destes eventos e frear o adoecimento e a morte a conta-gotas. No varejo, a dor do outro não sai no jornal”.



uma rede integrada de informações em SST”, mediante a implementação da seguinte estratégia – “estratégia 5.1: Compatibilização e aperfeiçoamento dos atuais e novos instrumentos de coleta de dados e fluxos de informações a serem compartilhados pelos Órgãos de Governo e executada através das seguintes ações, num prazo médio, sob responsabilidade das bancadas do Governo na CTSST e dos parceiros institucionais da SST” (MS, PS e MT). A proposta era de realizar as seguintes ações: 5.1.1: padronização dos critérios quanto à caracterização de riscos e agravos relacionados aos processos de trabalho e 5.1.2: definição de ferramentas de integração digital de informações em SST (PLANSAT, 2011, p. 42)

Fica claro que esta ação não foi realizada (no médio prazo), especialmente a acima identificada com item 5.1.2, quando se analisa as resoluções da 4ª CNST (2015) e nos deparamos com as seguintes:

3.109 Reestruturar de forma intersetorial os sistemas de informações integrando as três políticas que tratam da saúde do (a) trabalhador (a) (saúde, previdência e trabalho), incorporando a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); criando um banco de dados comum interligado e desburocratizado, de livre acesso, incorporando outras bases de dados como Censo, PNAD, [...]. 3.113 Efetivar as notificações (SINAN) dos agravos à saúde do trabalhador e trabalhadora e socializar com demais órgãos que tenham interface com a saúde do trabalhador.

Esta não implantação da diretriz, suas estratégias e ações, até hoje, não tem permitido uma melhor gestão de riscos, com um adequado planejamento, pois os gestores do MT não têm acesso ao acima mencionado SINAN.<sup>57</sup>

De acordo com o primeiro objetivo do PLANSAT, que especifica: “Inclusão de todos os trabalhadores brasileiros no Sistema Nacional de Promoção e Proteção da Segurança e Saúde no Trabalho – SST - como primeira estratégia 1.1 Elaboração e aprovação de dispositivos legais, adotando princípios comuns de SST para todos os trabalhadores, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho.

Esta estratégia prevê como ação possível a ser executada no curto prazo, e com responsabilidade da CTSST e dos parceiros institucionais MPS, MS e MTE, a seguinte: 1.1.1: Estabelecer processo de discussão visando à adoção de princípios comuns de SST para os segmentos menos protegidos.

Como segunda estratégia deste objetivo (estratégia 1.2) se prevê a: “Elaboração e aprovação de dispositivos legais em SST para os trabalhadores do

---

<sup>57</sup> SINAN – Sistema Nacional de Notificações. (MS).

Serviço Público, nas três esferas de Governo”, apresentando como ações propostas, com prazos e responsáveis pela implementação:

1.2.1: Pautar discussão com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pelo desenvolvimento do Sistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor nas três esferas de Governo. Responsabilidade: Coordenação da CTSST. Parceiro institucional: MPOG. Prazo: Curto Prazo. 1.2.2: Promover a discussão com estados e municípios para o desenvolvimento de sistemas de atenção à saúde do servidor público. De responsabilidade: da Coordenação da CTSST. Parceiro institucional: MPOG e entidades de entes federativos. Para ser implementada no Médio Prazo.

A ação 1.2.1 vem sendo realizada pela implantação no âmbito federal do SIASS, mas ainda de forma incipiente, pois, não adota com integralidade o disposto nas NRs.

No entanto quanto à segunda ação, 1.2.2 nada foi realizado, como se vê da resolução da 4ª CNST a seguir transcrita:

SUBEIXO 3 - Efetivação da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, considerando os princípios da integralidade e intersetorialidade nas três esferas de governo. 3.1 Garantir aos trabalhadores dos serviços públicos das três esferas do governo o direito à redução do risco relacionado ao trabalho por meio de aplicação das Normas Regulamentadoras do Trabalho/Ministério do Trabalho e Emprego: independente do regime de contratação; estatutários e celetistas; criar um mecanismo equivalente a Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT) para notificação dos agravos de saúde dos (as) trabalhadores (as) do serviço público mantendo os direitos legais.

Fica muito claro que o objetivo ainda não foi alcançado, pois as estratégias e ações propostas em 2011 (PNSST) são as mesmas que se constata na 4ª CNST (2015).

Na PNSST consta como diretriz voltada à questão da educação ambiental a seguinte proposição: “reestruturação da formação em saúde do trabalhador e em segurança no trabalho e o estímulo à capacitação e à educação continuada de trabalhadores.”

Esta proposição se tornou o sétimo objetivo do PLANSAT: “capacitação e educação continuada em SST”. Mediante as seguintes estratégias e ações: “Estratégia 7.1: Inclusão de conhecimentos básicos em prevenção de acidentes e SST no currículo do Ensino Fundamental e Médio da rede pública e privada.” Ação: 7.1.1: Articulação com o Ministério da Educação para regulamentar e viabilizar a

inclusão” de responsabilidade: da coordenação da CTSST e dos seguintes Parceiros institucionais: CTSST, MEC, TST, AGU a ser implementada no curto prazo.

Na leitura do relatório da IV CNST, na resolução percebe-se que isto ainda não foi realizado.

Outro aspecto que se constata da análise até aqui realizada é que a PNSST (2011) nem tampouco a PNST (2012) referem-se à questão do meio ambiente que é amplamente mencionada na C155 da OIT que, como visto, foi a norma internacional que impulsionou as discussões da SST e meio ambiente do trabalho como política pública de Estado. Seria importante consagrar, também na esfera de atuação das políticas públicas, a expressão meio ambiente do trabalho.

Destaca-se que tanto a PNSST (2011) quanto a PNST (2012) não abordaram a questão de que a MPE deva receber um tratamento favorecido. Esta questão, que é de crucial importância, foi solenemente negligenciada na política, como veremos, está unicamente tratada na ordem econômica da nossa CF e nas leis que a regulamentam. Este tema será abordado na primeira parte do capítulo III dessa dissertação.

Finalmente, como meio de demonstrar que a PNSST, além de não estar devidamente conformada, quando comparada com outras políticas públicas, nos aspectos jurídicos (no âmbito do seu dever ser), e neste aspecto deveria ser reformulada, não vem conseguindo de forma adequada implantar suas diretrizes (objetivos do PLANSAT), pois não tem concretizado o seu principal objetivo, que é sabidamente o de prevenir acidentes de trabalho e danos à saúde do trabalhador, em consonância com a diminuição da exposição a riscos, apresenta-se dados sobre a acidentalidade.

Estes dados são a prova cabal da inefetividade da regulação evidenciando déficits dos direitos fundamentais dos trabalhadores brasileiros, em especial os de SST e de um meio ambiente seguro e saudável.

Tabela 1: Dados de acidentes de trabalho no Brasil

ANO	TOTAL	CAT	TIPICO	TRAJ	DOEN	S/CAT	MORTE	INC PER
2004	465.700	465.700	375.171	60.335	30.194	-	2.839	12.913
2005	499.680	499.680	398.613	67.971	33.096	-	2.766	14.371
2006	512.232	512.232	407.426	74.636	30.170	-	2.798	9.203
2007	659.523	518.415	417.036	79.005	22.374	141.108	2.845	9.389
2008	755.980	551.023	441.925	88.742	20.356	204.957	2.817	13.096
2009	733.365	534.248	424.498	90.180	19.570	199.117	2.560	14.605
2010	709.474	529.793	414.824	94.789	17.083	179.681	2.712	14.097
2011	720.629	543.889	426.153	100.897	16.839	172.684	2.938	16.658
2012	713.984	546.222	426.284	103.040	16.898	167.762	2.768	17.047
2013	725.664	563.704	434.339	112.183	17.182	161.960	2.841	17.030
2014	704.136	559.061	427.939	115.551	15.571	145.075	2.783	13.833

Fonte: INSS<sup>58</sup> 2004-2014

À primeira vista, percebe-se que não tem ocorrido uma efetiva redução de acidentes, pelo contrário, constata-se que a PNSST, nos moldes propostos e implementados, tem contribuído para a manutenção do “*status quo*” de mortes, incapacitações, pelos elevados números de acidentes e doenças acima indicados. Isto mostra que a sistematização e estruturação da PNSST não tem conseguido atingir o objetivo principal que é de “prevenir acidentes e danos à saúde”.

Estes dados oficiais obtidos no Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho –AEAT, da Previdência Social, sequer espelham a realidade assustadora, brutal e desumana dos “efeitos danosos” que os trabalhadores e a sociedade suportam pela não redução e ou minimização dos riscos=eventos prováveis a que são submetidos os trabalhadores brasileiros.

A literatura sobre o tema apresenta estimativas de que os acidentes não notificados (incluindo doenças ocupacionais e acidentes de trajeto) pelos empregadores podem atingir mais de 80% do universo de infortúnios. Há algumas pistas, como indicam Gonçalves e Ramos (2010): “Binder e Almeida (2003) relatam que estudos realizados no município de Botucatu (SP) acharam que os registros previdenciários captaram 22,4% dos acidentes de trabalho, enquanto Cordeiro e outros (2005), em pesquisa realizada no mesmo município, estimaram que a subnotificação de acidentes de trabalho pelo sistema CAT alcançou 79,5% em 2002. [...] Santana, Nobre e Waldvogel (2005) conduziram revisão de literatura sobre estudos de acidentes de trabalho fatais e não fatais no Brasil, no período de dez anos, entre 1994 e 2004. Estes pesquisadores encontraram que todos os estudos sobre subnotificação mostram resultados surpreendentes, com níveis variando entre 81,9% e 45%”.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Tabela elaborada a partir de duas tabelas com dados da Previdência Social (AEAT), acessadas no site: indicadores de regulação, em 17/10/2016, disponível em:

<sup>59</sup> Notícia disponível em: [http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br/p/acidentes-de-trabalho\\_10.html](http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br/p/acidentes-de-trabalho_10.html), acessada em 17/10/2016.

Se a média anual de acidentes ficam em torno de 700.000, aplicando-se um fator de 1,80 veremos que estes representam algo em torno de 1.300.000 acidentes. Esses dados referem-se a acidentes com pelo menos 15 dias de afastamento, pois os demais acidentes sequer são computados pelos dados do INSS acima referidos.

Para mostrar que a realidade é muito mais cruel do que os dados oficiais mostram, devemos ainda considerar que se referem apenas aos trabalhadores formalizados, e que estes representam aproximadamente 50% da PEA, os demais estão fora de qualquer sistema de proteção, são os informais, os marginalizados.

Esta realidade fica mais clara quando se considera os números apurados por outros órgãos estatais de Estatística do governo federal, como o IBGE.

O Instituto realizou pesquisa com base em 2013, apurando e divulgando os dados de acordo com seis tabelas<sup>60</sup> no que se refere aos acidentes de trabalho na relação com o uso de serviços de saúde. Nestes dados percebe-se o alarmante descompasso destes dados com os dados oficiais de acidente (INSS):

Quadro 2: Total de pessoas que se envolveram em acidentes de trabalho no ano de 2013.

<b>Categorias de envolvidos</b>	<b>Quantidade x 1000</b>
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que se envolveram em acidente de trabalho.	4.948
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que se envolveram em acidente de trânsito no qual tenham sofrido lesões corporais nos últimos 12 meses quando estavam trabalhando, indo ou voltando do trabalho.	1.886
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que se envolveram em acidente de trânsito no qual tenham sofrido lesões corporais nos últimos 12 meses quando estavam indo ou voltando do trabalho.	1.441
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que se envolveram em acidente de trabalho, exceto acidente de trânsito, nos últimos 12 meses e que deixaram de realizar quaisquer de suas atividades habituais devido a acidente de trabalho.	1.627
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que se envolveram em acidente de trabalho, exceto acidente de trânsito, nos últimos 12 meses e que precisaram ser internadas devido ao acidente de trabalho.	284
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que se envolveram em acidente de trabalho, exceto acidente de trânsito, nos últimos 12 meses e que tiveram sequela e/ou incapacidade decorrente do acidente de trabalho	613

Fonte: IBGE, 2013.

A primeira constatação a que se chega da comparação dos dados do INSS com a pesquisa do IBGE é que o problema dos acidentes de trabalho no Brasil é muito maior do que se imaginava.

<sup>60</sup> As tabelas são de livre acesso no site do IBGE, no seguinte endereço: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pns/default.asp>. Acesso em: 17 out 2016.

Os dados demonstram ainda que os sistemas de coleta de informações que o Estado dispõe no que se refere aos acidentes de trabalho que ocorrem em solo brasileiro, necessitam de urgente investimento e remodelação, pois é impossível sequer cogitar em melhorar uma política pública desta natureza sem dados minimamente confiáveis. A impressão que passa é que a desinformação é intencional, não passando de uma forma de esconder o tamanho do problema que os infortúnios do trabalho representam.

Outra leitura possível é que se ignora, de forma absurda, o tamanho do problema que os acidentes de trajeto (deslocamento do trabalhador de sua casa para o trabalho e do trabalho para casa), bem como da conexão entre acidentes de trânsito e acidentes de trabalho, merecendo estas questões especial atenção no âmbito de uma efetiva PNSST, fazendo que mais esferas governamentais sejam envolvidas neste processo, como, por exemplo, o Ministério dos Transportes e o Ministério das Cidades.

Em suma, infere-se das análises que a PNSST não pode ser vista como um autêntico marco regulatório da saúde e segurança, como se vê na comparação com outras políticas públicas, pois, sequer foi implementada por uma lei, pecando assim no uso da forma legal, mas não é só isso. Sendo deficiente ainda em seu conteúdo, pois, como ficou evidente ao se comparar as políticas, que tanto no campo principiológico, quanto no campo das diretrizes necessárias a atingir os objetivos propostos, bem como no que se refere aos mecanismos/instrumentos a serem utilizados, a mesma é absolutamente inadequada, para não se falar em ineficiência.

### 3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO E O MEIO AMBIENTE LABORAL

O capítulo trata da função administrativa do Estado, pelo exercício do poder de polícia, no campo das relações do trabalho, atribuído à Inspeção do Trabalho, que, como vimos, é um instrumento indispensável para a realização dos objetivos da PNSST.

Realiza-se, inicialmente, uma abordagem do poder de polícia de forma genérica, buscando nos conhecimentos consolidados da doutrina, conceitos, classificações, distinções importantes a respeito do poder de polícia, bem como ao abordar as obrigações de fazer e não fazer, como manifestação do poder de polícia do Estado, com o intuito de preparar o terreno para tratar, no que pode-se chamar, na segunda parte deste capítulo, da visão panorâmica sobre a Inspeção do Trabalho e o uso do poder de polícia, apontando os principais problemas quanto ao exercício efetivo do mesmo, pela via dos atos fiscalizatórios.

#### 3.1 FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA DA FISCALIZAÇÃO/INSPEÇÃO DO TRABALHO

Para se tratar da função administrativa do Estado pelo exercício do poder de polícia precisamos tratar inicialmente de algumas considerações acerca do fenômeno do poder.

Aristóteles (1998), em sua obra *A Política*, entendia o poder como um fenômeno relacional. Hanna Pitkin (1972, p. 276) apresenta uma importante distinção entre “poder sobre” (*power over*) e “poder para” (*power to*), declinando que esta distinção é importante não quando se trata de falar simplesmente de poder, mas quando se trata de construir o conceito de poder pelas de suas características, bem como dos diversos usos do poder. Destaca a autora que o “poder sobre” é sempre relacional, e assim, estabelece-se um vínculo entre a ideia aristotélica de poder e a de Pitkin. (PITKIN, 1972, p. 276-7).

O “poder sobre”, portanto, se diferencia do “poder para”, e podemos de forma resumida afirmar, com Olsson (2014, p. 145), que, enquanto o “poder sobre” remete

ao poder relacional e é manifestação do que Haugaard chamou de conflitual, o “poder para” retrata o poder como ação social e política, e se enquadra na categoria consensual.

Vamos, portanto, tratar do “poder sobre”, e para tanto usar a teoria de Max Weber e Thomas Mann, identificados como autores referenciais nesta temática (OLSSON, 2014, p. 146-7).

Para Weber, “o poder significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade” (WEBER, 2004, p. 33, v I), e em outro momento, afirma que o poder é “possibilidade de impor a vontade de alguém sobre a conduta de outros” (apud OLSSON, 2014, p. 146).

Alerta Weber que para o campo sociológico, o conceito de dominação, que para o autor significa, “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 2004, p. 33, v I) distingue-se de disciplina, que é uma obediência automatizada, obtida por força de atividades treinadas.

Na teoria weberiana, o conceito de poder relaciona-se com a ideia de dominação, ao afirmar que esta forma de poder é especial. (WEBER, 2004, p. 187) Apresentam-se dois tipos diametralmente opostos de dominação, i) a “**dominação em virtude de uma constelação de interesses**”, que evidencia uma situação de monopólio, é o caso do monopólio do mercado<sup>61</sup>, e ii) “**dominação em virtude de autoridade**”, consubstancia-se no “poder de mando” e “dever de obediência”, citando como exemplo deste, o poder do chefe de família, da “autoridade administrativa”<sup>62</sup>, ou do príncipe. (WEBER, 2004, p. 188).

É importante destacar a relação que Weber faz entre poder de mando e obediência, que transcrevemos:

[...] o decisivo não é, decerto, a existência “ideal” de tal poder, deduzível de uma norma mediante conclusões dogmático-jurídicas, mas sim a existência **efetiva**, isto é, que uma autoridade que pretende para si o direito de emitir determinados mandados encontra, num grau socialmente relevante, efetivamente obediência. Mesmo assim, o exame sociológico, como é natural, não ignora o fato de que os poderes de mando “efetivos” costumam pretender o atributo adicional de uma “ordem” normativa, “legalmente”

<sup>61</sup> A poder que o capital exerce sobre o poder político (Legislativo e Executivo) é típica manifestação de um poder monopolista, ou seja, guiado por interesses.

<sup>62</sup> O poder que o Estado tem de fazer cumprir a regulação se encaixa nesta forma de poder.



existente, e por isso é compelido a operar com o aparato conceitual jurídico.” (WEBER, 2004, p. 192-3). (grifo do autor).

A efetividade do exercício de poder, portanto, tem estreita relação como o grau de obediência, e em última análise conduz à construção de uma ordem baseada na normatização, ou numa regulação.

Refulge que o poder, via dominação em virtude da autoridade, é típico poder relacional ou, como classificou Pitkin, (1972, p. 276-7) “poder sobre”. Portanto é desta forma de poder que vamos tratar.

### **3.1.1 Função administrativa do estado e o poder de polícia**

Interessa-nos o poder exercido pela autoridade e, portanto, analisaremos, a partir de Weber, a natureza, os pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática, em outras palavras, pelo exercício do poder, pela função administrativa do Estado<sup>63</sup>.

Carvalho Filho (2006, p. 3), baseado no pensamento de Otto Mayer, apresenta que para identificação da função administrativa pode-se utilizar de três critérios, a saber: “1º) Subjetivo (ou orgânico), que dá realce ao sujeito ou agente da função; 2º) objetivo material, pelo qual se examina o conteúdo da atividade; e 3º) objetivo formal, que explica a função pelo regime jurídico em que se situa sua disciplina”.

A função administrativa do Estado é realizada pelo funcionalismo, e se amolda às seguintes características: a) Princípio das competências oficiais fixas, ordenadas de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos. b) Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias. c) Baseia-se em documentos (atas). d) A atividade oficial especializada pressupõe uma intensa instrução na matéria. e) Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário. f) A

---

<sup>63</sup> Para Carvalho Filho (2006, p. 3), um conceito técnico de função administrativa, foi trabalhado por Aricê Moacyr Amaral Santos, nos seguintes termos “é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica”.

administração dos funcionários realiza-se conforme regras gerais. (WEBER, 2004, p. 198-200)

Incumbe destacar a primeira das características apresentadas, em razão da sua importância para o presente artigo, para qual o autor aponta três fatores que evidenciam a dominação no Direito Público, atrelado à existência de uma autoridade burocrática. São eles: i) existência de uma distribuição fixa das atividades objetivamente necessárias para a consecução dos fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; ii) os poderes de mando, indispensáveis para observância destes deveres, igualmente estão regularmente estabelecidos, bem como os instrumentos de coação necessários ao exercício da atividade; iii) para a realização das atividades faz-se necessário, criar condições, sendo essencial a contratação de pessoas qualificadas, de acordo com as previsões regulamentares. (WEBER, 2004, p. 198)

Busca-se verificar se no exercício do poder de polícia, em sua atuação, a instituição Inspeção do Trabalho está adequada aos critérios acima transcritos da teoria weberiana, sobre a dominação pela autoridade, ou, em outras palavras, do funcionamento do aparato burocrático do Estado. Este estudo será realizado na segunda parte deste capítulo.

Mann (2002, p. 169-180) identifica quatro fontes de organização do poder: poder ideológico, poder econômico, poder militar e poder político, enquanto que Weber havia identificado quatro expressões do poder, este, não incluía o poder militar.

Para o presente trabalho importa tratar do poder político e a sua correspondente organização. Neste aspecto o autor aponta que é importante distinguir a organização interna (doméstica) da externa (internacional). Internamente o Estado é centralizado e delimitado em termos territoriais.

Ao tratar do Poder de Polícia, estamos, por óbvio, tratando da organização interna (doméstica). Para Caetano, (2003, p. 25), é possível identificar o Estado enquanto Estado-global e Estado-administração:

O Estado-global, se quisermos personificá-lo juridicamente, tem por substrato *uma comunidade de pessoas* individualizadas pela fixação em certo território e organizada politicamente. O substrato do Estado-administração é um conjunto de serviços estruturado em obediência a leis promanadas dos órgãos legislativos e que é representado pelo Governo ou poder executivo

A organização política interna (doméstica) do Estado identificado como o Governo ou poder executivo, é que dispõem de modos de realizar a função administrativa, entre os quais se destaca o poder de polícia e os serviços de utilidade pública, típicas atividades administrativas (CAETANO, 2003, p. 267).

Para Foucault, analisado por Olsson (2014, p. 157-8), o poder pode manifestar uma faceta negativa, como no caso do poder relacional, ou seja, o “poder sobre”, manifestando-se pela repressão ou opressão. Este se nota, no Leviatã (Estado - governo), sendo empírico, e uma faceta positiva, ou “poder para”, evidenciando a possibilidade de produção, oportunidade, que está fora do Estado, inclusive, pode estar fora da dimensão jurídica, e pode ser exercido em várias instâncias. Estes dois lados do poder não se excluem, mas se complementam<sup>64</sup>.

Olsson (2014, p. 157), ao analisar contribuições de Foucault para o estudo do fenômeno do poder, assevera que o poder se encontra na base da constituição do Estado, apresentando-o como poder concreto que o indivíduo abre mão para possibilitar a constituição do poder político e a soberania. Assim reafirma-se a ideia de que o poder é constitutivo, “tanto do ponto de vista interno (supremacia) quanto do externo (soberania)”.

O “poder sobre”, que neste caso pode ser evidenciado no exercício do poder de polícia e o “poder para”, que poderíamos citar como uma manifestação do controle social, não são autoexcludentes, devendo e podendo conviver harmonicamente.

Para Medauar (1995, p. 94), remontando a Rui Barbosa, a expressão “poder de polícia” não significa órgão especial da soberania, mas se relaciona com as funções do Estado, concluindo por afirmar que a noção de poder de polícia “permite expressar a realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, liberdades fundamentais em prol do bem comum”.

Carvalho Filho (2006, p. 39) conceitua poderes administrativos como: “o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins”.

---

<sup>64</sup> Neste sentido não se olvida da importância de formas alternativas de realização dos direitos fundamentais do trabalhador, sem, no entanto, deixar de reconhecer a importância da Atuação Estatal, conforme manifestado no final do primeiro capítulo, quando tratamos do tema da reformulação das funções do Estado.

Caetano (2003, p. 269), ao conceituar “polícia”, destaca que o seu conceito vai além do conceito legal, de poder de polícia do Código Tributário Nacional - CTN, afirmando que é “modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir”.

O poder de polícia é uma atuação de autoridade, o que Weber chamava de dominação em virtude da autoridade, e que apresenta como objeto específico a “prevenção dos perigos causadores de danos sociais”. (CAETANO, 2003, p. 271)

Danos sociais, são os prejuízos provocados “à vida em sociedade” bem como a que impossibilite “a convivência de todos os membros dela” (CAETANO, 2003, p. 271)

Di Pietro (2010, p. 115), na mesma linha, assevera que o fundamento do poder de polícia repousa no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, colocando a administração numa condição de supremacia sobre o administrado.

Bandeira de Mello, (2007, p. 788) define como poder de polícia aquele que busca harmonizar os interesses coletivos com o uso da liberdade e propriedade.

### **3.1.2 Classificações do poder de polícia**

#### **3.1.2.1 Poder de polícia em sentido amplo e poder de polícia em sentido estrito**

Quando o Estado estabelece um complexo de medidas, que delimitam a esfera jurídica protegida da liberdade e propriedade, o que para alguns autores caracterizam, limitações administrativas, estamos identificando **o poder de polícia em sentido amplo**, que é exercido tanto no âmbito do poder Legislativo quanto no poder Executivo. (MELLO, 2007, p. 788).

No campo das relações de trabalho, mais especificamente quanto à Saúde e Segurança dos Trabalhadores e do Meio Ambiente do Trabalho, este sentido do poder de polícia fica muito claro, pois, assim como o Legislativo estabelece leis

(exemplo CLT) cabe ao Executivo fazer as regulamentações (editar as normas regulamentadoras).

Conforme Mello (2007, p. 288) podemos identificar também o **poder de polícia em sentido estrito**, que é atividade que se desenvolve por atuação do Poder Executivo, o que Caetano chamou de Estado-administração.

### 3.1.2.2 Polícia judiciária e polícia administrativa

**A polícia judiciária** rege-se pela legislação processual penal, tem um caráter predominantemente preventivo, e atua na responsabilização dos violadores da ordem jurídica (MELLO, 2007, p. 801), incidindo sobre pessoas e sendo privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar). (DI PIETRO, 2010, p. 118) Portanto, cabe à polícia judiciária investigar os crimes praticados, buscando identificar os sujeitos ativos dos mesmos, realizando a instrução preparatória (inquéritos policiais) com vistas à prevenção da criminalidade em geral. (CAETANO, 2003, p. 273)

**A polícia administrativa** rege-se pelas normas de direito administrativo<sup>65</sup> (direito público), busca unicamente impedir ou paralisar atividades anti-sociais, mediante práticas preventivas e repressivas, (MELLO, 2007, p. 801,) incidindo sobre bens, direitos ou atividades. (DI PIETRO, 2010, p. 118)

**A polícia administrativa** desdobra-se em **geral**, que tem como escopos a segurança pública e defesa dos bons costumes, e a **especial**, que se destina à prevenção em diversas áreas da vida social. Entre as áreas de atuação da polícia administrativa especial citam-se: a polícia sanitária, a polícia econômica, a polícia dos transportes, e da viação e **a polícia do trabalho**. (CAETANO, 2003, p. 273)

Bandeira de Mello (2007, p. 810) elencou os setores de atuação de polícia e sistematizou-as em termos de valores a serem protegidos: “ a) de segurança pública;

---

<sup>65</sup> Em sentido contrário especialmente quando a polícia administrativa do Trabalho Bignami (2007, p. 163) “Em primeiro lugar, o estudo da Administração Pública do Trabalho faz parte do Direito do Trabalho, estando a ele ligado por todos os seus princípios específicos. Assim, o Direito Administrativo é apenas fonte subsidiária no que concerne aos institutos típicos da Inspeção do Trabalho. Outro ponto importante se relaciona ao fato de a Administração Pública do Trabalho não ser apenas um órgão de controle e sanção, mas principalmente se situar em um plano preventivo dos conflitos de trabalho, vindo até mesmo a conciliá-los, e colaborador”.

b) de ordem pública; c) de tranquilidade pública; d) **higiene e saúde públicas**; e) estéticos e artísticos, f) históricos e paisagísticos; g) riquezas naturais; h) de moralidade pública; i) **economia.**”

Vê-se que o autor referido não cita expressamente as relações de trabalho, como fez Caetano, já Di Pietro (2010, p. 118) afirma que a polícia administrativa, além de ser exercida pela polícia militar, é exercida por vários órgãos da administração. Entre estes estão os órgãos de **fiscalização**, como na área da **saúde**, educação, **trabalho**, previdência e assistência social.

A Inspeção do Trabalho atua como polícia administrativa, voltada aos interesses coletivos da liberdade, ou seja, para a polícia da liberdade (GOMES, 1999, p. 7), e compõe a tríade de instituições de vigilância do direito do trabalho, responsáveis por dar efetividade à regulação, com a Justiça do Trabalho - JT e o Ministério Público do Trabalho – MPT. (FILGUEIRAS, 2012, p. 264).

Até o momento, tem-se que a Inspeção do Trabalho, pelos dos Auditores Fiscais do Trabalho, exerce, em nome do Estado, o poder de polícia em sentido estrito, na esfera administrativa, sendo de caráter especial, no campo das relações do trabalho e mediante atividades concretas.

### 3.1.3 Classificação dos atos administrativos

A doutrina classifica os atos administrativos em discricionários e vinculados e quanto ao seu caráter preventivo ou repressivo, sendo que estas noções conceituais são especialmente importantes para o objeto desta dissertação, pois serão úteis no estudo das formas de atuação da Inspeção do Trabalho (fiscalizações típicas e atípicas) e no que concerne ao uso dos seus instrumentos legais.

#### 3.1.3.1 Atos discricionários e atos vinculados

As atividades concretas acima referidas são os atos administrativos, que podem mostrar-se de dupla natureza, sejam atos discricionários ou atos vinculados.

Atos discricionários são aqueles nos quais a administração escolhe, nos limites legais, a conveniência e oportunidade de realizá-los (CARVALHO FILHO, 2006, p. 41). Como exemplo, no campo de atuação da Inspeção do Trabalho, a liberdade que a administração tem ao planejar as ações de fiscalização, observando critérios legais, como as políticas de Estado, metas e outras circunstâncias.

Os atos vinculados são aqueles nos quais os agentes não tem liberdade de escolha, pois a legislação estabelece todos os elementos do ato a ser praticado pelo agente. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 41). Um exemplo de ato vinculado, na prática fiscalizadora, consiste na lavratura de auto de infração, por descumprimento de norma legal.

### 3.1.3.2 Atos de caráter preventivo e de caráter repressivo

**A polícia administrativa**, exercida no âmbito dos atos concretos<sup>66</sup> da administração, especialmente no que tange aos atos de fiscalização, pode apresentar **caráter preventivo e caráter repressivo**.

Os atos de fiscalização possuem um grande objetivo, independente de tomarem a forma de repreensão ou de prevenção, que é de impedir que o comportamento individual provoque maiores danos à coletividade. (DI PIETRO, 2010, p. 118)

Bandeira de Mello (2007, p.795) já asseverava que a essência, do poder de polícia consiste em evitar um dano, apresentando um caráter negativo, no sentido de que a administração pretende que o administrado se abstenha de praticar algo, ou seja, exige-se um “*non facere*”. Mesmo quando o Estado impõe certas obrigações de fazer, no fundo, o que busca é uma abstenção.

Cita-se um exemplo: as normas regulamentadoras em muitos casos impõem a realização de treinamentos, como no caso da NR 13 (sobre caldeiras), o que *prima facie* é uma obrigação de fazer, no entanto o que se busca é que a Empresa se

---

<sup>66</sup> Os atos da administração podem ser de duas espécies, atos normativos, que têm natureza abstrata e impessoal, materializados em regulamentos, portarias etc, e atos concretos, como autorizações licenças, e finalmente os atos de fiscalização que podem revestir-se de atos sancionatórios como as multas. (CARVALHO FILHO, p. 70-2).

abstenha de expor o seu trabalhador e os demais empregados ao risco de uma operação inadequada da caldeira.

Os atos de fiscalização, como expressão típica do poder de polícia administrativa, têm caráter predominantemente repressivo, pois, pretende-se ao constatar as infrações legais, a realização de atos sancionatórios, como a aplicação de multas. Este caráter quanto à atuação da Inspeção do Trabalho foi percebido entre outros por Santos (2012, p. 38).

A repressão não busca a punição pura e simplesmente, mas quer funcionar como meio indispensável para a eficácia da prevenção. (CAETANO, 2003, p. 274). O Estado, ao regulamentar certas atividades dos particulares, impondo-lhes limitações administrativas, como ocorre quando edita as Normas Regulamentadoras, busca prevenir que danos ocorram a bens jurídicos da maior relevância, como a vida, a integridade física e a saúde do trabalhador.

Para dar concretude ao objetivo de evitar danos aos bens acima citados, é indispensável que o Estado disponha de mecanismos de fiscalização da conduta dos particulares, no caso os Empregadores, pois se lhe impõe o dever legal de fazer com que se cumpra a legislação.

#### **3.1.4 Características do poder de polícia**

A doutrina aponta duas características no exercício do poder de polícia como função administrativa do Estado. São elas: auto-executoriedade e coercibilidade, são de elucidação útil neste trabalho quando do estudo entre forma típica e atípica de realizar ações fiscais.

Para Carvalho Filho, (2006, p. 74), auto-executoriedade representa uma das prerrogativas da administração, que lhe possibilita praticar atos e colocá-los imediatamente em execução. Aponta que se evidencia esta característica, tanto na imposição de restrições gerais, quanto nas que representam intervenção direta na esfera individual do indivíduo. Como exemplo cita as apreensões, interdições e destruições de produtos impróprios ao consumo humano.



Nestes casos a prática do ato executório independe de manifestação judicial preliminar. É realizado pelos próprios meios que dispõe, independentemente da anuência do administrado, pelo contrário, se quiser se opor a atos desta natureza, deverá este recorrer ao poder judiciário. (DI PIETRO, 2010, p. 120).

Segundo Bandeira de Mello (2007, p. 807), a maioria das medidas de polícia administrativa são autoexecutórias, pois muitos destes atos, para atingirem grau máximo de eficácia e efetividade, não podem depender de demoras em decorrência de sua prévia sujeição ao judiciário, sob pena de perecimento dos valores sociais protegidos. Por isso é que no campo do poder de polícia é que se manifesta frequentemente o exercício da coação administrativa.

No que se refere à proteção da saúde e segurança do trabalhador, a imposição de embargos e interdições, regulados pela NR 03, são típicos atos administrativos imbuídos da característica da auto-executoriedade, assim como os casos de determinação de afastamento imediato das atividades laborais de crianças e adolescentes, proibidos de trabalhar ou na promoção de resgate de trabalho análogo a escravidão.

Outra característica, que apresenta relação direta com a anterior, é a da **coercibilidade**, ou seja, o ato de polícia só é auto-executório, em razão da sua força coercitiva própria. (DI PIETRO, 2010, p. 121).

Fica evidenciado o alto grau de imperatividade dos atos desta natureza, pois, a administração não se dobra à vontade dos administrados, de obedecer ou não às imposições legais. Afirmando-se que “Se a atividade corresponder a um poder, decorrente do *ius imperii* estatal, há de ser desempenhada de forma a obrigar todos a observarem os seus comandos.” (CARVALHO FILHO, 2006, p.76)

Manifesta-se nesta característica a possibilidade da administração de utilizar a força para superar eventuais resistências dos administrados. Isto remonta a lição de Weber de que é o Estado que detêm o “monopólio legítimo da violência”, exercendo o lado mais forte e visível do poder, por estar legitimado a fazê-lo. (OLSSON, 2014, p. 139)

Adverte Bandeira de Mello (2007, p. 808-9), que a possibilidade jurídica da administração obter obediência não-voluntária aos seus atos de polícia, vinculam-se

ao uso regular de suas prerrogativas, não incidindo em abuso de poder<sup>67</sup>. Aponta o autor, inclusive, os remédios jurídicos para atos ilegais e ou abusivos, praticados pela administração no uso do poder de polícia. São eles, o *habeas corpus* e o mandado de segurança. A estes acrescenta-se o direito de petição previsto no artigo 5º, XXXIV. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 39).

Podemos, neste momento, realizar uma breve classificação das atividades realizadas pela Inspeção do Trabalho.

Os atos fiscalizatórios são atos de polícia administrativa, de caráter especial, são derivados do poder administrativo/executivo, representando atos de autoridade, pois evidenciam o que Weber chamou de poder de mando *versus* dever de obediência, por isto apresentam características de serem atos vinculados, em regra, e ainda auto-executórios e por isso mesmo com coercibilidade/imperatividade inerentes. Atos que estão a serviço do Estado para o alcance dos fins maiores previstos na Carta Constitucional.

### 3.2 A REGULAÇÃO (FONTE FORMAL DO DIREITO) DA SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO E DO MEIO AMBIENTE LABORAL

Passamos a tratar do poder de polícia em sentido amplo no campo da saúde e segurança no trabalho e do meio ambiente do trabalho.

O Estado utiliza o mecanismo da regulação quando realiza as mais diversas formas de interferência e ou intervenção na vida dos cidadãos e das empresas. Originalmente a regulação ocorreu no campo econômico, mas atualmente o campo de abrangência é muito amplo. (BUCCI, 2006, p.66).

A autora apresenta o amplo espectro da regulação estatal que, além de voltar-se para o mercado, alcança:

[...] **normas de direito do trabalho, como salário mínimo e jornada**, de segurança no trânsito, tais como a obrigatoriedade do uso do capacete ou cinto de segurança, **disposições em matéria ambiental** e de proteção de direitos difusos e coletivos, além de todo o conjunto de normas de cunho

---

<sup>67</sup> Carvalho Filho (2006, p. 37), aponta duas formas de abuso de poder, o **excesso de poder**, quando o agente extrapola os limites da sua competência, e **desvio de poder**, quando a finalidade do ato, que carrega em si a ideia de interesse público, é aviltada para atender interesses privados do agente.

propriamente econômico, tais como a disciplina do mercado de capitais, da concorrência etc. (grifo nosso)

A regulação realizada pelo Estado consubstancia-se em importante mecanismo para preservar e promover o interesse público e cumprir com os objetivos legítimos do Estado, que estão relacionados com os aspectos da saúde, segurança e meio ambiente, dentre outros.

De acordo com Giuseppe Casale, diretor do Programa de Administração e Inspeção do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho, e José Celso Pereira Cardoso, Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que assinam o prólogo da obra de Roberto Rocha Pires (2010, p. 03)<sup>68</sup>, a regulação do mercado de trabalho, em razão dos interesses conflitantes, não se colocam incontroversos, mas a garantia de fazer cumprir estas regulações são indispensáveis, pois guardam estreita relação com a ideia de justiça social, como se vê:

A regulação do mercado de trabalho é tema controverso em todos os países que enfrentam ou já enfrentaram a questão. Garantir o cumprimento de proteções e direitos aos trabalhadores e trabalhadoras é tarefa chave na redistribuição dos frutos do desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, assim como em outros países caracterizados por grandes heterogeneidades e desigualdades em seus mercados de trabalho, tal tarefa é especialmente delicada em virtude da coexistência de interesses muito divergentes e recursos de poder muito assimétricos entre os atores sociais em disputa.

Afirmam ainda os referidos autores que, nestas condições, em que se faz necessária a regulação, o papel da Inspeção do Trabalho é muito importante.

Em cenários desse tipo, o papel da inspeção do trabalho na promoção do respeito à legislação trabalhista é condição necessária para um funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo do mercado laboral. É a partir da consolidação de relações de trabalho formais / legais que se pode estabelecer um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de um estatuto público, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes.

---

<sup>68</sup> Trata-se do artigo Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático. Subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil. Disponível em file:///C:/Users/Dilnei%20Jos%C3%A9/Documentos/DISSERTA%C3%87%C3%83O/ipea\_br\_283%20flexibiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20controle%20burocratico.pdf. Acesso em: 6 out. 2006.

A regulação é justificada quando a ausência de intervenção pode resultar em prejuízos ou danos, ou pode comprometer o alcance dos objetivos legítimos tendo um objetivo definido, que é um problema a evitar ou a corrigir<sup>69</sup>. Assim no campo do meio ambiente, em especial no meio ambiente do trabalho é imprescindível que o Estado exerça esta sua função.

Cabe ao Estado regular as práticas voltadas ao mundo do trabalho, em que os bens jurídicos tutelados são a vida, a saúde e a integridade física do trabalhador, que são categorizados como direitos fundamentais concretizadores da dignidade da pessoa humana.

Esta função estatal no Brasil inicia com a edição do Decreto-Lei 5.452/1943, da CLT, que sofre alterações pelo Decreto 229/1967 e finalmente a Lei 6.514 de 1977. São estes os antecedentes legais do que temos hoje em termos de legislação de SST e meio ambiente do trabalho.

A CLT trata da questão no capítulo V<sup>70</sup>, título do II, dos artigos 154 até o 201 da CLT e buscam dar concretude ao direito do trabalhador à redução dos riscos relacionados ao trabalho, mas sem referência específica a obrigações pelos empregadores, alerta Filgueiras (2014, p. 138).

A fonte formal do direito ambiental do trabalho (incluindo o meio ambiente do Trabalho e a SST) é consubstanciada em normas regulamentadoras, que são a materialização no campo jurídico da função estatal reguladora (exercício do poder de polícia em sentido amplo) como retro enunciado.

As Normas Regulamentadoras (NRs)<sup>71</sup> são normas referentes à segurança e saúde do trabalho, e mais recentemente, do meio ambiente de trabalho, visando à prevenção e redução de riscos de acidentes e doenças garantindo a integridade do trabalhador, constituindo a espinha dorsal da legislação de Segurança do Trabalho e Saúde Ocupacional no Brasil. Buscam, sobretudo, trazer barreiras/limitações

---

<sup>69</sup> Afinal como bem observado por Santos (2012, p. 22) “Que o trabalho é fonte de lesões, adoecimento e morte é fato conhecido desde a Antiguidade.” Este é o problema a evitar na regulação das praticas nos ambientes de trabalho.

<sup>70</sup> De acordo com Filgueiras (2012, p. 138) “A maior parte do conteúdo das normas de saúde e segurança do trabalho está prevista no capítulo V da CLT, sendo elas pormenorizadas nas chamadas Normas Regulamentadoras (NR), que são portarias expedidas pelo MTE. Na CLT, constam diretamente alguns parâmetros a serem seguidos pelos empregadores, como alusão a proteções em máquinas, formação de comissões de prevenção de acidentes, serviços de saúde, etc. O grosso das regras a serem seguidas pelos empregadores, contudo, está contido nas NRS”.

<sup>71</sup> “As NRs são a base normativa utilizada pelos inspetores do trabalho do MTE para fiscalizar os ambientes de trabalho, onde eles têm competência legal de impor sanções administrativas, conforme já discutido anteriormente.” (SANTOS, 2012, p. 37).

administrativas objetivando a proteção aos trabalhadores, tanto no aspecto da segurança quanto de higiene e saúde, manifestando-se como exercício do poder de polícia do Estado em sentido amplo.

As NRs estabelecem os requisitos técnicos e legais sobre as condições mínimas de segurança e saúde ocupacional, constituindo verdadeiras barreiras administrativas.

Em outras palavras, as NRs preveem obrigações de fazer e de não fazer<sup>72</sup>, cuja observância apresenta um caráter de compulsoriedade, dada a natureza absolutamente cogente das mesmas, e o interesse público que buscam proteger. Materializam o princípio da prevenção.

As NRs inicialmente foram editadas e inseridas no quadro jurídico brasileiro pela Portaria 3.214/78, por ato do Ministro do Trabalho, compunham-se no total de 28 normas, editadas com base no art. 200 da CLT com redação dada pela Lei 6.514/1977: “Cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que se trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho”. Isto lhes dá força de Lei<sup>73</sup>.

Portanto, esta regulação, num primeiro momento foi dada por iniciativa do poder executivo. Esta forma de “legislar”, contudo, sofreu importante alteração, quando passaram a ser elaboradas no âmbito da Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), constituída isonomicamente por representantes de governo, empregadores e trabalhadores, sendo, periodicamente, revisadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Atualmente o instrumento normativo que disciplina o processo de elaboração

---

<sup>72</sup> Para Gomes (2007, p. 188-90), O Direito ambiental, pode ser contraposto ao dever fundamental, é a partir desta concepção que apresenta as obrigações de fazer como: “[...] nível máximo de devedoriedade ambiental e traduzem-se na imposição de comportamentos positivos aos sujeitos” já quanto às obrigações de não fazer assevera “são normalmente impostas por normas proibitivas, e tendem a corresponder ao nível mínimo de devedoriedade ambiental, que se traduz na abstenção de provocar danos significativos num bem de uso coletivo”.

<sup>73</sup> Filgueiras (2014, p. 138) informa que “Ao longo dos anos, houve diversos questionamentos dos empregadores sobre a validade das previsões contidas nas NR, especialmente no que concerne à aplicação de multas administrativas com base nas portarias, mas o quadro jurídico formado manteve sua aplicabilidade”.

das NRs é a Portaria 1.127/2003<sup>74</sup>, do MTb<sup>75</sup>, apresentando como princípio básico a adoção do sistema Tripartite Paritário - Governo, Trabalhadores e Empregadores, e deve ser realizada observando as seguintes etapas: i) definição de temas a serem discutidos, art. 2º; ii). elaboração de texto técnico básico, art. 3º; iii) publicação de texto técnico básico no Diário Oficial da União – DOU; iiiii) instalação do Grupo de Trabalho Tripartite – GTT, arts. 5º a 7º; iiiiii) aprovação e publicação da norma no Diário Oficial da União – DOU, art. 8º, X.

Esta forma de elaborar normas, (participação tripartite paritária, deliberação por consenso, indicação de representantes por bancada, de forma autônoma, publicação de propostas de regulamentação para consulta pública e constituição de grupos de trabalho tripartites permanentes para revisão das normas publicadas) é um marco no processo de gestão democrática e participativa do governo brasileiro no campo da segurança e saúde dos trabalhadores. (MORAES, 2009, p. 22-3) Esta forma de elaborar normas mostra-se consentânea com a ideia de democracia ambiental<sup>76</sup>.

Este modelo, apesar da maior morosidade<sup>77</sup> na elaboração e revisão de normas, representa um ganho substancial, em legitimidade, no momento da implantação das mesmas. (MORAES, 2009, p. 23).

É importante consignar percepção sobre as NRs de Filgueiras (2012, p. 138) avaliando a mudança de foco nas temáticas abordadas.

As normas concernentes à saúde e segurança do trabalho seguiram na contramão da tendência vivida pelos outros aspectos da relação de emprego. Houve grande ampliação e aprofundamento das regras de proteção à integridade física dos trabalhadores entre 1988 e 2008, além de ter mudado o enfoque sobre o tema, **que foi deixando o viés individualista para adotar uma abordagem coletiva**. Esses parâmetros são fundamentais no que concerne à regulação de proteção ao trabalho, pois versam diretamente sobre a vida dos trabalhadores, não podendo ser

---

<sup>74</sup> Foi com a portaria 393/1996, que a forma de elaboração sofreu importante modificação, pois até então as NRs, eram elaboradas, pelo corpo técnico do Ministério do Trabalho, com auxílio da Fundacentro. Esta normativa criou a CTPP- Comissão Tripartite Paritária Permanente.

<sup>75</sup> Atualmente Ministério do Trabalho - MT pela reforma administrativa de 2016 dada pela a lei 13.341/2016, desfazendo-se a junção Previdência Social e Trabalho que constava da reforma administrativa antecedente.

<sup>76</sup> Democracia ambiental, principalmente com relação à vinculação desta com a participação dos efetivos interessados. (LEITE; AYALA, 2004, p. 316).

<sup>77</sup> Santos (2012, p. 37) dá um exemplo da demora na elaboração de uma NR ou de sua revisão, no caso a elaboração da NR 31 “Como exemplo, temos a NR-31, cujo texto começou a ser discutido em novembro de 2001 e só foi publicada em março de 2005, e ainda assim sem pleno consenso entre todas as partes envolvidas no processo”.

relegados a segundo plano em qualquer análise sobre direito do trabalho.  
(grifo nosso)

Em outra passagem, o autor conecta a responsabilização do empregador ao objeto precípua da regulação nesta área, a construção de um patamar civilizacional, em que o valor referência é a vida.

Isso significa que o quadro jurídico, nas últimas duas décadas, imputou ao capital a responsabilidade pela preservação da integridade física dos trabalhadores. A redação das normas que objetivam proteger a saúde dos trabalhadores imputa às empresas a responsabilidade pelo seu cumprimento (tanto na CLT, na legislação previdenciária, quanto nas NR), por conseguinte, é uma tentativa de impor um padrão civilizatório mínimo (a vida) ao exercício da hegemonia burguesa no Brasil. Essa responsabilização é, em alguma medida, até previsível, já que as empresas monopolizam os meios de produção e subsumem o trabalho, controlando o processo de produção da riqueza social, conseqüentemente, controlam e gerem os riscos à saúde dos produtores. (FILGUEIRAS, 2012, p. 141).

No início as NRs tinham uma conotação mais próxima ao Direito Individual de Saúde e Segurança do Trabalhador, tanto é que estão inseridas dentro das normas de tutela aos trabalhadores. Só mais recentemente assumem um caráter mais coletivo, aproximando-se do Direito ao Meio Ambiente do Trabalho Saudável e Seguro. A responsabilidade (dever fundamental) é atribuída ao empregador, cabendo ao Estado zelar pela efetividade do cumprimento das NRs<sup>78</sup>, e do empregado, que é o beneficiário deste fundamental direito, espera-se colaboração.

### 3.2.1 Classificação das normas regulamentadoras - NRs

Para fins didáticos, propõe-se classificar<sup>79</sup> as normas regulamentadoras, em grupos, quais sejam: normas voltadas à gestão de riscos da SST; normas procedimentais, normas específicas por atividade econômica e por risco específico, e normas transversais.

---

<sup>78</sup> Este papel no campo administrativo é de competência exclusiva da Inspeção do Trabalho.

<sup>79</sup> Inspirado em Filgueiras (2012, p.138) "As normas regulamentadoras são divididas e numeradas, alcançando 33 no final de 2008. Algumas são **gerais**, aplicam-se a todos os empregadores, como programa de controle médico e de prevenção de riscos ocupacionais. Outras tratam de temas **específicos**, como caldeiras e vasos de pressão, fornos, máquinas, transporte de materiais, mas que podem ser aplicadas a qualquer setor econômico. Por fim, há NRs que abarcam todos os temas de **um mesmo setor**, como rural, construção e serviços de saúde". (grifo nosso) Atualmente (2016) temos 36 NRs.

Ressalta-se que o enquadramento não segue um rigorismo técnico, sendo que algumas NRs poderiam figurar em mais de uma das classificações propostas.

#### 3.2.1.1 Normas voltadas à gestão de riscos<sup>80</sup> da SST ou normas programáticas e gerais

Neste grupo vamos encontrar aquelas que se destinam a todas as atividades econômicas e riscos (são gerais neste aspecto), mas, também preveem obrigações especiais para aqueles empregadores que atuam com maior número de empregados e enfrentam condições de risco diferenciadas.

Nesta classificação encontram-se as seguintes NRs: NR 1 – Disposições Gerais; NR 2 Inspeção prévia – NR 4 – Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho; NR 5 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes; NR 7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional; NR 9 – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.

#### 3.2.1.2 Normas procedimentais

Neste segmento da tipologia proposta encontram-se agrupadas as normas que tratam da atuação da Inspeção do Trabalho e também aquelas que disciplinam a questão dos adicionais remuneratórios, adicional de periculosidade e insalubridade. São elas: NR 3 - Embargo e Interdição; NR 28 - Fiscalização e Penalidade; NR 15- Atividades e Operações Insalubres e NR 16 - Atividades e Operações Perigosas.

---

<sup>80</sup> Usado aqui com o seguinte sentido “Para os objetivos deste trabalho, propõe-se que a gestão ou o gerenciamento de riscos seja entendido como um processo de avaliação técnica feita, com o objetivo de estimar os riscos ou impactos de determinada ação ou empreendimento, somado a um conjunto de regras e procedimentos mediante os quais os dados técnicos podem ser analisados, debatidos e confrontados com as decisões e escolhas da população que será atingida pela decisão a ser tomada.” (LIMA, 2004, p. 221)



### 3.2.1.3 Normas específicas, por atividade econômica e por risco<sup>81</sup>

Com a edição da Portaria 3214/78, apenas duas normas direcionadas a atividades econômicas específicas foram editadas, a NR 18 (construção) e NR 22 (mineração). No entanto, com o passar do tempo, surge a necessidade, pela peculiaridade de riscos, de editar outras normas específicas.

O rol completo destas NRs apresenta: NR 18- Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção; NR 22 - Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração; NR 29 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário; NR 30 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário; NR 31 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura; NR 32 - Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde; NR 33 - Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados. NR 34 - Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção e Reparação Naval. NR 35 – Trabalho em Altura. NR 36 - Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados.

### 3.2.1.4 Normas transversais

São as NRs que apresentam regulações voltadas às mais diversas atividades econômicas e riscos, e neste sentido a denominação desta classe de normas. São elas: NR 6 - Equipamentos de Proteção Individual; NR 8 – Edificações; NR 10 - Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade; NR 11 - Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais; NR 12 - Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos; NR 13 - Caldeiras e Vasos de Pressão; NR 14 – Fornos; NR 17 – Ergonomia; NR 19 – Explosivos; NR 20 - Líquidos Combustíveis e Inflamáveis; NR 21 - Trabalho a Céu Aberto; NR 23 - Proteção Contra Incêndios; NR 24 - Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho; NR 25 - Resíduos Industriais; NR 26 - Sinalização de Segurança.

---

<sup>81</sup> Esta opção de regulamentação de riscos específicos e ou atividade econômicas com riscos mais prevalentes, tem se mostrado uma tendência, adotando-se dados epidemiológicos na definição.

### 3.2.2 Obrigações de fazer e não fazer nas NRs

Com o objetivo de identificar em algumas normas como são dispostas as obrigações de fazer, que se atribuem aos empregadores, bem como as normas de não fazer, analisa-se, a seguir, as NRs 01, 07, 09 e 05. Estas normas são a base do sistema de gestão de riscos da SST e dos riscos nos ambientes de trabalho.

Esta identificação das principais obrigações de fazer e não fazer será útil no estudo documental que será realizado no terceiro capítulo desta dissertação, tendo como base os relatórios de análise de acidente de trabalho – AAT, que são a materialização de uma das funções administrativas da Inspeção do Trabalho.

#### 3.2.2.1 Norma regulamentadora 1<sup>82</sup> - Disposições gerais

Esta norma, que trata de disposições gerais, inicia por fixar o alcance de toda a regulação sobre SST, ao estabelecer a obrigatoriedade de cumprimento, também trata da competência do Estado e das responsabilidades do empregador e do empregado, além de dispor sobre conceitos/definições aplicáveis a SST.

Da leitura da NR 1 se identifica, no item 1.7 (trata das obrigações do empregador), alínea “b”, uma importante obrigação de fazer consiste na **obrigação de elaborar ordens de serviço**.<sup>83</sup>

A fonte jurídica formal originária desta obrigação é o art. 157 da CLT<sup>84</sup>, que estabelece: - “Cabe às empresas: I - cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho; e II - **instruir os empregados, através de ordens de serviço**, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais”.

---

<sup>82</sup> Esta NR está sendo objeto de revisão, sendo que o texto básico esteve disponível para consulta pública, até 24/09/2014, sendo que o principal foco é na gestão de riscos nos locais de trabalho, em atendimento ao sexto objetivo da PLANSAT, previsto na estratégia 6.1., ação 6.1.1 “ formulação de NR de gestão em SST”.

<sup>83</sup> Na análise documental que será realizada no 3º capítulo buscar-se-á verificar se as Empresas que submeteram os trabalhadores a condições que levaram a ocorrência de acidentes graves ou fatais, observavam esta regra.

<sup>84</sup> Este dispositivo foi inserido com a Lei 6.514/1977, que foi o marco legal que impulsionou a elaboração das primeiras normas regulamentadoras.

Este comando legal é ratificado pelo item 1.7 da NR 1<sup>85</sup>, como se vê:

**1.7 Cabe ao empregador:** (redação dada pela Portaria n.º 06, de 09/03/83) a) cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho; b) **elaborar ordens de serviço** sobre segurança e saúde no trabalho, dando ciência aos empregados por comunicados, cartazes ou meios eletrônicos; (redação dada pela Portaria n.º 84, de 04/03/09) **c) informar aos trabalhadores:** (redação dada pela Portaria n.º 03, de 07/02/88) I. os riscos<sup>86</sup> profissionais que possam originar-se nos locais de trabalho; II. os meios para prevenir e limitar tais riscos e as medidas adotadas pela empresa; III. os resultados dos exames médicos e de exames complementares de diagnóstico aos quais os próprios trabalhadores forem submetidos; IV. os resultados das avaliações ambientais realizadas nos locais de trabalho. d) permitir que representantes dos trabalhadores acompanhem a fiscalização dos preceitos legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho; (redação dada pela Portaria n.º 03, de 07/02/88) e) determinar procedimentos que devem ser adotados em caso de acidente ou doença relacionada ao trabalho. (alínea inserida pela Portaria n.º 84, de 04/03/09).

As ordens de serviço, atualmente, podem tomar diversas formas, como: procedimentos, padrões, instruções internas. Fundamental é que estas representem os requisitos de segurança e saúde no trabalho, com o objetivo maior de informar e instruir o trabalhador quanto à forma de realizar sua atividade e os riscos a que está sujeito ao realizá-las. (MORAIS, 2009, p. 68).

Na leitura do preceito Celetista (art. 157) combinado com as alíneas “b” e “c” do 1.7 da NR1, apreende-se que a mera elaboração das ordens de serviço não atende o objetivo da norma, pois é essencial que a empresa dê publicidade das mesmas, ao ser obrigada a informar sobre os riscos. Esta obrigação de informar pode ser realizada por diversos meios, como: comunicados, cartazes ou ainda meios eletrônicos, por exemplo, *e-mails*. (CAMISASSA, 2015, p.77)

Esta obrigação de fazer materializa de uma só vez princípios fundamentais do direito ambiental, o princípio da prevenção e da informação.

Ao não elaborar as ordens de serviço, ou não as elaborar de forma adequada, o empregador se sujeita às sanções administrativas, além de atrair sobre si o princípio do poluidor-pagador, onde o dano ambiental equivale ao acidente de

---

<sup>85</sup> Este item da NR sofreu alterações em, 83, 88 e 2009, as principais alterações foram a inserção da obrigação de informar alínea “c”, e também a mais recente foi a de prever os procedimentos em caso de acidente.

<sup>86</sup> No terceiro capítulo será realizado um breve estudo sobre tipologias e classificações dos riscos nos ambientes de trabalho o conceito de risco foi abordado no primeiro capítulo e será retomado ao longo desta dissertação.

trabalho, e a poluição/degradação corresponde à exposição a riscos no local de trabalho, podendo ainda responder no campo civil, penal e previdenciário.

Para Moraes (2009, p. 68), uma obrigação adicional se apresenta ao empregador pela previsão da letra “c” deste item, que é o de obrigatoriamente treinar<sup>87</sup> os trabalhadores. Esta obrigação genérica aqui prevista é retomada/ratificada em diversas outras NRs, cita o autor os seguintes casos: “EPI, Prevenção e Combate a incêndios, Operador de Máquinas e Equipamentos, Segurança para Eletricistas, Transportes e Movimentação de Cargas, CIPA, Primeiros Socorros, entre outros”.

Numa leitura mais moderna, poderíamos traduzir esta obrigação, na obrigação das empresas (empregadores) de, ante aos riscos ambientais no trabalho, elaborar orientações, dar ciências destas aos empregados, e sempre que for necessário capacitá-los adequadamente para que sua exposição aos mesmos seja evitada quando possível, e reduzida ao mínimo quando a exposição seja inevitável, com o fim de salvaguardar a saúde e segurança, e por via de consequência, sua vida, saúde e integridade.

Esta é a principal obrigação que se impõe aos empregadores na NR 1, e é um evidente instrumento de implantação do PPRA (NR9) e de qualquer política pública no campo da SST, mas esta é uma das falhas da PNSST, pois sequer trata dos instrumentos a serem implementados na busca de atingir seus objetivos, como visto no primeiro capítulo.

Podemos apreender alguma obrigação de não-fazer na NR 1? Numa primeira leitura, diríamos que não, pois, expressamente não constam tais comandos na norma, mas fazendo uma leitura ampliada podemos, sim, dizer que há uma importante obrigação de não-fazer imposta nesta norma que é: é vedado ao empregador permitir que o empregado trabalhe descumprindo as ordens de serviço devidamente elaboradas e informadas.

Chega-se a tal conclusão pelo fato de ser imposto ao empregador cumprir (neste caso elaborar OS) e fazer cumprir, ou seja, não ser tolerante com o

---

<sup>87</sup> A questão do treinamento recebe especial atenção na Convenção 155 da OIT no Art. 5º, alínea “c” com a seguinte redação: “treinamento, incluindo o treinamento complementar necessário, qualificações e motivação das pessoas que intervenham, de uma ou outra maneira, para que sejam atingidos níveis adequados de segurança e higiene;” Por isso também será objeto de investigação na estudo sobre os relatórios de AAT, que será realizada no 3º capítulo.

empregado que descumpra o seu dever de cumprir as disposições legais e regulamentares, inclusive as ordens de serviço (conforme item 1.8 “a” da NR1).

Para que o empregador não infrinja esta “obrigação de não-fazer” não poderá permitir que o trabalhador inicie suas atividades ou que continue a trabalhar em evidente descumprimento das normas regulamentares e OSs.

Na prática ocorre justamente o contrário, a necessidade de produção faz com que o empregador “tolere” ou use da força de trabalho do empregado, quando não deveria fazê-lo, infringindo a obrigação de não fazer, e o que é mais grave, repassando os riscos da atividade, que seriam seus, para o trabalhador.

### 3.2.2.2 Norma Regulamentadora 9 - PPRA – Programa de prevenção de riscos ambientais<sup>88</sup>

A NR 9 originalmente era denominada apenas de riscos ambientais, com as alterações promovidas passou a ser considerada como Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, isto se dá como forma de dar densidade ao princípio da prevenção e enaltecer a necessidade de gestão de riscos.

Na leitura desta NR apreendem-se duas obrigações de fazer interconectadas<sup>89</sup>, mas que podem ser perfeitamente dissociadas para fins didáticos, principalmente em razão de que as mencionadas etapas do desenvolvimento do PPRA podem ser vinculadas a uma destas duas obrigações principais.

A primeira obrigação é de elaborar o PPRA, a segunda obrigação é de implementar o PPRA, ambas previstas já no item inaugural da NR 9 (9.1).

Estas obrigações, cabe registrar, são obrigatórias para todos os empregadores, que mantenham trabalhadores como empregados, vale dizer, apesar de óbvio, que esta obrigação independe de qualquer critério de tipo de empresa, porte da empresa, grau de risco e número de empregados, diferentemente do que ocorre com as NR 4 (SESMET) e NR 5 (CIPA) quanto a estes dois últimos critérios.

---

<sup>88</sup> Por uma questão didática, tratarei primeiramente da NR 9, por que tem estreita relação com os comandos da NR1, cabe aqui a mesma observação quanto a NR 1, quanto a tipologia e classificação de riscos, que será realizada no terceiro capítulo desta dissertação.

<sup>89</sup> É plausível reconhecer que um Programa possa ser elaborado e não seja devidamente implementado, mas o contrário não é possível, pois, mesmo que se tome algumas providências, como fornecer EPIs, é o programa que vai prescrevê-lo (qual utilizar, em que situações etc.).

Primeiramente analisaremos a **obrigação de elaborar o PPRA**.

Nesta regra surge uma obrigação específica de elaborar um documento básico, que deve ser escrito e abarca, na sua confecção, as etapas do PPRA. Estas etapas previstas na norma são seis, listadas no item 9.3.1:

9.3 Do desenvolvimento do PPRA. 9.3.1 O Programa de Prevenção de Riscos Ambientais deverá incluir as seguintes etapas: a) antecipação e reconhecimentos dos riscos; b) estabelecimento de prioridades e metas de avaliação e controle; c) avaliação dos riscos e da exposição dos trabalhadores; d) implantação de medidas de controle e avaliação de sua eficácia; e) monitoramento da exposição aos riscos; f) registro e divulgação dos dados.

Sendo que destas etapas as três primeiras se vinculam a obrigação de elaborar o PPRA, e as demais se vinculam à obrigação de implementá-lo.

Quais são as etapas de elaboração do PPRA, materializados no documento base?

A alínea “a” prevê “antecipação e reconhecimentos dos riscos”. Estas etapas vinculam-se com a ideia de identificação dos riscos que existem no ambiente do trabalho. Antecipar significa identificar antes do início das atividades. Reconhecer significa identificar os riscos quando não realizado tal de forma antecipada, adquirem a ideia de constatação, e tem nítido caráter qualitativo, ou seja, quais riscos existem. (CAMISASSA, 2015, p. 252)

Esta etapa é muito importante, pois, caso a Empresa não faça uma adequada identificação dos riscos, o seu PPRA não tem a mínima condição de atender o objetivo que é de preservar a saúde e integridade dos trabalhadores.

No item 9.3.3 estão descritos os requisitos mínimos desta etapa:

a) a sua **identificação**; b) a determinação e localização das possíveis **fontes geradoras**; c) a identificação das possíveis **trajetórias e dos meios de propagação** dos agentes no ambiente de trabalho; d) a identificação das funções e determinação do número de **trabalhadores expostos**; e) a **caracterização** das atividades e do tipo da exposição; f) a obtenção de **dados existentes na empresa**, indicativos de possível comprometimento da saúde decorrente do trabalho; g) os possíveis **danos à saúde relacionados aos riscos identificados**, disponíveis na literatura técnica; h) a descrição das **medidas de controle já existentes**.(CAMISASSA, 2015, p. 252) (grifo do autor)

Feita a identificação, segue-se para a fase de **estabelecimento de prioridades e metas de avaliação e controle** (9.3.1. “b” da NR 9), que consiste em, essencialmente, determinar as avaliações quantitativas a serem realizadas, e em

que ordem e quem irá realizá-las, pessoal próprio ou contratado etc. (CAMISASSA, 2015, p. 254).

A terceira e última etapa da obrigação de elaborar o PPRA é a avaliação dos riscos e da exposição dos trabalhadores.

Nesta fase será realizada a quantificação (mensuração) dos riscos identificados (constatados), usando-se como parâmetros os requisitos técnicos dispostos na NR 15.

O dimensionamento da exposição dos trabalhadores levará em conta os riscos previstos na NR 9 (físicos e químicos)<sup>90</sup>, devidamente parametrizados na NR 15, sendo que esta leva em conta intensidade ou concentração do agente nocivo e correspondente comparação dos resultados com valores de referência aceitos. (CAMISASSA, 2015, p. 254)

Após a realização da avaliação quantitativa, cujos resultados auxiliam ou subsidiam a implementação das medidas de controle (na fonte geradora e no meio de propagação), visando à eliminação ou redução dos riscos, pode-se falar na segunda obrigação de fazer mencionada, implementar o PPRA.

A **implantação do PPRA** inicia com avaliação da exposição dos trabalhadores. Isto ocorre com o monitoramento, pois, a avaliação realizada na elaboração deve sistemática e continuamente ser realizada para possibilitar a redução de riscos, com a introdução de novas medidas de controle, ou a adequação das existentes. (CAMISASSA, 2015, p. 257).

Na fase de monitoramento duas importantes bases da nossa legislação protetora da SST vêm à tona: são as noções de limites de tolerância e de nível de ação.

**Limite de tolerância:** “É a concentração ou intensidade máxima ou mínima, relacionada com a natureza e o tempo de exposição ao agente, que não causará dano à saúde do trabalhador, durante a sua vida laboral.” (CAMISASSA, 2015, p. 256)

Estes padrões são fixados nos anexos da NR 15 e devem ser monitorados constantemente para que se atue nos casos em que se impõem ações

---

<sup>90</sup> A NR apesar de tratar ainda dos riscos biológicos, não são quantificáveis pelo atual estágio da técnica, sua avaliação é realizada sem parâmetros objetivos, de forma apenas qualitativa.

preventivas<sup>91</sup>, o que se denomina **nível de ação**, ou seja, são os valores acima dos quais devem ser iniciadas ações voltadas a minimizar a probabilidade de que as exposições a agentes ambientais ultrapassem os **limites de tolerância**. (CAMISASSA, 2015, p. 255)

Quando os limites de tolerância forem ultrapassados, será necessário implantar medidas de controle, que são práticas realizadas pela empresa na busca de eliminar, reduzir ou controlar os riscos. Este sem dúvida, é o momento materializador do direito constitucional inscrito no art. 7º, inciso XXII da Constituição Federal/88 “ redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

As medidas de controle podem e devem ser tomadas nos seguintes casos: i) Identificação, na fase de **antecipação**, de risco **potencial** à saúde; ii) Constatação, na fase de **reconhecimento**, de risco evidente; iii) Quando os resultados das avaliações quantitativas da exposição dos trabalhadores excederem os valores dos limites previstos na NR15; iiiii) Quando, pelo controle médico da saúde, ficar caracterizado o nexo causal entre danos observados na saúde dos trabalhadores e a situação de trabalho a que eles ficam expostos. (CAMISASSA, 2015, p. 259)

O item 9.3.5.2, prevê três formas de realizar as ditas medidas coletivas de proteção, que são classificadas por Camisassa (2015, p. 260) em:

**Medidas de controle da fonte geradora** atuam diretamente na utilização e formação dos agentes insalubres, danosos à saúde. Estas medidas devem ser adotadas com absoluta prioridade, dada a ordem hierárquica de adoção de medidas.

Esta regra jurídica, que impõe obrigação de fazer, voltada à obrigação de implementar o PPRA, é uma evidente materialização do princípio da retenção do risco na fonte, norteador da SST, conforme apontado por Amorim Junior, 2013, pois dispõe o autor que tal princípio evidencia esta prática como medida preventiva prioritária, nos exatos termos dispostos na NR 9.

**Medidas de controle no meio (trajetória):** i) medidas que previnam a liberação ou disseminação desses agentes no ambiente de trabalho; ii) medidas que reduzam os níveis ou a concentração desses agentes no ambiente de trabalho.

---

<sup>91</sup> Além do monitoramento constante dos agentes de risco (químico e físico), as ações preventivas, quanto se constatar que o limite de tolerância está no nível de ação, devem ser adotada a prática de informação aos trabalhadores (como determina a NR1) e também de realizar o controle médico (NR7), aqui se percebe que as NRs trazem o conhecimento técnico conhecido e reconhecido.



Estas medidas coletivas de proteção devem ser realizadas mediante o treinamento obrigatório dos trabalhadores alcançados pela sua implantação.

Ressalta-se que em termos de implantação do PPRA, somente esgotada a possibilidade técnica, e não financeira, é que outras medidas de controle são abertas, de caráter administrativo ou de organização do trabalho. Como última alternativa, na hierarquia de prioridades, surge a utilização do EPI.

Como última etapa do desenvolvimento do PPRA, não menos importante que as demais, está a fase de **registro e divulgação dos dados (item 9.3.8)**. Esta determinação se liga umbilicalmente com a obrigação de informar os riscos aos trabalhadores, conforme a NR 1.

O registro e divulgação de dados deve representar o histórico técnico e administrativo do desenvolvimento (implantação) do PPRA (9.3.8.1), pois é através da evolução das melhorias nos ambientes de trabalho que se pode evidenciar, se efetivamente vem ocorrendo a redução da exposição dos trabalhadores aos riscos ambientais.

Os dados devem ser arquivados pelo prazo mínimo de 20 anos (item 9.3.8.2), e abertos para consulta dos trabalhadores, seus representantes e autoridades competentes (9.3.8.3), possibilitando a materialização do propalado princípio da instrução e informação do trabalhador em SST.

Além do documento base, que materializa o PPRA, e os laudos de avaliação ambiental, que conjuntamente compõem os dados e registros do PPRA, a norma prescreve como forma de promover a melhoraria constante do meio ambiente do trabalho, a realização de uma **análise global do PPRA (9.2.1.1)**, obrigação vinculada a estrutura do PPRA, e que objetiva avaliar o desenvolvimento do PPRA, realizar os ajustes necessários e estabelecer novas metas e prioridades.

Finalmente, como no caso da NR1, a NR9 não prevê de forma explícita nenhuma obrigação de não fazer, mas tem um comando que estabelece um direito do empregado, que materializa o princípio do direito de recusa do trabalhador (AMORIN JUNIOR, 2009), impondo uma importante obrigação de não fazer ao empregador, qual seja: de não impedir o exercício do direito de recusa do trabalhador, sempre que o trabalhador se defrontar com situações de GIR – Grave e

Iminente Risco<sup>92</sup>, não punir, de qualquer maneira, o empregado que legitimamente exercer este direito.

Quando não forem identificados riscos ambientais nas fases de antecipação e reconhecimento, a empresa deverá registrar a **inexistência** desses riscos na fase de elaboração do PPRA e na fase de implantação limitar-se-á ao registro e divulgação dos dados. (MORAES, 2009, p. 355).

### 3.2.2.3 Norma Regulamentadora 7 – PCMSO – programa de controle médico de saúde ocupacional

Esta norma, originalmente (aprovada pela Portaria 3.214/78) chamada de exames médicos, sofreu profundas alterações, pois, a visão prevencionista passa a ganhar destaque, unindo as características de rastreabilidade e diagnóstico precoce do adoecimento. (CAMISASSA, 2015, p. 216)

As obrigações de fazer impostas nesta NR são:

Garantir a **elaboração do PCMSO (elaborar)**, que consiste em contratar um profissional da Saúde do Trabalho, ou designar algum empregado próprio para ser o coordenador do programa.

Muito embora a norma não fale em documento base, um documento escrito que estabeleça quais os exames complementares, e em que periodicidade os mesmos devem ser realizados, além do planejamento anual das práticas voltadas a saúde dos trabalhadores deve constar do Programa.

É fundamental que, ao elaborar o PCMSO, o responsável leve em conta todos os riscos<sup>93</sup> aos quais o trabalhador esteja exposto, em especial a NR 9, mas também todas as demais NRs, como a NR 17 (trata dos riscos ergonômicos) e a NR 12 (que trata dos riscos mecânicos), mas também outras NRs que tratam de riscos específicos devem ser consideradas.

---

<sup>92</sup> O item “9.6.3 O empregador deverá garantir que, na ocorrência de riscos ambientais nos locais de trabalho que coloquem em situação de grave e iminente risco um ou mais trabalhadores, os mesmos possam interromper de imediato as suas atividades, comunicando o fato ao superior hierárquico direto para as devidas providências.” Destaca-se que a conceituação de GIR, será realizada na sequência quando serão estudados os instrumentos de atuação da Inspeção do Trabalho, pois este conceito se vincula ao uso dos termos de Embargo e Interdição.

<sup>93</sup> No terceiro capítulo serão estudados os os tipos de riscos (fatores de risco) no ambiente de trabalho.

Moraes (2009, p. 269) indica os aspectos práticos essenciais para a “fazer” um PCMSO adequado e apto a atingir seu principal objetivo de promover e preservar a saúde dos trabalhadores, conforme abaixo se vê, as práticas elencadas nas letras “a” até “f”, estão relacionadas à obrigação de elaborar o PCMSO, as restantes, voltam-se à obrigação de implementar o PCMSO:

a) Conhecer a empresa, ou seja, visitá-la; b) entrevistar pessoal técnico e operacional, para tomar conhecimento do processo de trabalho; c) Avaliar o PPRA e identificar os aspectos ambientais a que o trabalhador se encontra exposto; d) Conversar com os profissionais do SESMT, e ou os responsáveis pela elaboração e ou aprovação do PPRA; e) Identificar os exames específicos necessários ao PCMSO (clínicos e complementares); f) Conhecer o plano de saúde das empresas, caso exista, e se o mesmo cobre os exames complementares e ou pareceres de especialistas; g) examinar os trabalhadores os trabalhadores levando em consideração os exames específicos necessários e já identificados aos trabalhadores expostos aos agentes ambientais nocivos; h) Preparar relatório e planejamento das ações; i) Planejar acompanhamento das ações.

A segunda obrigação é **implementar o PCMSO**. Como obrigações secundárias, voltadas ao caráter da abordagem clínica, teremos a necessidade de **realizar os exames médicos**<sup>94</sup> (conforme letra “g” – examinar [...], da citação acima), na admissão (antes do início das atividades, conforme o item 7.4.3.1) e na demissão, além dos exames periódicos<sup>95</sup>, de mudança de função e de retorno ao trabalho (no primeiro dia do retorno, sempre que o afastamento for superior a 30 dias, item 7.4.3.3).

Como outra obrigação vinculada à implementação do PCMSO é possível

---

<sup>94</sup> Constituem-se na avaliação clínica da saúde do trabalhador, registrando os dados no prontuário clínico individual do trabalhador, e a emissão do ASO (atestado de saúde ocupacional). Moraes (2009, p. 273) alerta para o seguinte: “a instituição do ASO – Atestado de saúde ocupacional – no Brasil, ocorreu, através da Portaria SSST/MTb de nº 24, de 22/12/1994. Seu conteúdo foi alterado em parte pela Portaria SSST nº 8, de 08/05/1996. Alguns esclarecimentos técnicos foram complementados por Nota Técnica da mesma Secretaria, emitida em 01/10/1996 e pela Portaria nº 19 sobre PCA. Terminando por afirmar que “ O ASO, representou melhor detalhamento técnico sobre o conteúdo específico relacionado à medicina do Trabalho, perdendo a característica genérica que tinha até então. Também representou uma forma de pressão sobre as empresas quanto a manutenção de ambientes e condições adequadas de trabalho, à medida em que exige o registro dos fatores de risco e os tipos de exames oferecidos ao trabalhador”.

<sup>95</sup> A periodicidade (frequência) da realização dos exames é fixado na própria norma pelo item 7.4.3.2 que prevê condições especiais aos trabalhadores sujeitos a riscos maiores de adoecimento.

apontar a obrigatoriedade da **elaboração do relatório anual**<sup>96</sup>, voltada a abordagem epidemiológica<sup>97</sup> que deve possuir o PCMSO, que consiste num resumo das ações de saúde realizadas nos últimos doze meses, e do planejamento para o ano seguinte. Neste momento o médico vai tratar dos dados epidemiológicos da saúde do coletivo de trabalhadores, portanto, ambas se complementam, pois, a análise dos dados da saúde individual e coletiva, quando voltados à identificação dos agravos e adoecimentos prevalentes, é indispensável para a adoção das medidas acautelatórias e necessárias a melhorar o ambiente de trabalho, com vistas a assegurar o direito fundamental à saúde, e em muitos casos até a própria vida.

Na NR 7, item 7.4.8, ainda é possível identificar outras obrigações de fazer, a saber:

- a) solicitar à empresa a emissão da Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT; b) indicar, quando necessário, o afastamento do trabalhador da exposição ao risco, ou do trabalho; c) encaminhar o trabalhador à Previdência Social para estabelecimento de nexos causal, avaliação de incapacidade e definição da conduta previdenciária em relação ao trabalho; d) orientar o empregador quanto à necessidade de adoção de medidas de controle no ambiente de trabalho.

Estas obrigações, de responsabilidade do médico-coordenador ou encarregado da realização dos exames, devem ser adotadas sempre que constatada a ocorrência ou agravamento de doença profissional, com exames médicos que incluam os definidos na NR7, bem como nas situações em que sejam identificadas alterações que apontem qualquer espécie de disfunção de órgão ou sistema biológico, mesmo nas hipóteses em que não fiquem claros os sintomas,

---

<sup>96</sup> Esta obrigação é dispensada para aquelas empresas que não estão obrigadas a designar um médico coordenar (item 7.4.6.4), não quer dizer que não devam elaborar o PCMSO e implementá-lo, apenas farão os exames ocupacionais e exames complementares sem a obrigação de fazer o relatório anual. Estão dispensadas de ter médico coordenador conforme o item “7.3.1.1 Ficam desobrigadas de indicar médico coordenador as empresas de grau de risco 1 e 2, segundo o Quadro 1 da NR 4, com até 25 (vinte e cinco) empregados e aquelas de grau de risco 3 e 4, segundo o Quadro 1 da NR 4, com até 10 (dez) empregados. (redação dada pela Portaria n.º 8, de 05 de maio de 1996)” NR 7.

<sup>97</sup> A epidemiologia objetiva “controlar os problemas de saúde em populações, isto é, por meio do conhecimento das ‘causas’, orientar a intervenção sobre elas, a fim de produzir mudanças nos quadros de saúde dessas populações” 6. A abordagem epidemiológica em um contexto ocupacional prioriza a avaliação coletiva da população trabalhadora, avaliada a partir de “grupos homogêneos de exposição”, atualmente chamados de “grupos de exposição similar”, que reúnem trabalhadores expostos a riscos semelhantes.(CAMISASSA, 2015, p. 216) Moraes (2009, p. 269) aponta que no tratamento pelo instrumental epidemiológico são usados os seguintes instrumentos: “[...] cálculo de taxas ou coeficientes para verificar se há locais de trabalho, setores, atividades, funções, horários ou grupos de trabalhadores com mais agravos à saúde do que outros.”

mediante os exames constantes dos Quadros I (apenas aqueles com interpretação SC) e II, e do item 7.4.2.3 da NR7, mesmo sem sintomatologia.

Finalmente aponta-se a obrigação de todas as empresas possuírem, de acordo com o item 7.5.1, “material necessário à prestação dos primeiros socorros, considerando-se as características da atividade desenvolvida”, adicionando-se a esta obrigação a de manter pessoa treinada para a finalidade de prestar os primeiros socorros.

Nesta NR 7 não se identifica nenhuma expressa obrigação de não-fazer, mas como medida geral de cautela, impõe-se que a empresa abstenha-se de utilizar o trabalhador que não esteja apto ao trabalho, ou seja, quando o ASO, de qualquer espécie, aponte a incapacidade total ou parcial de realizar certas atividades.

#### 3.2.2.4 Norma regulamentadora 5 – CIPA – Comissão interna de prevenção de acidentes

A NR 5 impõe importante obrigação de fazer, a de constituir a CIPA, que apresenta como objetivo “a prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e a promoção da saúde do trabalhador.” (item 5.1, NR 5)

Não são todos os empregadores que necessitam constituir a CIPA. A obrigatoriedade se estabelece de acordo com o grau de risco da atividade e o número de empregados que a Empresa/Empregador possua<sup>98</sup>. Os parâmetros para definir a obrigação e quantos membros devem possuir a CIPA são disciplinados no Quadro I (anexo da NR 5).

Esta NR adota importante mecanismo voltado à prevenção de acidentes de trabalho, trata-se da necessidade de treinamento dos membros da CIPA. Até mesmo as empresas desobrigadas de constituir a CIPA devem cumprir o seguinte item da NR 5: “5.32.2 As empresas que não se enquadrem no Quadro I, **promoverão**

---

<sup>98</sup> De acordo com o Quadro I da NR 5, nenhuma Empresa com menos de 20 empregados será obrigada a constituir a CIPA, para aquelas que se enquadram no Grau de risco 4 (o mais grave), por exemplo na Indústria Química, esta relação será de menos de 50 empregados no grau de risco 1 (mais leve), por exemplo no comércio.

**anualmente treinamento para o designado** responsável pelo cumprimento do objetivo desta NR.”

Para destacar a importância desta prescrição legal e da evidente vinculação às práticas de prevenção de acidentes destaca-se o conteúdo previsto para o referido treinamento.

5.33 O treinamento para a CIPA deverá contemplar, no mínimo, os seguintes itens: a) estudo do ambiente, das condições de trabalho, bem como dos riscos originados do processo produtivo; b) metodologia de investigação e análise de acidentes e doenças do trabalho; c) noções sobre acidentes e doenças do trabalho decorrentes de exposição aos riscos existentes na empresa; d) noções sobre a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS, e medidas de prevenção; e) noções sobre as legislações trabalhista e previdenciária relativas à segurança e saúde no trabalho; f) princípios gerais de higiene do trabalho e de medidas de controle dos riscos; g) organização da CIPA e outros assuntos necessários ao exercício das atribuições da Comissão.

Esta obrigação de fazer, **treinar anualmente o designado**, ganha relevância para os objetivos desta dissertação, que trata da Fiscalização das NRs no âmbito da MPE, pois, a grande maioria das Empresas que se enquadram nesta previsão legal são as MPE. Ao cumprir este comando, importante papel na densificação do princípio da informação e participação do trabalhador será evidenciado, pois vai possibilitar ao treinando em CIPA conhecer com profundidade o processo produtivo, principalmente no que tange aos riscos no local de trabalho e os danos que tais riscos podem provocar, na forma de acidentes e doenças.

No terceiro capítulo dessa dissertação será realizado um estudo documental sobre os relatórios de análise de acidentes de trabalho com o objetivo de identificar, primeiro, se houve descumprimento destas obrigações previstas nas NRs, segundo, se tal prática contribuiu para a ocorrência dos acidentes de trabalho analisados.

Como se verá no tópico seguinte, a Inspeção do Trabalho é o primeiro filtro da vigilância da regulação e, portanto, da efetivação da proteção do trabalhador, com vistas à concretização de seus direitos fundamentais mais básicos.

### 3.3 INSPEÇÃO/FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

A Instituição Inspeção do Trabalho que realiza Fiscalizações (ações fiscais), por meio dos agentes públicos da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, surge no

cenário internacional, de forma definitiva, com a Criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT, em 1919, com a celebração do Tratado de Versalhes. Este tratado estabeleceu, no artigo 427, item 9, que: “Cada Estado deverá organizar um serviço de inspeção que compreenderá mulheres, a fim de assegurar a aplicação das leis e regulamentos para a proteção dos trabalhadores” (BATISTA, 2003, p. 23).

A convenção 81 da OIT foi ratificada pelo Brasil em 1957, denunciada em 1971 e revigorada em 1987, tornou obrigatória a criação de um sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais (parte I da Convenção) e nos estabelecimentos comerciais (parte II). Esta divisão teve o objetivo de possibilitar aos países que ratificassem a convenção excluir a segunda parte (estabelecimentos de comércio) mediante declaração anexa à ratificação. O Brasil não adotou esta possibilidade, portanto vige no Brasil a integralidade da referida Convenção.

Algumas previsões importantes da Convenção são: I - A inspeção deve ser vinculada a Administração Central (Federal ou Nacional); II - Os Agentes da Inspeção devem usufruir de estabilidade e independência; III - Estabelecimento de prerrogativas, como do livre acesso aos estabelecimentos (mediante identificação) e adoção de medidas imediatas em casos de grave risco à saúde ou segurança do trabalhador, entre outras.

Para Mannrich (1984, p. 1122-3), o Direito do Trabalho e a Fiscalização do Trabalho surgiram concomitantemente e a sua íntima relação deve-se ao fato de que a efetivação das normas protetoras se deve à atuação eficaz da fiscalização, apontando que a revolução industrial foi o momento histórico do surgimento de ambos.

No Brasil, a Inspeção do Trabalho foi instituída em 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A primeira denominação era de inspetores. Posteriormente os agentes da inspeção foram chamados de fiscais do trabalho. Finalmente receberam a atual denominação de Auditores-Fiscais do Trabalho.

A primeira referência legal concernente à Inspeção do Trabalho no Brasil foi o decreto nº. 19671-A, de 04 de fevereiro de 1931, que disciplinou o Departamento Nacional do Trabalho, que possuía duas seções: Organização, Higiene, Segurança e Inspeção do Trabalho e Previdência Social, Patrocínio Operário e Atuaria

(BATISTA, 2003, p. 124), o que, nos dias atuais, são a Fiscalização voltada à tutela de direitos e a Fiscalização de Saúde e Segurança do Trabalhador, portanto, esta divisão inicial persiste até os dias atuais.

Frisa-se que no atual momento histórico, a Inspeção do Trabalho, prevista como competência exclusiva da União, (artigo 21, inciso XXIV, CF/88) é realizada pelos servidores públicos denominados: Auditor-Fiscal do Trabalho.

Este cargo, criado na esfera da Administração Pública Federal<sup>99</sup>, absorve os extintos cargos de **Fiscal do Trabalho**, que realizava a verificação do cumprimento da legislação trabalhista (registro de empregados, jornada e intervalos, férias, 13º salário etc.); **Assistente Social**, responsável pela fiscalização da legislação tutelar do trabalho da mulher e da criança e adolescente; **Engenheiro do Trabalho**, a quem era atribuída a fiscalização das normas de segurança do trabalho, e **Médico do Trabalho**, que realizava a fiscalização das normas de saúde do trabalhador. (WOLFART, 2004, p. 63-4).

Esta é uma das principais inovações nos últimos tempos. Passando todos a serem considerados auditores fiscais, sem discriminação; e a inclusão do “Auditor - Fiscal do Trabalho” nas “carreiras do fisco federal”, juntamente com os “Auditores - Fiscais da Receita Federal e INSS”. (FILGUEIRAS, 2012, p. 193).

Ensina Thiago (2003, p. 170) que a Administração Pública brasileira abrange um plexo de órgãos, direcionados a função administrativa. A função segue o órgão, sendo que a função representa o conjunto de atribuições do órgão.

Atualmente as competências (que prescrevem atribuições, prerrogativas mecanismos de ação) estão estabelecida na Lei 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e regulamentada pelo Decreto 4.552 – RIT – Regulamento da Inspeção do Trabalho, de 27 de dezembro de 2002, e especificadas na Portaria 643 de 11 de maio de 2016.

---

<sup>99</sup> De acordo com Filgueiras (2012, p. 191) a Estrutura da Inspeção do Trabalho como integrante do Executivo federal é a seguinte: “O resumo da sua estrutura organizativa é o seguinte: o Poder Executivo Federal se divide em Ministérios, dentre eles o MTE. Este é responsável pela fiscalização do trabalho, sendo dividido em Superintendências Regionais (SRTE, antigas Delegacias – (DRT) em cada unidade da federação. Há Gerências do Trabalho espalhadas pelos estados, que cobrem determinada circunscrição, normalmente algumas dezenas de cidades, sendo vinculadas à respectiva SRTE. O MTE tem outras atribuições além da fiscalização do trabalho, mas, no que tange à fiscalização, a organização contempla a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) em Brasília, as chefias de fiscalização em cada SRTE e nas Gerências. São os auditores fiscais que planejam, definem e executam as ações fiscais.”



### 3.3.1 Atribuições, competências, finalidades e missão institucional

As atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho, que exercem a Fiscalização do Trabalho, estão previstas no artigo 11 da lei 10.593/02:

Art. 11 Os ocupantes do cargo de Auditor-fiscal do Trabalho têm como atribuições assegurar, em todo o território nacional: I – **O cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego**; II – a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência social – CTPS, visando a redução dos índices de informalidade; III – a verificação do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de serviço – FGTS, objetivando maximizar os índices de arrecadação; IV – o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores; V – o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário; VI – a lavratura de auto de apreensão e guarda de documentos, materiais, livros e assemelhados, para verificação da existência de fraude e irregularidades, bem como o exame da contabilidade das empresas, não se lhes aplicando o disposto nos artigos 17 e 18 do Código Comercial. Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará as atribuições previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.

A Consolidação das Leis do Trabalho, no artigo 626, prevê, de forma genérica que cabe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho e Emprego **a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.**

O nosso ordenamento, portanto, se coaduna com a Convenção 81 da OIT, em seu artigo 3º que estabelece as atribuições da “Inspeção do Trabalho”:

1. O Sistema de inspeção de trabalho será encarregado: a) de assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem-estar, ao emprego das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados de assegurar a aplicação das ditas disposições; b) de fornecer informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais; c) de levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou abusos que não estão especificadamente compreendidas nas disposições legais existentes. 2. Se forem confiadas outras funções aos inspetores de trabalho, estas não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade ou a imparcialidade necessárias aos inspetores nas suas relações com os empregadores.” (OIT)

Podemos evidenciar que na legislação brasileira as atribuições previstas são ampliadas se comparadas às previstas na Convenção 81 da OIT, pois, acrescenta-

se a competência de fiscalização da arrecadação do FGTS-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço<sup>100</sup>.

O papel da Inspeção do Trabalho é reconhecido pela entidade SINAIT (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho) como sendo de Tutela/Proteção dos trabalhadores:

Os Auditores-Fiscais do Trabalho protegem os trabalhadores, que são a parte mais frágil da relação capital/trabalho. Em muitos casos, os trabalhadores **recuperam a auto-estima, a dignidade e têm respeitados os direitos fundamentais** inscritos na Carta Universal dos Direitos do Homem pela atuação dos AFTs. (SINAIT, 2006) (grifo nosso)

Maranhão (1993, p. 488) destaca o importante papel da Inspeção do Trabalho (Ministério do Trabalho) na efetividade das normas de regulação do trabalho, na esfera administrativa:

Cumprir ressaltar o especial relevo do Ministério do Trabalho no que se relaciona à incumbência de fiscalização administrativa, sem a qual grande número de normas de proteção ao trabalho ficaria, apenas, no papel, dado o constrangimento econômico que impede, muitas vezes, o empregado, na vigência do contrato de trabalho, de exigir-lhe o cumprimento efetivo por parte do empregador. Nas regiões do país, economicamente menos desenvolvidas, pode dizer-se que a medida da eficácia prática do Direito do Trabalho coincide com a dessa fiscalização administrativa.

Nas palavras do mestre percebe-se a importância da Inspeção do Trabalho na concretização dos Direitos Sociais, ou seja, possibilitar que os trabalhadores exerçam, de forma efetiva e integral, os seus direitos. Ressalta-se que esta aproximação da dignidade da pessoa humana com a realização dos direitos sociais foi identificada por Alexandre Fortes, em artigo sobre o Direito na obra de E.P. Thompson, de modo especial na obra “A formação da classe operária inglesa”.

Pode-se afirmar que, no cumprimento de sua missão institucional, a Inspeção do Trabalho mostra-se essencial para que o Estado Brasileiro atinja seus fins. Esta essencialidade vincula-se à importância de sua ação para a consecução dos objetivos fundamentais (finalidades do Estado) da República Federativa do Brasil que são de acordo com o Artigo 3º da Constituição de 1988:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos,

---

<sup>100</sup> A Lei 8.036/90 – Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, no Art. 23 prevê que o Ministério do Trabalho é incumbido da Fiscalização.

sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ressalta-se que a fundamentalidade do papel que a Inspeção do Trabalho exerce no âmbito de sua atuação, enquanto poder de polícia do Estado, no campo do Direito Administrativo do Trabalho, está em promover o equilíbrio na relação entre o capital e o trabalho, destacando-se seu papel de colaborar na concretização dos fundamentos de nossa República: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a valorização do trabalho, através da exigência do cumprimento das regras tutelares, estabelecidas em prol dos empregados.

### **3.3.2 A inspeção do trabalho e dignidade da pessoa humana**

Com o objetivo de estabelecer a estreita relação entre o exercício das atribuições legais dos auditores e a concretização da dignidade da pessoa humana, vislumbra-se a possibilidade de apresentá-las sob dois enfoques: pelo enfoque do respeito à dignidade da pessoa humana e pelo enfoque da importância da realização dos princípios corolários da dignidade da pessoa humana.

#### **3.3.2.1 As atribuições da inspeção do trabalho (auditores fiscais do trabalho) e o respeito à dignidade da pessoa humana**

Esta tipologia toma como base a ideia lançada por Sarlet (2001, p. 71), quando afirma que a dignidade não é um direito fundamental propriamente dito, o que se caracteriza como tal é o “direito ao reconhecimento, ao respeito, proteção e até promoção e desenvolvimento da dignidade, podendo, inclusive, falar-se de um direito à existência digna.”

Neste sentido de proporcionar uma existência digna à classe trabalhadora, que se propõe que as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho sejam divididas em três categorias: resgate da dignidade do trabalhador, manutenção da dignidade do trabalhador e construção da dignidade do trabalhador.

Apresentam-se, a seguir, as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho, enquadradas em cada uma das categorias propostas, sem a pretensão de esgotamento das respectivas possibilidades, ressaltando que algumas atribuições poderiam ser classificadas em mais de uma das categorias, tendo em vista a inter-relação das mais diversas situações no mundo do trabalho. Um mesmo ato/fato pode ter reflexos em termos de resgate, construção e manutenção da dignidade. O enquadramento em uma ou outra categoria considerou a sua maior ou menor contribuição à efetivação dos fins de cada categoria.

#### *3.3.2.1.1 Resgate da dignidade do trabalhador*

Nesta categoria enquadram-se aquelas atribuições voltadas a recuperar a dignidade dos trabalhadores que já a tiveram e que a perderam pelo aviltamento de seus direitos, via de regra, pela gravidade das situações de indignidade, desumanidade e degradação a que são submetidos os trabalhadores. Como exemplo de atribuição dessa natureza pode-se citar as concernentes ao:

a) combate ao infortúnio dos trabalhadores sujeitos ao trabalho em condições análogas à de escravo (trabalho forçado e trabalho degradante);

O combate ao trabalho escravo, que completou 20 anos em 2015, é realizado pelo GEFM – Grupo Especial de Fiscalização Móvel, talvez, entre todas as atribuições da Inspeção a que se identifica como a primeira no efetivo resgate da dignidade do trabalhador. Este grupo especial, em seus mais de 20 anos de existência, já realizou aproximadamente 50.000 resgates de trabalhadores da indignidade, por estarem submetidos a situações análogas à de escravidão. (SINAIT, 2015).

b) combate à exploração da mão-de-obra de crianças e adolescentes, incluindo aqui o afastamento das atividades proibidas, em razão da idade, bem como as danosas à sua saúde (atividades noturnas, insalubres e perigosas) e desenvolvimento moral;

c) combate às fraudes na caracterização da relação de emprego (falsas cooperativas, estágios irregulares, terceirizações ilícitas.) face ao evidente caráter discriminatório destas práticas;

d) combate às condições de trabalho que exponham os trabalhadores a risco de vida e/ou violação de sua integridade física ou moral<sup>101</sup>.

De uma forma sintética, podemos constatar que dentro desta categoria encontram-se as atribuições que visam a combater as piores formas de degradação da condição humana dos trabalhadores.

### *3.3.2.1.2 Construção da dignidade do trabalhador*

Nesta categoria podemos incluir as atribuições que visam basicamente a permitir ao trabalhador a construção de patamares de civilidade que lhe possibilitem viver com dignidade através do exercício de direitos que lhe são assegurados e que a fiscalização quer garantir, buscando basicamente a inclusão social do trabalhador (MARSHAL, 1963, p. 76), melhorando assim o status de cidadania, pois o direito social é um dos elementos da cidadania, que ainda é composta pelos direitos de liberdade e pelos direitos políticos. (MARSHAL, 1963, p. 63).

São atribuições que apresentam esta natureza:

a) Combate incessante à informalidade:

A Inspeção do Trabalho, ao agir no enfrentamento à informalidade, que marginaliza o trabalhador, pois literalmente o deixa fora do sistema, e aqui se pode destacar, entre outros, o sistema da previdência social (aposentadorias e demais benefícios previdenciários).

b) Exigência do cumprimento de quotas de aprendizagem e de pessoas portadoras de deficiência, fazendo com que estas minorias sejam inseridas no mercado de trabalho.

A fiscalização do cumprimento destas cotas, ditas sociais, promove a inclusão destas minorias no mercado de trabalho.

c) Orientações e esclarecimentos prestados nos plantões fiscais.

---

<sup>101</sup> Esta atribuição/competência vincula-se a ideia trabalhada no primeiro capítulo, quando se constatou que os trabalhadores têm direito a “viver sem humilhações”, como uma forma de dar conteúdo concreto ao valor da dignidade da pessoa humana, estas situações remetem a ideia de GIR.

Justifica-se a inclusão destas atividades pelo importante papel que o conhecimento dos direitos exerce enquanto realização do princípio fundamental da cidadania, pois quem conhece os seus direitos pode, de forma mais clara, exigí-los. Esta ideia é apresentada por Celso Lafer, com base nos ensinamentos de Hannah Arendt, que concluiu por ser cidadania o “direito de ter direitos”. (LAFER, 1997, p. 64)

### *3.3.2.1.3 Manutenção da dignidade do trabalhador*

Nesta categoria podemos enquadrar todas as atribuições que se relacionam à proteção daqueles trabalhadores que já estão, de certa forma, inseridos no mercado formal de trabalho, mas que sofrem continuamente ataques a seus direitos. Como tais se pode enquadrar aquelas relacionadas com:

a) fiscalização das normas de proteção à saúde do trabalhador (normas regulamentadoras de saúde e segurança, as tutelas legais concernentes à jornada, descanso, férias, não discriminação etc.);

b) fiscalização das normas voltadas à garantia da subsistência, entre elas a proteção ao salário, contra a retenção do salário, bem como a garantia aos mínimos remuneratórios estabelecidos em lei, além de todas as regras de natureza patrimonial;

c) Verificação do cumprimento dos acordos e convenções coletivas de trabalho;

d) Fiscalização do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS.

### *3.3.2.2 As atribuições da inspeção do trabalho e os subprincípios da dignidade da pessoa humana*

Outra forma de apresentar as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho é pelo viés da contribuição na concretização da dignidade da pessoa humana, com a

implementação dos princípios constitucionais que, segundo Moraes (2003, p.117), são os corolários do princípio da Dignidade Humana, são eles: o princípio da liberdade, o princípio da garantia da integridade psicofísica, o princípio da igualdade e o princípio da solidariedade. Tal conclusão baseia-se nos substratos materiais da dignidade, consubstanciados em quatro postulados:

i) o sujeito moral (ético) reconhece a existência dos outros como sujeitos iguais a ele; ii) merecedores do mesmo respeito à integridade psicofísica de que é titular; iii) é dotado de vontade livre, de autodeterminação; iv) é parte do grupo social, em relação ao qual tem garantia de não vir a ser marginalizado. (MORAIS, 2003, p. 117)

#### *3.3.2.2.1 Atribuições relativas ao princípio da liberdade*

São atribuições que visam a garantir a liberdade das pessoas no sentido mais amplo:

a) Combate ao trabalho análogo a escravo;

b) Fiscalização da proteção dos salários e demais direitos remuneratórios (patrimoniais) do trabalhador: remuneração de férias, 13º salário, pagamento de horas extras e adicionais como de insalubridade e periculosidade. Considera-se que ninguém é verdadeiramente livre, se não tiver o mínimo de condições de subsistência.

c) O Combate à informalidade, tem grande importância para a realização do princípio da liberdade, pois resgata o trabalhador da condição de dependência do poder público pelo fato de que não necessita a inclusão pelo Estado em seus programas sociais.

#### *3.3.2.2.2 Atribuições relativas ao princípio da integridade psicofísica*

Nesta categoria podemos incluir as atribuições concernentes à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalhador e também as relativas à jornada e descanso, com destaque à duração da jornada e intervalos intra e interjornada, além da folga semanal e do período anual de descanso (férias), pois, como ensina

Godinho (2005), as normas tutelares relativas aos intervalos e aos limites do trabalho humano são normas relativas também a sua saúde e segurança.

#### *3.3.2.2.3 Atribuições relativas ao princípio da igualdade*

Aqui se encontram as atribuições que visam a combater todas as formas de discriminação e, principalmente, que promovem a integração de minorias (portadores de deficiência, portadores de HIV, homossexuais etc.) bem como, coibir os abusos quanto ao assédio moral e sexual no trabalho.

Enquadra-se neste grupo, a verificação da não discriminação remuneratória de qualquer espécie (entre homem e mulher, trabalhador adulto e menor, entre trabalhadores que exercem as mesmas funções com igual produtividade, etc.).

#### *3.3.2.2.4 Atribuições relativas ao princípio da solidariedade*

Nesta categoria entram as atribuições que visam ao combate às fraudes, por exemplo, às relativas ao seguro desemprego. A maior evidência desta fraude ocorre quando o empregador, em conluio com o empregado, realiza uma rescisão fictícia para fins de saque do FGTS e recebimento do benefício do Seguro desemprego. Neste caso, o empregado trabalha sem formalização do contrato, o empregador não recolhe os encargos sociais e o empregado recebe o benefício do governo. Daí se asseverar a sua ligação com o princípio da solidariedade, posto que outras pessoas poderiam ser beneficiadas com esses recursos.

Outra atribuição que evidencia este princípio é o da fiscalização das contribuições sociais: do FGTS e da Contribuição Social. A primeira atribuição tem como destinatário o empregado e também pode ser utilizada no financiamento de obras de saneamento básico e no incremento das políticas públicas de habitação. O alcance do benefício amplo à coletividade é que denota o seu caráter solidarístico.



O FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), criado em 1966, ganha grande impulso com a Constituição de 1988, quando passa a ser direito de todos os trabalhadores urbanos e rurais.

Com o passar do tempo, a Inspeção do Trabalho passou a desempenhar um importante papel como agente arrecadador, diretamente pela fiscalização do FGTS e indiretamente pela formalização de vínculos empregatícios, que geram recolhimentos previdenciários, e de tributos federais como o Imposto de Renda, reconhecendo-se a Inspeção do Trabalho o status de integrante do grupo FISCO Federal, que é integrado ainda pela Fiscalização da Receita Federal e Previdenciária.

### **3.3.3 Atuação da inspeção do trabalho pelos auditores fiscais do trabalho, modalidades de fiscalização e instrumentos de atuação**

A Inspeção do Trabalho (instituição) pelos agentes públicos (Auditores-Fiscais do Trabalho) realiza, a bem do interesse público, as suas atribuições típicas (fiscalização das leis) e também atribuições atípicas (demais práticas administrativas, que não se confundem com a fiscalização).

A atuação tem correlação com os procedimentos administrativos<sup>102</sup>, que indicam a sucessão ordenada de atos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública, ou à sua execução. Têm natureza instrumental para função administrativa. (REIS, 2007, p.98)

Trataremos inicialmente dos procedimentos de fiscalização na forma como disciplinada na Portaria 643 de 11 de maio de 2016<sup>103</sup>, e na sequência as demais formas de atuação.

---

<sup>102</sup> “Procedimento é o conjunto das formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o Procedimento se desenvolve dentro de um Processo administrativo”. (REIS, 2007, p. 98)

<sup>103</sup> A Portaria 643 trata: “ato em referência revoga a Portaria 546 MTE, de 11-3-2010, para disciplinar novas normas com relação à forma de atuação da Inspeção do Trabalho, bem como a elaboração do planejamento da fiscalização e a avaliação de desempenho funcional dos AFT - Auditores Fiscais do Trabalho.”

### 3.3.3.1 Fiscalização sancionadora (fiscalização clássica ou tradicional) e polícia administrativa plena

O exercício da atividade de fiscalização é atribuído aos AFTs, como competência exclusiva, conforme o disposto no artigo do RIT “Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional: I - verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à saúde no trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego, em especial:”

Filgueiras (2012, p. 228) sintetiza da seguinte forma a atuação da Inspeção do Trabalho:

A atividade da fiscalização consiste, basicamente, na abordagem das empresas (seja inspecionando os locais de trabalho ou determinando que a empresa compareça à sede local do MTE) para verificação do cumprimento das normas de proteção ao trabalho. Confrontada com uma infração ao direito do trabalho, a fiscalização do trabalho tem basicamente três alternativas de ação: autuar a irregularidade, dar um prazo para regularização, ou interditar/embargar o objeto ou situação causador do risco à saúde dos trabalhadores.

O exercício da função administrativa, no caso do Brasil, é realizado de acordo com as modalidades de fiscalização (procedimentos) e instrumentos que se passa a retratar, e se configuram na técnica a ser adotada. Como toda técnica, deve estar sujeita a evoluções, adaptações e modernizações.

A técnica de fiscalização denominada “fiscalização sancionadora” é aquela também identificada como forma clássica ou tradicional de fiscalização e pela leitura do Art. 628 da CLT é a regra, sendo exceções a “fiscalização sancionadora com tratamento diferenciado da dupla visita” (art. 627 da CLT), impropriamente denominada por “fiscalização orientadora” e os procedimentos especiais de fiscalização. (627-A da CLT).

Esta técnica representa a opção pelo exercício do poder de polícia nos moldes do que foi tratado no início deste capítulo, ou seja, uma expressão do poder de polícia em sentido estrito, de natureza administrativa e não judicial, em que os atos fiscalizatórios, revestem-se das características de auto-executoriedade e coercibilidade, além de serem atos administrativos plenamente vinculados e não

discricionários. Na CLT a fiscalização sancionadora está relacionada à autuação e imposição de multas.

Para Montanhana (2014, p. 209) as medidas coercitivas auto-executáveis são instrumentos a que o Estado deu especial destaque, por colocar a valorização do trabalho como fundamento da ordem constitucional e por estar diretamente relacionado à realização do objetivo de alcançar a observância das diretrizes normativas de proteção ao trabalho.

### 3.3.3.2 Modalidades de fiscalização – afeitas tanto à fiscalização sancionadora quanto à fiscalização sancionadora com tratamento diferenciado

Propomos uma singela classificação das formas de realização da fiscalização de acordo com dois critérios: I- Critério da necessária visita ao estabelecimento ou local de trabalho e II- critério do impulso (iniciativa) da fiscalização.

Segundo o critério da visita ao estabelecimento ou local de trabalho, as ações de fiscalização podem ocorrer mediante fiscalização presencial ou direta (*in locu*) ou por fiscalização sem visita ou indireta.

A **fiscalização presencial ou direta**<sup>104</sup> é aquela que se realiza com pelo menos uma visita no estabelecimento do empregador (art. 11, I da portaria 643/2016).

Este modo de agir da Administração pela ação dos seus agentes, os AFTS, no dizer de Bignami (2007, p. 120) transforma-os em autênticas testemunhas oficiais do contrato-realidade.

O inspetor, ao visitar os estabelecimentos, pode verificar *in loco* se a realidade encontra respaldo no instrumento de contrato de trabalho. Ou seja, o auditor-fiscal do trabalho é aquele agente público responsável pelo testemunho oficial do contrato-realidade.

Atualmente vários eixos de ação da Inspeção do Trabalho, como as voltadas aos temas: trabalho escravo, infantil, informalidade, condições ambientais dos locais

---

<sup>104</sup> Santos (2012, p.38) afirma “A inspeção de saúde e segurança nos ambientes de trabalho pode ser conceituada como **o procedimento técnico** por meio do qual se realiza a verificação física nos ambientes laborais, buscando identificar e quantificar os fatores de risco para os trabalhadores ali existentes, com o objetivo de implantar e manter as medidas preventivas necessárias.” Nesta citação percebe-se que a esta modalidade de fiscalização (chamada pelo autor de inspeção) com visita ao local de trabalho é importante para a verificação do cumprimento das NRs, e que se a fiscalização é um procedimento técnico, que busca fazer com que o administrado cumpra a norma.

de trabalho, entre outras, só são possíveis pela visita dos AFTs nos locais de trabalho, portanto na modalidade de fiscalização direta.

Esta modalidade comporta duas espécies, a fiscalização dirigida e fiscalização mista.

A **fiscalização dirigida** é disciplinada no art. 11, § 8 “a” da Portaria 643/2016, “é aquela cujo início e desenvolvimento ocorre nos locais de trabalho ou estabelecimentos fiscalizados”.

Na prática o AFT vai ao local de trabalho ou estabelecimento, onde colhe subsídios para a fiscalização por meio de entrevistas, análises de documentos, verificação das condições ambientais de trabalho, e, se for possível, encerra a fiscalização naquele dia. Caso não seja possível, retorna em dia seguinte e conclui a fiscalização com a entrega de autos de infração (no caso de constatar irregularidades) ou toma outras providências como embargar e interditar obra ou serviço.

Fiscalização que se consuma com uma única visita, ocorre, na maioria das vezes, quando não são identificadas irregularidades. Quando identificadas, o mais usual, é o retorno em outro dia para concluir a fiscalização<sup>105</sup>. Isto ocorre para que o AFT possa usar os sistemas do MT e porque existem situações complexas que demandam estudo e aprofundamento técnico.

Ela pode decorrer tanto do planejamento da Administração do Trabalho<sup>106</sup> como de demandas externas, por exemplo requisições do MPT, MPF e MPE ou de solicitações de outros Órgãos como os Juízes do Trabalho.

A fiscalização dirigida sempre será iniciada por OS<sup>107</sup>, podendo ser aberta (para determinado ramo de atividade ou grupo de empresas) ou fechada (quando fica determinada qual a Empresa que deve o AFT ou Grupo de AFTs fiscalizar).

---

<sup>105</sup> De acordo com a Portaria 643/2016, os AFTs têm duas competências (meses) para iniciar uma fiscalização, a contar da inclusão da competência de inclusão da OS do sistema informatizado próprio, e devem encerrar as fiscalizações com o RI (Relatório da Inspeção) até no máximo no quarto mês, a contar do mês seguinte da inclusão do RI.

<sup>106</sup> A portaria 643/2016 estabelece “Art. 2º A Inspeção do Trabalho atuará com base no planejamento e na execução das Atividades e dos Projetos que o compõem, com metas a serem cumpridas pelas respectivas equipes de trabalho [...]” Entre as regras a serem seguidas, está a de que o planejamento deve seguir as diretrizes e metas fixadas no Plano Plurianual - PPA, no Planejamento Estratégico do Ministério do Trabalho.

<sup>107</sup> Art. 16. As determinações para o cumprimento de ação fiscal deverão ser comunicadas por escrito, por meio de ordens de serviço. Parágrafo único. As ordens de serviço poderão prever a realização de inspeções por grupos de Auditores-Fiscais do Trabalho. (RIT)

A **fiscalização mista** está prevista no artigo 30, § 3º do RIT (2002) e ratificada pela Portaria 643/2016, art. 11, § 8º nos seguintes termos: “é aquela iniciada com a visita ao local de trabalho e desenvolvida mediante notificação para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Previdência Social”.

A Administração faz a OS, o AFT no atendimento da mesma vai decidir entre uma das duas formas a dirigida ou a mista (aqui tem uma margem de discricionariedade, liberdade) de acordo com as circunstâncias de cada caso.

A fiscalização mista tem sido largamente utilizada pelos AFTs naqueles estados em que as sedes descentralizadas permitem o trabalho: condições materiais de trabalhar, como computador internet, principalmente porque a análise de documentos e a elaboração de NDFGs e Autos de Infração torna-se mais racional e eficiente, sendo fora do local da empresa.

Existe uma variação da fiscalização dirigida que não está regulamentada, mas tem sido utilizada pelos AFTs, que consiste na notificação para apresentar informações por meios telemáticos (e-mail, por exemplo) muito usado no caso de levantamento de débito do FGTS e na fiscalização de jornada e conferência de folha de pagamento.

A modalidade de **fiscalização sem visita à empresa (indireta)** é prevista no Art. 30, § 1º, do RIT, que a conceitua e indica as situações em que tal modalidade de fiscalização pode ser realizada:

Art. 30. Poderão ser estabelecidos procedimentos de fiscalização indireta, mista, ou outras que venham a ser definidas em instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho. § 1º **Considera-se fiscalização indireta aquela realizada por meio de sistema de notificações para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego.** § 2º Poderá ser adotada fiscalização indireta: I - na execução de programa especial para a ação fiscal; ou II - quando o objeto da fiscalização não importar necessariamente em inspeção no local de trabalho.

Nestes casos, em que a melhor leitura indica serem exceções à regra da fiscalização direta, não ocorre a visita do AFT aos locais de trabalho, apenas uma determinação de apresentação de documentos e informações por parte do administrado, isto, de acordo com a Portaria 643/2016 em seu art. 11º, § 9º e pode ocorrer de duas formas:

a) **Presencial**: quando exigir o comparecimento do empregador ou seu preposto nas unidades descentralizadas do MTPS; ou b) **Eletrônica**: quando dispensar o comparecimento do empregador ou seu preposto, exigindo apenas a apresentação de documentos em meio digital à unidade descentralizada do MTPS.

Cabe ressaltar que fiscalização indireta é exceção, porque, no caso de identificação de irregularidade nas fiscalizações indiretas, principalmente nas eletrônicas, perde-se a oportunidade de exercer o papel de orientação que é dever do AFT, como será visto na sequência.

Dentro do critério do impulso (iniciativa) da fiscalização são classificadas as fiscalizações por impulso oficial e as fiscalizações imediatas.

A Portaria 643/2016 estabelece que a atuação da Inspeção do Trabalho (pela via de realização de ações fiscais) deve observar o planejamento, sendo que as ações planejadas, pela definição de atividades e projetos<sup>108</sup>, são prioritárias. Em geral, as fiscalizações são realizadas com base em atividades e projetos, estes é que dão impulso às fiscalizações.

Na Portaria 546/2010, art. 11, III, que foi revogada expressamente pelo art.19 da Portaria 643/2016 estava prevista a **Fiscalização por denúncia**, nos seguintes termos: é aquela resultante de OS originada de denúncia que envolva risco grave à segurança, à saúde ou à regularidade do pagamento do salário aos trabalhadores e que deva merecer apuração prioritária, podendo ser desenvolvida individualmente ou em grupo. Era uma espécie de fiscalização por impulso oficial provocada e motivada.

A nova Portaria (2016) não prevê mais este tipo de fiscalização, mas incorporou o seu conceito ao prever que: “§ 2º - As denúncias que envolvam risco grave à segurança e à saúde, as relativas à regularidade do pagamento do salário aos trabalhadores e aquelas que contenham indícios de trabalho análogo ao de escravo ou de trabalho infantil terão prioridade sobre aquelas previstas no parágrafo primeiro deste artigo”.

---

<sup>108</sup> O art. 2º da Portaria 643/2016 conceitua “ II - Atividade é o esforço contínuo empreendido para manter os serviços e os processos de trabalho, com vistas a obter os resultados e as metas previstas no planejamento; III - Projeto é o esforço temporário, empreendido para obter resultados exclusivos, contribuir para o alcance de objetivos estratégicos ou proporcionar saltos qualitativos em determinado processo de trabalho; IV - as Atividades e os Projetos serão concebidos com foco em atividades econômicas ou temas, selecionados com base em diagnóstico fundamentado na análise de pesquisas sobre o mercado de trabalho, prioritariamente em fontes de dados oficiais”.

Nestas hipóteses especificadas, além da questão do salário e GIR - SST, também o trabalho escravo e infantil devem ser realizadas como ações fiscais com precedência ao planejamento, podendo, de acordo com a situação, ser realizadas, via fiscalização direta ou indireta, retro mencionadas.

As demais denúncias servirão para subsidiar a elaboração do planejamento da fiscalização, formando o banco de demandas do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

Em síntese, as fiscalizações por impulso oficial são instrumentos de gestão, à disposição da Administração do trabalho, e têm proporcionado o direcionamento da Inspeção do Trabalho para aquelas questões absolutamente prioritárias e são realizadas tanto por fiscalização direta como indireta.

A Administração do Trabalho<sup>109</sup> tem enfrentado dois graves problemas para executar suas ações e dar desenvolvimento ao seu planejamento, a questão do reduzido número de fiscais e das condições de valorização da carreira do AFT, que serão verificados no próximo item dessa dissertação.

A escolha por uma forma de fiscalização ou outra, muitas vezes, ocorre mais pela absoluta falta de condições materiais e humanas, poucos recursos orçamentários, do que propriamente pela eficiência que delas podem resultar.

A **fiscalização imediata** “é aquela decorrente da constatação de grave e iminente risco à saúde e segurança dos trabalhadores, que obriga a comunicação à chefia técnica imediata, bem como a lavratura de auto de infração e, na hipótese da não eliminação imediata do risco, a imposição de embargo ou interdição”. Neste caso o impulso é dado pelo próprio AFT ao se deparar com situação de GIR, independente de ter sido designada fiscalização por OS o AFT tem o dever de iniciar imediatamente a fiscalização. (Portaria 643/2016, art. 11, III).

São realizadas mediante ações imediatas, encampadas pelo Auditor-Fiscal quando constata situação de GIR, no momento do flagrante e independentemente de lotação do servidor. (FILGUEIRAS, 2012, p.192).

O conceito de GIR, do uso dos instrumentos de Auto de Infração e Termo de Embargo serão analisados na sequência dessa dissertação.

---

<sup>109</sup> Os gestores da Inspeção do Trabalho tem buscado atuar de forma mais proativa (planejando as ações fiscais) do que reativamente (movidos por denúncias), ocorre que ainda é grande o número de situações em que se impõem as fiscalizações reativas (trabalho escravo, infantil, risco grave e iminente, e principalmente as análises de acidente de trabalho).

Existe, ainda, um tipo de fiscalização com fim específico, previsto no Art. 11º inciso IV, da Portaria 643/2016. Trata-se da **fiscalização para análise de acidente do trabalho**<sup>110</sup>, sendo “aquela resultante de OS que tem como objetivo a coleta de dados e informações para identificação do conjunto de fatores causais envolvidos na gênese de acidente do trabalho grave ou fatal”.

Esta especificidade do agir da Inspeção será aprofundada no terceiro capítulo dessa dissertação. A reiteração da ação fiscal está prevista no artigo 26 do RIT, que prevê o seguinte:

Art. 26. Aqueles que violarem as disposições legais ou regulamentares, objeto da inspeção do trabalho, ou se mostrarem negligentes na sua aplicação, deixando de atender às advertências, notificações ou sanções da autoridade competente, poderão sofrer reiterada ação fiscal. Parágrafo único. O reiterado descumprimento das disposições legais, comprovado mediante relatório emitido pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, ensejará por parte da autoridade regional a denúncia do fato, de imediato, ao Ministério Público do Trabalho.

Isso consiste em realizar sequencialmente ações fiscais no mesmo empregador que não se adequar à legislação trabalhista. Este mecanismo é previsto na NR 28 e na NR 12, entre outros regulamentos, bem como na regulação sobre o procedimento especial de fiscalização que será tratado em item específico.

### 3.3.3.3 Fiscalização sancionadora com tratamento diferenciado pelo critério da dupla visita - “fiscalização orientadora”

A “fiscalização orientadora<sup>111</sup>” é, por assim dizer, uma forma de adiar o poder punitivo do Estado, melhor dizendo, não aplicar imediatamente o auto de infração, e de acordo com a doutrina pátria, e até mesmo expressa previsão legal, se vincula a fiscalização orientadora ao critério de dupla-visita.

Dupla visita significa que na primeira visita (ida) ao estabelecimento o representante do órgão fiscalizador, desde que não seja caso de alto grau de risco,

---

<sup>110</sup> Este tipo de fiscalização é uma materialização da atribuição dos AFTs prevista no Art. 18, IX do RIT.

<sup>111</sup> No nosso ordenamento jurídico não existe previsão de fiscalização exclusivamente orientadora, a orientação está sempre ligada ao poder sancionador do Estado. No capítulo 3, tratar-se-á especificamente como se chegou a tal conceito se não tem amparo expresso no nosso ordenamento jurídico específico (Direito do Trabalho).



ou de alguma exceção legal, apenas orienta (notifica) e na segunda visita (retorno) cobra o que foi notificado (verificar o cumprimento do que foi orientado). No caso de constatação de que as irregularidades persistiram, exerce plenamente o poder de polícia, e lavra o competente auto de infração. (SILVA; LIMIRO, 2007, p. 175).

É imprescindível que se analise as hipóteses legais de aplicação do critério da dupla visita, pois, é somente nestas hipóteses que o poder-dever de lavrar o auto de infração quando concluir o AFT pelo descumprimento da legislação do trabalho deve deixar de ser realizado, pois não se trata de uma discricionariedade, mas de uma obrigação.

As hipóteses de aplicação da dupla visita estão listadas no art. 23 do RIT:

Art. 23. Os Auditores-Fiscais do Trabalho têm o dever de orientar e advertir as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho e os trabalhadores quanto ao cumprimento da legislação trabalhista, **e observarão o critério da dupla visita nos seguintes casos:** I – quando ocorrer promulgação ou expedição de novas leis, regulamentos ou instruções ministeriais, sendo que, com relação exclusivamente a esses atos, será feita apenas a instrução dos responsáveis;

II – quando se tratar de primeira inspeção nos estabelecimentos ou locais de trabalho recentemente inaugurados ou empreendidos; III – quando se tratar de estabelecimento ou local de trabalho com até dez trabalhadores, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou de anotação da CTPS, bem como na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização; e IV – quando se tratar de microempresa e empresa de pequeno porte, na forma da lei específica.

Inicialmente as hipóteses de observância de um tratamento diferenciado pela observância do critério de dupla visita foram as previstas nos incisos I e II acima, como alíneas “a” e “b” do art. 627 da CLT.

Observa Vander (2004, p. 26) que nos dois primeiros casos, lei nova e estabelecimento recentemente aberto, o legislador não levou em conta o porte da empresa, seja ele pelo número de empregados ou pelo faturamento.

Ressalta-se que sequer o grau de risco das atividades foi considerado, assim da Multinacional ao MEI – Microempreendedor Individual, todos têm direito ao benefício da dupla visita.

Nestes dois casos existe uma condição temporal. O benefício (dupla visita) será observado nos 90 dias iniciais da vigência da lei nova, bem como do mesmo prazo da abertura do estabelecimento, conforme § 1º do Art. 23 do RIT. Isto não quer dizer que nesse prazo o administrado não precisa cumprir a lei, pois o direito do empregado é imediato, da vigência da lei, apenas que se nesse lapso temporal

ocorrer uma fiscalização esta deverá, observadas as condições objetivas de aplicação do critério, na primeira visita, constatada a infração, notificar a empresa para, no prazo consignado, regularizar (sanear) a situação.

Estas duas hipóteses, portanto, são originárias da CLT, e estão em vigência desde 1943, aos arautos da “modernização” da CLT, por obsoleta, etc. e tal, caberia a pergunta: será que nos tempos atuais ainda se justifica o critério da dupla visita ante a facilitação de acesso à informação (lei nova), haja vista o papel da mídia na divulgação das alterações legislativas, no que se relaciona ao mundo do trabalho? Não se vê nenhum movimento no sentido de excluir esta hipótese.

Vejamos a seguir as outras hipóteses acrescidas ao instituto da dupla visita.

Na hipótese III, do art. 23 do RIT, o critério para observância da dupla visita se vincula ao número de empregados na Empresa, toda empresa com até dez empregados tem direito à observância da dupla visita, não se levando em conta o seu porte, o tempo de abertura do estabelecimento. Foi inserida no ordenamento jurídico pelo art. 6º, § 3º, da Lei n. 7.855/89.

A quarta hipótese, a dupla visita como tratamento diferenciado e favorecido que leva em conta o porte da empresa será tratado no terceiro capítulo dessa dissertação, pois a chamada “fiscalização orientadora” no âmbito das MPE, como materialização do princípio do “tratamento favorecido” às MPE estabelecido na CF/88 é o principal objeto de estudo nessa dissertação.

A seguir veremos as condições para aplicação do critério da dupla visita ressaltando que se aplicam também à quarta hipótese acima mencionada.

Não resta a menor dúvida que a aplicação do critério de observância da dupla visita pelo AFT é um benefício ao administrado (que tem o dever de cumprir a legislação). Este deve ser lido como uma exceção à regra geral (autuação) e deve ser aplicado, observadas certas condições.

Primeiramente vamos tratar da forma como se opera a dupla visita, sendo que a mesma está disciplinada no § 3º do Art. 23, do RIT. “A dupla visita será formalizada em notificação, que fixará prazo para a visita seguinte, na forma das instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho.”

A notificação pode ser feita de três formas, Notificação para Apresentação de Documentos - NAD, Termo de Notificação (NR28) e notificação no Livro de Inspeção

do Trabalho - LIT, esta última forma fica prejudicada no caso de MPE, pois estão dispensadas de possuir o LIT.

Qual o prazo que o AFT deve conceder para a regularização da situação considerada irregular? Já que o prazo é obrigatório na notificação, de acordo com o disposto no art. 23º, §3º acima transcrito, na visão de Vander (2004, p. 27), devem ser observados os termos da Portaria n. 3.158/71, Anexo I, n. 3, que estabelece o prazo de 2 (dois) a 8 (oito) dias.

Aqui cabe um esclarecimento, que parece óbvio, mas é muito importante: não se pode confundir dupla visita com dupla fiscalização, pois, como visto nas modalidades de fiscalização, existem fiscalizações (Indiretas) que já iniciam com uma notificação que assinala prazo para apresentação de documentos, portanto não exigem visita (ida ao local de trabalho). Não há que se falar de dupla visita quando adotada a fiscalização nesta modalidade.

Todas as infrações estão abrangidas (contempladas) com a dupla visita? A melhor interpretação é aquela que reconhece que nem todas as infrações estão sujeitas ao tratamento diferenciado da dupla visita, pois só há lógica de conceder prazo para regularizar nas situações consideradas sanáveis, excluindo-se as situações insanáveis, conforme consta do Artigo 4º da portaria, 3.148/71. Quanto às irregularidades sanáveis o AFT concede prazo, quanto às insanáveis, autua.

As infrações insanáveis são aquelas que já se consumaram no tempo, como exemplo, pode-se citar a realização de jornada além do normal, não concessão de intervalos, não realização do ASO admissional, não concessão de EPI. Estas situações exemplificativas não permitem que se volte no tempo para que sejam regularizadas (sanadas), e aqui o que interessa é evitar que o empregado sofra qualquer tipo de dano, em outras palavras, que se permita um modo de esvaziar a proteção social a ele destinada. (Nota técnica 62/2010 – MTb).

Caso se interprete que para todas infrações, inclusive as insanáveis, se deva dar um tratamento diferenciado, estar-se-ia admitindo que as empresas que se enquadram nas hipóteses subjetivas, de aplicação da dupla visita, recebam um “salvo conduto”, uma espécie de imunidade, para não cumprir a legislação, até que finalmente recebam uma visita da Inspeção do Trabalho. Com certeza não é este o espírito teleológico da normatização do critério da dupla visita, mas é a visão predominante do empresariado nacional. (Nota Técnica 62/2010)

Além desta distinção, infrações sanáveis e insanáveis, outras exceções legais que afastam o critério da dupla visita são previstos, como no artigo 23, III, que trata da dupla visita em empresas com menos de 10 empregados, ao estabelecer que “salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou de anotação da CTPS, bem como na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização;” e nos termos definidos no Estatuto da MPE, que será analisado no terceiro capítulo dessa dissertação.

### 3.3.4 Instrumentos legais para o exercício da fiscalização sancionadora

Devemos sempre levar em consideração que as instituições de vigilância do direito do trabalho (Inspeção do Trabalho, MPT e Justiça do Trabalho) possuem instrumentos legais<sup>112</sup> para impor a observação das normas pelos empregadores. Eles são normalmente vinculados à (possibilidade de) punição pecuniária como incentivo ao respeito, ao direito do trabalho pelos capitalistas.” (FILGUEIRAS, 2012, p. 206)<sup>113</sup>

Os principais meios legais criados para instrumentalizar os procedimentos fiscalizatórios são: o auto de infração, o termo de embargo e interdição, a notificação para apresentação de documentos – NAD, a Notificação de regularização da NR 28, o Termo de apreensão de documentos.

---

<sup>112</sup> Filgueiras (2012, p. 189) “Para efetuar suas missões, elas contam com um **arcabouço de prerrogativas e mecanismos** que deveriam incentivar (ou coagir) os capitalistas a cumprirem as regras vigentes” (grifo nosso).

<sup>113</sup> Acrescenta Filgueiras (2012, p. 2006) “**A fiscalização opera por meio das multas**, o MPT a partir de pedidos de danos morais ou por execução de acordos descumpridos. Mesmo as decisões judiciais, quando impõem obrigação de fazer, normalmente preveem cominação de multas em caso de desrespeito, e não a intervenção direta para efetivação do direito. **Em casos de grave e iminente risco** e trânsito em julgado (e em algumas antecipações de tutela e intervenção judicial) dos processos judiciais, **ocorre obrigação diretamente impositiva**, ou seja, **o Estado utiliza coerção física para cumprimento das normas.**” (grifo nosso).

### 3.3.4.1 Auto de infração<sup>114</sup>

O auto de infração é o instrumento jurídico previsto no artigo 628<sup>115</sup> 116 da CLT e deve ser lavrado sempre que o AFT constatar ter ocorrido descumprimento de preceito legal. Pela expressa dicção deste dispositivo, impõe-se reconhecer que se trata de ato vinculado<sup>117</sup> e não discricionário, bem como, pode ser visto como um poder-dever<sup>118</sup>, pois ao não lavrar o auto de infração sempre que a irregularidade (infração ao disposto na lei) for constatada o AFT responde administrativamente. (REIS, 2009, p.33)

Por esse motivo, o ato de lavrar auto de infração enquadra-se dentre **os atos administrativos vinculados**. Não se trata de uma questão de “sensibilidade social” ou “sensibilidade pessoal” do auditor, nem se sujeita o referido ato a intermediação de uma “livre convicção” do Auditor Fiscal (há livre convicção no que se refere à caracterização ou não da infração trabalhista no caso concreto, mas, uma vez constatada, não há escolha sobre lavrar ou não o auto de infração correspondente). (CAMISASSA, 2015, p. 676).

Este comando legal, no entanto, não é absoluto, pois o próprio dispositivo estabelece a necessidade de observância das exceções legais estabelecidas no artigo 627 (dupla visita) já tratada quando falamos de “fiscalização orientadora” e 627-A (procedimento especial de fiscalização) que será tratado na sequência.

<sup>114</sup> Entendemos como meios tradicionais o auto de infração, previsto no art. 628 da CLT, como instrumento do exercício do *ius puniendi*. (BIGMANI, 2007, p. 55)

<sup>115</sup> Esta determinação é ratificada no RIT Art. 24. A toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade, a lavratura de auto de infração, ressalvado o disposto no art. 23 e na hipótese de instauração de procedimento especial de fiscalização.

<sup>116</sup> A NR 28 reproduz este dispositivo no item 28.1.3 O agente da inspeção do trabalho deverá lavrar o respectivo auto de infração à vista de descumprimento dos preceitos legais e/ou regulamentares contidos nas Normas Regulamentadoras urbanas e rurais, considerando o critério da dupla visita, elencados no Decreto n.º 55.841, de 15/03/65, no Título VII da CLT e no § 3º do art. 6º da Lei n.º 7.855, de 24/10/89. (Alterado pela Portaria n.º 7, de 05 de outubro de 1992)

<sup>117</sup> O ato praticado no âmbito do processo administrativo deve respeitar os seguintes critérios de (art. 2º, parágrafo da Lei n. 9.784/99): I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; (REIS, 2009, p. 99)

<sup>118</sup> Baptista (2003, p. 35) apresenta válido conceito de poderes-deveres “os poderes-deveres (conhecidos também pelos termos “potestades”, funções, múnus ou ofícios). Esses constituem uma modalidade de poder diferente dos direitos subjetivos, porque enquanto nos direitos subjetivos o poder é exercido no interesse próprio, nos poderes-deveres o poder conferido ao indivíduo para satisfação de um interesse superior ou alheio. São aqueles poderes outorgados aos administradores de pessoas jurídicas de direito público ou privado, aos funcionários públicos, pais, tutores, curadores, testamentários. **Consistem num conjunto de deveres e não de direitos**. A rigor o único direito do titular do poder-dever é cumprir o próprio dever. O dever correlato do poder-dever é a sujeição.”

Destaca-se que as ações fiscais que se amoldam no conceito de fiscalização sancionadora não têm, na imposição de multas<sup>119</sup> (sanções), seu objetivo precípuo, mas é com esta forma de reprimir o desrespeito à legislação que se busca fazer que o infrator adeque as suas práticas e condutas ao previsto na regulação do trabalho (cumpra as obrigações de fazer e não-fazer).

O uso deste instrumento legal tem muito mais a intenção de fazer que o administrado reveja suas práticas do que simples e pura punição (castigo), tanto é que o RIT prevê que o AFT tem a obrigação de orientar o administrado, conforme o caput do art. 23 do RIT “Os Auditores-Fiscais do Trabalho têm o dever de orientar e advertir as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho e os trabalhadores quanto ao cumprimento da legislação trabalhista, e observarão o critério da dupla visita nos seguintes casos:”.

O regulamento da Inspeção do Trabalho, portanto, expressamente estabelece que toda a fiscalização apresenta dupla natureza: caráter de orientação e advertência (voltado a prevenção)<sup>120</sup> e concomitantemente o caráter punitivo (repressivo). Fiscalização exclusivamente com o primeiro caráter, repise-se, não possuímos no nosso Sistema de Inspeção.

Da leitura dos dispositivos legais, conclui-se que o AFT não pode escolher entre autuar ou apenas orientar ou advertir, pois no nosso sistema punitivo, não existe previsão de pena de advertência, ou se possibilita a substituição da sanção (multa) por advertência ou orientação, pelos gestores da Administração do Trabalho, muito menos pelo próprio AFT.

O Auto de Infração é uma das formas de iniciar o processo administrativo do trabalho<sup>121</sup>, outra forma de se instalar um processo administrativo do trabalho é com

---

<sup>119</sup> Bucci (2006, p. 128) afirma que as multas são o meio de expressão da exigibilidade, que são tanto utilizadas na administração pública quanto nas relações particulares.

<sup>120</sup> Filgueiras (2012, p. 286) afirma que “Qualquer forma de regulação estatal, mesmo aquelas estritamente coercitivas, engendra necessariamente um aprendizado aos agentes que dela são objeto” Cita o caso da Fiscalização pelas Autoridades do Trânsito como exemplo.

<sup>121</sup> Processo administrativo é o conjunto de documentos em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo” (REIS, 2009, p. 98). O Processo Administrativo divide-se em diversas modalidades, entre as quais se situa o de natureza punitiva ou sancionatória, categoria a que pertence o processo administrativo do trabalho. Isso demonstra que o processo administrativo do trabalho tem por escopo a aplicação de sanção, por parte da Administração Pública, em face de determinado ente fiscalizado, por força de infração a preceito de natureza protetiva relacionada à legislação obreira. (REIS, 2009, p. 98). Eis aí a essência da função Administrativa Estatal, atribuída a Inspeção do Trabalho.

a emissão de NFGC e NFRC (Instrumentos para levantamento de débito do FGTS). (REIS, 2009, p.33)

O auto de infração deve descrever a irregularidade constatada, não prevê a pena (multa), esta é apurada na fase final do processo trabalhista iniciado com o AI.

### 3.3.4.2 Termo de embargo ou de interdição

Trata-se de instrumento de atuação da Inspeção do Trabalho, usado na fiscalização, identificados como “procedimentos administrativos cautelares de paralisação de atividades de alto risco” (RODRIGUES; SCIENZA, 2015, p. 5), previsto no artigo 161 da CLT, e por tratar-se de instrumento voltado à segurança e saúde do trabalhador foi regulamentado nas NRs 3 e 28.

A competência original de realizar o embargo e a interdição é do Superintendente Regional do Trabalho<sup>122</sup>, mas, desde 2001, com a Portaria 40/2011, ocorreu substancial alteração nesta questão, pois ficou estabelecida a possibilidade da delegação desta competência aos AFTs. Esta delegação pode ser decidida pela Superintendência Regional<sup>123</sup>. (CAMISASSA 2015, p. 95)

O Embargo (de obra) e Interdição (de estabelecimento, serviço, máquinas ou equipamentos) também é instrumento voltado a materializar o exercício do poder de polícia administrativa<sup>124</sup>, enquanto o auto de infração é uma medida indireta de coerção<sup>125</sup>, pois, após o devido processo administrativo, se for considerado subsistente, vai impor uma penalidade (multa). Aqueles instrumentos são medidas diretas de coerção, pois impõem cerceamento ao direito de exploração econômica e da propriedade do administrado, pois se consubstanciam em determinações de paralisação total ou parcial, temporária das atividades consideradas de grave e

---

<sup>122</sup> Nomenclatura que substitui a antiga expressão Delegado Regional do Trabalho.

<sup>123</sup> Esta situação é polêmica, pois em alguns Estados os Superintendentes revogaram a delegação na época da construção dos Estádios para a Copa do Mundo da FIFA, que ocorreu no Brasil em 2012. Exigiu a intervenção do MPT que conseguiu uma liminar que se mantém até o momento, assegurando competência aos AFTs de utilizarem este instrumento.

<sup>124</sup> Filgueiras (2012, p. 194) destaca: “Com o embargo ou interdição, o empregador é obrigado a paralisar as atividades determinadas pelo auditor, inclusive por meio da força policial, se resistir. Desse modo, houve grande incremento dos poderes de regulação do direito do trabalho”.

<sup>125</sup> Esta diferenciação de medida direta e indireta de coerção foi apresentada por Montanhana (2011, p. 97-8)

iminente risco à vida, à saúde e à integridade física do trabalhador, até que o risco seja devidamente tratado.

O Embargo e Interdição têm um efeito imediato sobre a questão da efetividade da proteção, pois impede que ocorram os danos, pelo comando imediato de abstenção da prática ou conduta identificada que é enquadrada no conceito de GIR<sup>126</sup>. São, portanto, instrumentos que por seu uso *ante factum* têm importância na materialização dos princípios da prevenção e da precaução.

De acordo com Filgueiras (2012, p. 228), o uso deste instrumento não exclui o uso do Auto de Infração, pois este materializa um ato administrativo de natureza sancionatória, e aquele tem a natureza acautelatória como essência (muito embora, o efeito que este causa pode significar perda econômica ao empregador que expuser o empregado a situações enquadráveis na sua utilização).

Uma diferença significativa no uso do auto de infração e do termo de embargo/interdição é que para a lavratura de auto de infração exige-se tipificação legal de irregularidade administrativa (é necessário que a regulamentação aponte as obrigações de fazer e não fazer) e o auditor faça a subsunção destas aos fatos. Para a emissão de Termo de Embargo não se exige necessariamente a tipificação legal do ilícito administrativo, muito embora se deva reconhecer que, na maioria dos casos, as situações de GIR, decorrem do descumprimento de normas regulamentares (risco de queda, choque elétrico etc.), mas não necessária e exclusivamente.

O conceito de risco foi trabalhado no primeiro capítulo, mas para o objetivo específico de analisar se uma situação fática se enquadra no conceito de GIR, e, portanto, permita o uso do instrumento jurídico em questão, pode-se considerar que o risco é a possibilidade/probabilidade/chance de que certa condição, elemento, energia, etc. presentes no local de trabalho (meio ambiente do trabalho) provoque efeitos/consequências/danos para a saúde e integridade física ou moral do trabalhador.

Todas as situações em que se identifiquem riscos, a partir do conceito acima enunciado, são passíveis de interdições e embargos?

---

<sup>126</sup> GIR – Grave e Iminente Risco.



A resposta é negativa. As situações de risco passíveis destas providências cautelares<sup>127</sup> são aquelas que se enquadram nas qualificadoras de gravidade e iminência. Portanto é importante tratar do conceito destas duas qualificadoras do risco.

Quanto à questão da gravidade como condição de caracterização de GIR, colhemos entendimento de Rodrigues e Scienza (2015, p. 8-9):

Se o nível de risco pode ser estabelecido por critérios diversos, que estimam a sua magnitude, ou seja, a combinação da severidade dos possíveis danos e da probabilidade ou chance de sua ocorrência, o grau de gravidade dos efeitos é quase consensual. São considerados graves os riscos passíveis de gerar consequências não reversíveis aos trabalhadores, como fatalidades, danos e incapacidades laborativas.

Tanto são graves as situações de risco identificados em máquinas e equipamentos que podem gerar a perda de membros (amputações), quanto os riscos de queda e choque elétrico (mortes) na construção civil e o risco de contaminação com substâncias cancerígenas (doenças do trabalho e profissionais - ditas ocupacionais) e ou o ritmo excessivo (como constatado nos frigoríficos) que tem provocado ler/dorts e doenças mentais.

Quanto à questão da iminência, Rodrigues e Scienza (2015, p. 8) afirmam que a correta interpretação<sup>128</sup> deve considerar que esta é a “presente submissão” ao risco e não ao seu efeito próximo, principalmente para alcançar as doenças que ocorrem não de forma súbita/imediata, mas vão se manifestando de forma progressiva//mediata, como os cânceres ocupacionais. Desmistificam, portanto, os autores, a interpretação restritiva do conceito de iminência como sinônimo de “potencial efeito imediato”.

Este instrumento tem um papel fundamental de barrar o que se pode chamar de desconsideração do capital (poder econômico) pela vida humana, quando, de

---

<sup>127</sup> A natureza do Embargo e da Interdição se vinculam ao princípio da precaução no tocante a situações de incerteza científica (RODRIGUES; SCIENZA, 2015, p.7), mas nas situações em que a técnica já fixou o conhecimento sobre o risco, o instrumento tem nítido caráter de prevenção. Enquanto o AFT não pode atuar o administrado sem previsão normativa, no caso do Embargo/interdição tanto pode usar o instrumento quanto a situação de GIR decorra de descumprimento de norma ou não.

<sup>128</sup> Os autores em seu artigo “Grave e iminente risco à integridade dos trabalhadores: superando a morte e a desinformação”, tratam de derrubar outros mitos estabelecidos em torno da caracterização de GIR: i) vinculação obrigatória entre caracterização da GIR a eventos passados; ii) a crença de que a caracterização de GIR pressupõe descumprimento de dispositivo explícito das NRs; iii) Na justiça decisões de embargo e interdição são anuladas com as seguintes justificativas: “preservar a relação de emprego” e outros sofismas como “dano econômico de difícil reparação”, risco de “falência” e “restrição da livre iniciativa”.

forma generalizada desrespeitam a leis de proteção aos trabalhadores, pois, como afirmam Rodrigues e Scienza (2015, p. 9) “o elevado nível de riscos no trabalho e a violação a preceitos normativos são entes que coexistem, primo-irmãos do descaso com a vida humana.”

Como acima se afirmou a CLT prevê o embargo/interdição que hoje é realizado por delegação pelos AFTs. O uso do instrumento está disciplinado nas Normas Regulamentadoras.

Incumbe alertar que os conceitos e o uso deste instrumento está, pela via legislativa, para ser profundamente alterado por uma simples e única razão: porque tem “incomodado” a classe empresarial (capital).

Esta afirmação se deve ao fato de que desde 2013<sup>129</sup> tramitam na Câmara de Deputados dois Projetos de Lei: o 6.897/2013 e o 6.742/2013.

O Projeto de Lei nº 6.742/2013 tem como objeto a alteração da CLT para estabelecer a competência dos AFTs de realizar a interdição ou embargo, que, como visto, hoje, é realizado por via delegada (por Portaria dos Superintendentes).

O projeto de Lei nº 6.897/2013 vai em direção diametralmente oposta, pois tem o escopo de definir a competência privativa do Superintendente Regional do Trabalho para realizar Embargo ou Interdição. E vai além, pois trata da criação de Comissões de Padronização de Orientações Técnicas (CT-POT), com o objetivo de “padronizar” as orientações referentes à fiscalização do trabalho, por segmento produtivo.

À primeira vista percebe-se que o segundo projeto busca “enquadrar” os AFTs, pois eles têm um poder a serviço da vida e saúde das pessoas que não se coaduna com o direito dos empresários (capital) de ter o seu “sagrado” lucro.

Até o presente momento não foram aprovados os referidos projetos, mas em que situação se encontram no momento (novembro/2016) estes projetos de lei?

Pelo acesso disponível à população pelo site da Câmara dos Deputados encontram-se na seguinte situação: o primeiro projeto apensou o segundo, ou seja,

---

<sup>129</sup> Em 2013, ano que antecedeu a Copa do Mundo de 2014 no Brasil, em que as obras da copa estavam atrasadas e acabaram gerando uma série de acidentes fatais, o que fez a Inspeção do Trabalho em alguns casos interditar e embargar obras, gerou um reflexo imediato, em diversos estados brasileiros os Superintendentes revogaram as portarias de delegação de competência de Interdição e Embargos. É o estopim das discussões sobre o instrumento em questão.

o projeto de lei 6.987/2013 não tem mais vida própria, o projeto 6.742/2013 permanece em tramitação.

Para um leitor desavisado isto poderia mostrar que a dignidade da pessoa humana e a valorização do trabalho (fundamentos do Estado brasileiro, cantados e decantados nessa dissertação), em que a vida e integridade física das pessoas (direito de “viver sem humilhações”) teriam superado o direito de explorar o trabalho humano sem limites e medidas, baseados no princípio da “livre iniciativa” e do propalado crescimento econômico (desenvolvimento econômico).

Até o momento, o que ocorre é que o relator do projeto que remanesce, deputado Lucas Virgílio propôs um substitutivo, alterando totalmente o objeto do projeto original, segundo o seu relatório, que acolhe todas as emendas<sup>130</sup> apresentadas e passa a ter o seguinte objeto:

a) vedar a competência do auditor fiscal do trabalho para interdição ou embargo de estabelecimentos, setor de serviços, máquinas, equipamentos ou obras; b) criar comissões, por segmento empresarial, visando a padronização de conceitos e de critérios técnicos de segurança em relação a máquinas, equipamentos e ambientes de trabalho, que servirão de orientação obrigatória aos procedimentos de fiscalização do trabalho.

Causa espécie a manutenção do projeto que foi proposto com objeto totalmente diverso (estabelecer a competência do AFT), mas, este não é o problema maior que se evidencia, pois o que chama atenção é para o conteúdo do substitutivo proposto no relatório do citado Deputado Federal, principalmente pelas justificativas apresentadas no malfadado relatório.

O substitutivo apresentado e as justificativas que constam do relatório, de uma clara intenção de acabar com os conceitos de grave e iminente risco, precaução e prevenção, sanção e acidente de trabalho.

Vejamos as principais alterações legislativas propostas.

O substitutivo:

i) Atribui exclusivamente ao Superintendente o poder de embargar/interditar, vedando a possibilidade de delegação. Acolhe o Relator a emenda 1 (do Dep. Silvio Costa – PSC/PE) e as emendas 3, 4, 5, 6 (todas do Dep. Darcísio Perondi – PMDB/RS).

---

<sup>130</sup> Das 12 emendas apresentadas, 10 são do deputado Darcísio Paulo Perondi do PMDB do RS.

ii) Estabelece que o embargo/interdição só pode ser realizado observado o que dispõe o § 1º do Art. 161 da CLT que passa a ter a seguinte redação:

§ 1º A interdição ou embargo só poderá ocorrer após comprovada de forma cabal a condição de grave e iminente risco por laudo técnico, no qual fique demonstrada, de forma objetiva, por avaliação de risco, usando técnicas qualitativas e quantitativas, a condição ambiental de trabalho inequivocamente prestes a provocar acidente do trabalho ou doença ocupacional, com consequência de lesão grave à integridade física do trabalhador.

Na forma proposta afasta a principal característica do embargo/interdição que é o de ser uma medida de urgência. Torna ainda praticamente impossível o uso no caso de situações graves de adoecimento.

iii) Modifica substancialmente o rito procedimental para o embargo/interdição ao alterar a redação de vários parágrafos do art. 161 da CLT<sup>131</sup>, além de renumerá-los e acrescentar outros:

§ 3º O Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, considerando o laudo técnico, avaliará os impactos sociais e econômicos e a conveniência de não adotar provisoriamente a interdição ou embargo, notificando as empresas para o cumprimento de obrigações, correção de irregularidades ou adoção de medidas que eliminem ou mitiguem os riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores. § 4º Da interdição ou do embargo poderão os interessados apresentar defesa, no prazo de 10 (dez) dias, à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego. §5º Os efeitos da interdição ou embargo serão suspensos, caso a defesa não seja analisada e o resultado oficializado no prazo máximo de 10 (dez) dias. § 6º Havendo indeferimento da defesa pelas Superintendências, o interessado poderá recorrer dessa decisão ao órgão nacional competente, que deverá analisar o recurso de forma tripartite e paritária.

---

<sup>131</sup> “Art. 161 - O Delegado Regional do Trabalho, à vista do laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador, poderá interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios de trabalho. § 1º - As autoridades federais, estaduais e municipais darão imediato apoio às medidas determinadas pelo Delegado Regional do Trabalho. § 2º - A interdição ou embargo poderão ser requeridos pelo serviço competente da Delegacia Regional do Trabalho e, ainda, por agente da inspeção do trabalho ou por entidade sindical. § 3º - Da decisão do Delegado Regional do Trabalho poderão os interessados recorrer, no prazo de 10 (dez) dias, para o órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, ao qual será facultado dar efeito suspensivo ao recurso. § 4º - Responderá por desobediência, além das medidas penais cabíveis, quem, após determinada a interdição ou embargo, ordenar ou permitir o funcionamento do estabelecimento ou de um dos seus setores, a utilização de máquina ou equipamento, ou o prosseguimento de obra, se, em consequência, resultarem danos a terceiros. § 5º - O Delegado Regional do Trabalho, independente de recurso, e após laudo técnico do serviço competente, poderá levantar a interdição. § 6º - Durante a paralisação dos serviços, em decorrência da interdição ou embargo, os empregados receberão os salários como se estivessem em efetivo exercício.”

O disposto no parágrafo 3º materializa o sofisma que já vem sendo adotado na Justiça do Trabalho que em muitos casos suspende os embargos e interdições sob a justificativa dos “impactos econômicos e sociais”, atribuindo, agora, tal análise a um servidor nomeado politicamente, o Superintendente. Esta possibilidade não existia anteriormente.

Os empresários que eventualmente tiverem sido objeto de interdição/embargo não precisam mais sequer buscar a Justiça do Trabalho para suspendê-lo, basta contar com a “sensibilidade” do Superintendente.

O Superintendente passa a ter a possibilidade de notificar as empresas, que é atribuição legalmente prevista para os AFTs. Na lei em vigor não existe esta possibilidade, a própria decisão apresenta as providências a serem adotadas. Este dispositivo fere a Lei da Carreira da Auditoria Fiscal e a própria Convenção 81 da OIT.

Abre-se a possibilidade de defesa no prazo de 10 dias do embargo/interdição, sendo que inicialmente esta defesa não tem efeito suspensivo, mas se, no prazo de dez dias da sua propositura, não for analisada, passa a ter efeito suspensivo do embargo/interdição. Na lei em vigor, não cabe defesa no nível estadual, apenas para o órgão nacional. Foi criada, portanto, uma nova instância.

Finalmente, em caso de indeferimento da defesa proposta, caberia recurso a órgão nacional, que sequer seria unicamente estatal, pois deveria ser composto de forma tripartite e paritária (governo, trabalhadores e empregadores).

Este “procedimento-rito”, se aprovado, afasta qualquer possibilidade deste instrumento manter-se com a natureza acautelatória acima infirmada (medida de urgência).

Além de impossibilitar o uso deste instrumento pelos AFTs, de possibilitar o que o Superintendente suspenda seu uso por motivos de natureza “econômica e social”, e impor um rito que transmuda sua natureza acautelatória em um processo com contraditório, recursos etc., este projeto prevê mais.

No que deve ser o § 7º do art. 161 da CLT se prevê um “mecanismo de padronização” ao nível de Estados (Superintendências), com a criação de Comissões de Padronização de Orientações Técnicas (CT-POT)

§ 7º As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego deverão manter Comissões de Padronização de Orientações Técnicas (CT-POT),

por segmento industrial, comercial ou de serviços, compostas paritariamente por representantes de empregados e empregadores, visando à padronização de conceitos e de critérios técnicos de segurança em relação a máquinas, equipamentos e ambientes de trabalho, que servirão de orientação obrigatória aos procedimentos de fiscalização do trabalho.

Um dispositivo desta natureza que, em tese, incentiva a participação de representantes patronais e empregadores, em conjunto com representantes do Governo, seria interessante se olhássemos de forma ingênua e não nos atentarmos para sua intenção escondida, que é, sem dúvida, acabar com qualquer forma de autonomia e independência no AFT<sup>132</sup>, na tomada de decisões.

Esta intenção de “enquadrar” os AFTs fica ainda mais clara na redação proposta ao § 2º do Art. 161 da CLT “Na forma da lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Auditor Fiscal do Trabalho responderá civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, por abuso de autoridade e por danos causados a terceiros”. Fica clara a intenção de ameaça, pois esta responsabilidade o AFT sempre teve e tem pelo exercício de qualquer uma de suas atribuições.

Finalmente, pelos conceitos trabalhados neste tópico, é impossível, dado a natureza acautelatória (de prevenção e de precaução) do instituto do embargo/interdição que se exija que as situações e condições de grave e iminente risco sejam expressamente previstas nas NRs (tipificados).

---

<sup>132</sup> O relator justifica o afastamento da independência e autonomia do AFT no seguinte trecho do seu relatório “O Sistema foi criado de forma a não conferir aos auditores autonomia e independência funcional ampla, especialmente no que se refere à dimensão técnica do trabalho. O auditor não pode elaborar o laudo técnico e na mesma oportunidade confirmá-lo, autorizando a execução de interdição ou embargos. Não cabe ao auditor decidir sobre interdições ou embargos, mas apenas averiguar e propor as medidas. Além disso, cumular as atribuições de visitar os locais de trabalho, averiguar, solicitar e impor medidas e sanções pode sobrecarregar a própria atividade de inspeção do trabalho.” Um dos pilares dos sistemas de Inspeção preconizados pela OIT é justamente a Autonomia e independência do AFT. Conforme se pode ver nos seguintes textos da Convenção 81 da OIT “ Art. 6 - O pessoal da inspeção será composto de funcionários públicos cujo estatuto e condições de serviço lhes assegurem a estabilidade nos seus empregos e **os tornem independentes** de qualquer mudança de governo ou de **qualquer influência externa indevida.**” Bem como no “art. 13 - 1. Os inspetores de trabalho serão autorizados a providenciar medidas destinadas a eliminar defeitos encontrados em uma instalação, uma organização ou em métodos de trabalho que **eles tenham motivos razoáveis** para considerar como ameaça à saúde ou a segurança dos trabalhadores. 2. A fim de estarem aptos a provocar essas medidas, os inspetores terão o direito, ressalvado qualquer recurso judiciário ou administrativo que possa prever a legislação nacional, de ordenar ou de fazer ordenar: a) que sejam feitas nas instalações, dentro de um prazo fixo, as modificações necessárias a assegurar a aplicação estrita das disposições legais concernentes à saúde e à segurança dos trabalhadores; b) **que sejam tomadas imediatamente** medidas executivas no caso de perigo iminente para a saúde e a segurança dos trabalhadores”. De fácil percepção que o projeto que veda a interdição e embargo pelos AFTs, não respeita este pilar da autonomia e independência necessária ao desempenho de um eficiente Sistema de Fiscalização conforme preconizado pela OIT.

O proposto no projeto de lei de que se trata esta discussão, adota sentido totalmente contrário, ao obrigar que as NRs prevejam, de forma clara e objetiva os casos de GIR, ao inserir o inciso IX ao art. 200 da CLT com a seguinte redação “As Normas Regulamentadoras deverão conter em seu texto, obrigatoriamente, e de forma clara e objetiva, quais são as situações de grave e iminente risco, conforme a abrangência.”

Além de toda a dificuldade imposta para o uso do instrumento, o legislador<sup>133</sup> (aqui subjugado de forma clara pelo poder econômico) pretende engessá-lo ao tipificado na lei<sup>134</sup>, o que considerando que o processo de elaboração de NRs, que já foi elucidado, além de moroso, se define por consenso, cabe dizer, que só será considerado como GIR aquilo que os empresários/empregadores (capital) permitirem. O que como vimos fere frontalmente o disposto no art. 13 da Convenção 81 da OIT.

Outro aspecto que chama muito atenção nos argumentos usados pelo relator é que o mesmo altera o conceito acima trabalhado de que a interdição e o embargo

---

<sup>133</sup> Os principais argumentos usados pelo relator para rejeitar o projeto que queria dar a competência aos auditores e propor o substitutivo em sentido diametralmente oposto, mostram que está influenciado, ou diríamos representando pura e simplesmente os interesses do capital, alguns deles são os seguintes: i) “A justificativa da proposta é a necessidade de proteção do trabalhador em relação ao elevado número de acidentes de trabalho. No entanto, segundo os dados extraídos do sítio do Ministério da Previdência Social, **há de ser excluído do número final de acidente de trabalho** aqueles **sem** Comunicação de Acidente de Trabalho (**CAT**) que são os gerados através do Nexo Técnico Epidemiológico (**NTEP**), que não há nenhuma relação com o trabalho em si, bastando, para tanto, que haja associação entre a doença e a constante exposição no ambiente de trabalho, que pode vir a facilitar a doença” E difícil até de comentar tal argumento de tão ilógico e irracional que se mostra. Primeiro o nº de acidentes de trabalho é muito maior do que o que a Previdência registra, pois apenas os trabalhadores formais passam pelo sistema previdenciário, segundo as doenças ocupacionais, que são ordinariamente escondidas pelos empresários ( via subnotificação) só vieram a tona pelo uso do NTEP, mecanismo desenvolvido para reconhecer o adoecimento em relação a certo setor econômico; ii) “Além disso, o **acidente de trajeto**, que figura como um aumento no número de acidente de trabalho, não retrata descaso do empregador, pois esse acidente é aquele que o trabalhador tem no deslocamento entre sua residência para o trabalho e vice-versa, independente do meio de transporte utilizado. Ou seja, foge ao alcance do empregador o resultado desse acidente. **É impossível, para o empregador, prever e prevenir esse tipo de acidente.**” Parece que o relator desconhece que é a sociedade que arca com o custo social dos infortúnios laborais, quando deveria reconhecer o problema do grande número de acidentes de trajeto, prefere tratar como uma excludente de responsabilidade do Empresariado; iii) “De forma alguma defende-se aqui a ausência de fiscalização, **o que se quer combater é a interdição e o embargo** sem o devido conhecimento técnico e fático para tal, dado que ambos os institutos (embargo e interdição) são os mais rígidos e extremos que uma empresa pode sofrer, **que traz consequência financeira drástica, interrompe o processo produtivo e causa dano à imagem da empresa.**” O embargo e a interdição só causam “prejuízos” aos Empresários se estes não agirem prontamente para regularizar a situação de GIR.

<sup>134</sup> Hoje são poucas as NRs que prevêm expressamente (clara e objetivamente) os casos de GIR, temos na NR 13 e na NR 10 alguns exemplos. Isto levaria a uma revisão praticamente completa das NRs.

não são formas de punir as empresas (sanções), pois em diversos momentos adota justamente o contrário. Vejamos algumas citações neste sentido: “Esse sistema, como construído, privilegia, para a hipótese de sanções extremas como interdição ou embargos, uma espécie de dupla apreciação, que se amolda ao princípio constitucional do contraditório.”

Neste caso está o relator afirmando que o sistema de inspeção privilegia as sanções, entre as quais colocou os embargos/interdições. Veremos ainda neste trabalho que tal afirmação é uma falácia, pois os auditores atuam pouco e muito menos interditam/embargam, mas o que quer o empresariado afinal?

Em outra passagem afirma “A previsão atual confere, ainda que precariamente, a possibilidade de uma segunda apreciação da medida sancionatória”. Aqui o relator está a justificar as alterações no rito, acima tratados.

O relator afirma ainda o seguinte: “O embargo e a interdição são as piores penas que uma empresa pode sofrer, com consequências de ordem financeira e de imagem.” Por um lado, o relator não reconhece que as mortes, adoecimentos e mutilações provocados pela exposição do trabalhador a GIR possam afetar financeiramente as empresas e a própria imagem, e por outro lado, o relator sem querer reconhece que as multas aplicadas pela auditoria são irrelevantes, ao elevar os embargos/interdições à condição de mais severas penas impostas pela auditoria. No próximo estuda-se que um dos fatores que leva o capital a cumprir a regulação é justamente a perspectiva de uma perda pecuniária.

Ao justificar a necessidade de uma lista fechada (tipificação expressa) dos casos de GIR novamente menciona: “Além disso, o termo “grave e iminente risco” é muito subjetivo, merece reforma para incluir critérios técnicos para a correta fiscalização e para evitar a aplicação das penalidades máximas de maneira injusta.”

Temos que dar a mão à palmatória ao nobre relator, pois foi uma aula de defesa intransigente e radical da supremacia dos interesses do capital sobre qualquer outro valor, quer seja a vida, a integridade física ou a saúde dos trabalhadores, que só por acaso são pessoas humanas. O que interessa é que as empresas não sejam incomodadas pela Inspeção do Trabalho, para não afetar o lucro. O resto é resto.

Um último argumento em que a questão do embargo e interdição é referida como uma sanção, está quando o relatório faz uma leitura equivocada da convenção



81 da OIT, mas este assunto será abordado no próximo capítulo, quando se trata da desmistificação da “fiscalização orientadora”.

Aguarda-se que este relatório proposto pelo Dep. Lucas Vergílio, em 25/09/2015, na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) não seja aprovado nestes termos. Se for, que sofra alterações na Comissão de Constituição e Justiça, pois se prosperar nos seus termos, fará “terra arrasada” sobre um importante mecanismo de proteção da vida e saúde dos trabalhadores brasileiros.

#### 3.3.4.3 Notificação para apresentação de documentos – NAD

Este instrumento não tem qualquer função punitiva, ele é operacional, pois no seu uso o AFT exerce a prerrogativa de exigir os documentos necessários para a realização da sua atividade, assinalando prazo e local para que o administrado apresente os documentos fiscalizados. O não atendimento da notificação sujeita o infrator a um auto de infração. O prazo legal estabelecido é de 02 a 08 dias, mas, na prática, muitos AFTs usam o tempo que dispõem para concluir suas fiscalizações.

A NAD é instrumento afeito à fiscalização direta do tipo mista e nos dois tipos de fiscalização indireta (presencial e eletrônica) além de que pode ser utilizada na fiscalização imediata e na fiscalização para análise de acidente de trabalho.

Tem este instrumento também a função de materializar o critério da dupla visita.

### 3.3.4.4 Termos de notificação de saúde e segurança previsto na NR 28

O RIT apresenta, no artigo 18, as prerrogativas do AFT<sup>135</sup>. Entre outras, estão as seguintes:

X - notificar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho para o cumprimento de obrigações ou a correção de irregularidades e adoção de medidas que eliminem os riscos para a saúde e segurança dos trabalhadores, nas instalações ou métodos de trabalho; XI - quando constatado grave e iminente risco para a saúde ou segurança dos trabalhadores, expedir a notificação a que se refere o inciso X deste artigo, determinando a adoção de medidas de imediata aplicação.

Estas competências/prerrogativas substanciam-se em termos de notificação, amplamente utilizados pelos Auditores Fiscais do Trabalho.

As previsões do RIT acima mencionadas estão disciplinadas na NR 28, no item onde se vê que não está autorizada a substituição da autuação pela notificação, estes dois mecanismos são complementares. Diz o item 28.1.4 “O agente da inspeção do trabalho, com base em critérios técnicos, **poderá notificar** os empregadores concedendo prazos para a correção das irregularidades encontradas”. Esse item não pode ser lido sem levar em conta o que diz o item imediatamente anterior, item 28.1.3

28.1.3 O agente da inspeção do trabalho **deverá lavrar** o respectivo auto de infração à vista de descumprimento dos preceitos legais e/ou regulamentares contidos nas Normas Regulamentadoras urbanas e rurais, considerando o critério da dupla visita, elencados no Decreto n.º 55.841, de 15/03/65, no Título VII da CLT e no § 3º do art. 6º da Lei n.º 7.855, de 24/10/89. (Alterado pela Portaria n.º 7, de 05 de outubro de 1992)

Caso o AFT constate uma situação irregular nas condições ambientais do trabalho, mediante a verificação das obrigações de fazer e não fazer constantes das NRs, e se esta irregularidade está tipificada como infração, tem por obrigação,

---

<sup>135</sup> O RIT aqui disciplina o disposto no Art. 156, Inciso II Art. “156 - Compete especialmente às Delegacias Regionais do Trabalho, nos limites de sua jurisdição: (Redação dada pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977) I - promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho; (Incluído pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977) **II - adotar as medidas que se tornem exigíveis, em virtude das disposições deste Capítulo, determinando as obras e reparos que, em qualquer local de trabalho, se façam necessárias;** (Incluído pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977) III - impor as penalidades cabíveis por descumprimento das normas constantes deste Capítulo, nos termos do art. 201. (Incluído pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977)” Este dispositivo acolhe o disposto na Convenção 81 da OIT. Deve-se esclarecer duas coisas: Atualmente as DRTs – Delegacias Regionais do Trabalho são as Superintendências Regionais do Trabalho, segundo que na prática exerce esta competência são os Auditores-Fiscais do Trabalho.

primeiramente, lavrar o AI, e ato contínuo notificar para que seja regularizada a situação, pois, conforme afirma Camisassa (2015, p.676), o fato de ser autuado não dispensa a empresa de regularizar a situação que o motivou.

Nunca é demais lembrar a lição de Serrano (2004, p.33) sobre o funcionamento da coação exercida legitimamente pelo Estado.

O poder do Estado provém, precisamente, da ameaça da violência física e, portanto, é exigência estrutural do sistema a produção do medo. **A coação somente funciona se o receptor tem medo e aquele que ameaça, em caso algum, pode contribuir para que o ameaçado perca o medo.**

A notificação não causa medo no administrado ao passo que a autuação causa, ou pelo menos deveria causar.

Uma leitura contrária (e literal do disposto no item) nos levaria ao absurdo de que o AFT não precisaria respeitar os Artigos 627 e 627-A para deixar de exercer a obrigação/dever imposta pelo artigo 628 (autuar) (todos da CLT), lembrando que a NR 28 é incorporada ao ordenamento jurídico por uma portaria e a CLT foi recepcionada pela CF/88 como lei, portanto não teria validade de desobrigar o AFT de autuar, e como mencionado não o faz.

A convenção 81 da OIT, no artigo 3º, estabelece o seguinte:

1 - O sistema de inspeção de trabalho será encarregado: a) de assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem estar, ao emprego das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados de assegurar a aplicação das ditas disposições; b) de fornecer informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais; c) de levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existente.

Vimos acima que o nosso sistema está organizado para atender o item “a “ com os mecanismos chamados de auto de infração, e termo de embargo/interdição principalmente, e como forma assessória a notificação para apresentar documentos.

Quanto à questão da letra” b” deste artigo da Convenção 81 o principal meio é a realização de plantões fiscais, além dos esclarecimentos realizados nas fiscalizações e nas notificações expedidas.

Assim cumpre-se o artigo 17 da convenção 81 da OIT. Que prevê:

1. As pessoas que violarem ou negligenciarem a observância das disposições legais de cuja execução estão incumbidos os inspetores de trabalho, serão passíveis de perseguições legais imediatas sem aviso prévio. Entretanto, a legislação nacional **poderá prever exceções** nos casos em que uma advertência deva ser feita a fim de remediar a situação ou de se tomarem medidas preventivas<sup>136</sup>.

No caso brasileiro estas exceções são duas: o critério da dupla visita e os procedimentos especiais de fiscalização, ambos já estudados.

As notificações previstas na NR 28 não são exceções ao dever de impor sanções, são, sim, instrumentos direcionados para a adequação do administrado ao previsto na regulação, e tem também o papel de realizar a determinação do item “b” do art. 3º da C 81 da OIT (fornecer orientações).

O item 2. do art. 17 da Convenção 81 com a seguinte dicção “Os inspetores de trabalho **terão a liberdade de fazer** advertências ou de conselhos em vez de intentar ou recomendar ações.”<sup>137</sup>, permitem uma única aplicação prática, na faculdade expressa no item 28.1.4 acima transcrito.

Nem na Convenção da OIT, nem na nossa legislação, estão previstas a substituição da lavratura de auto de infração pela simples notificação, ou aplicação de pena de advertência. Bate-se nessa tecla, pois a vida real, o dia a dia da Inspeção do Trabalho mostra que o uso da notificação tem superado o uso dos demais instrumentos.

---

<sup>136</sup> Para Figueiras (2012, p. 192) este item refere-se a possibilidade de propor ação judicial e não ao procedimento administrativo “A redação do primeiro parágrafo do artigo refere-se a um procedimento judicial, e não a um procedimento administrativo. A convenção buscou uma articulação entres os entes públicos responsáveis pelo cumprimento da legislação do trabalho, que, no caso brasileiro, para demandas judiciais, pode ser atribuído ao Ministério Público do Trabalho.” Concluindo por afirmar que “ A redação da Convenção diz que os inspetores do trabalho terão direito a decidir se devem advertir em vez de iniciar um procedimento judicial, mas não que os inspetores do trabalho deixem de aplicar as sanções adequadas.” Por outro lado Bignami (2007, p. 135) entende que este dispositivo foi acolhido no Brasil pelo que dispõe o Art. 627 da CLT e nas demais hipóteses de dupla visita: “Em segundo lugar, e ainda como um aspecto do item 1 do mesmo art. 17, a possibilidade da legislação interna de cada Estado que ratificar a Convenção n. 81 de prever hipóteses em que a advertência deva ser dada, em vez de se intentarem medidas legais mais contundentes. No caso do nosso ordenamento jurídico, temos as hipóteses legais do art. 627 da CLT, do art. 6º, § 3º, da Lei n. 7.855, de 24 de outubro de 1989, do inciso IV do art. 23 do Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002 e do art. 55, § 1º, da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Trata-se, respectivamente, das hipóteses de dupla visita obrigatória em caso de lei nova, estabelecimento novo, empresas com até 10 empregados ou microempresas e empresas de pequeno porte, já tratados anteriormente.”

<sup>137</sup> Para Bignani (2007, p. 135) este dispositivo foi acolhido pelo nosso ordenamento apenas no momento em que foi inserido o art. 627-A na CLT, que trata de uma nova exceção ao poder-dever de autuar, os chamados procedimentos especiais de fiscalização (ações fiscais atípicas), este tema trataremos na sequência.

O volume de notificações<sup>138</sup> sem a correspondente lavratura de auto de infração indica uma leitura equivocada por parte dos AFTs. Isto fere, inclusive, o conceito de discricionariedade que segundo Bucci (2006, p. 12) “nada mais é senão expressão da **margem de liberdade conferida pela lei à ação administrativa, diante de ausência de elementos, que vinculem a forma de execução** da lei, nas situações em que há possibilidade de escolha.” (grifo nosso)

Eros Grau (2008, p, 206), ao analisar a discricionariedade, assevera:

Logo, no Estado de Direito, qualquer agente público somente deterá competência para a prática de atos discricionários – isto é, exercitando as margens de liberdade de atuação fora dos quadrantes da legalidade – quando a norma jurídica válida a ele atribuir a formulação de juízos de oportunidade. Fora desta hipótese, qualquer agente público estará jungido, subordinado, à legalidade. Inclusive quando lhe incumba o dever-poder de interpretar/aplicar texto ou textos normativos que veiculem “conceitos jurídicos indeterminados”.

No presente caso, a substituição da autuação pela notificação, não há ausência de elementos, pois a lei expressamente previu os casos em que o AFT pode deixar de autuar (dupla visita e procedimentos especiais) e ainda, a lei não estabeleceu o direito de opção (autuar ou notificar), portanto sequer existe a possibilidade de substituir um instrumento de ação por outro, principalmente por que ambos têm finalidade diversa, como vimos.

Para finalizar a notificação da NR 28, como *facultas agendi* está apenas vinculada à seguinte questão: notificar ou não notificar, é este o único “juízo de oportunidade” a ser realizado, optando por notificar o administrado, mediante motivos técnicos<sup>139</sup>. Estes motivos devem estar especificados na notificação<sup>140</sup>. Ocorre que o administrado teria, no prazo assinalado, de regularizar o item assinalado na notificação, sob pena de nova fiscalização e nova punição.

---

<sup>138</sup> Na sequência estuda-se a partir de dados oficiais do MT dados sobre autuação embargos e notificações.

<sup>139</sup> Eros Grau (2008, p. 214), ao tratar da discricionariedade técnica ressalta que até mesmo ela deve ser tomada mediante certos padrões “[...] se a decisão é técnica, evidentemente há *standarts*, e muito precisos, a serem estrita e rigorosamente atendidos por quem toma a decisão”.

<sup>140</sup> No último capítulo, no estudo documental, vamos investigar se os AFTs ao utilizarem das notificações em equivocada substituição a autuação, o têm feito a partir de “motivos técnicos” ou a seu puro talante.

#### 3.3.4.5 Termo de apreensão de documentos

O poder de apreender documentos está ligado à necessidade de dar eficácia aos procedimentos fiscalizatórios e está previsto no RIT, como uma das competências do AFT (aqui se materializa como uma prerrogativa, ou um poder de fazer), nos termos Art. 18: “XII - apreender, mediante termo, materiais, livros, papéis, arquivos e documentos, inclusive quando mantidos em meio magnético ou eletrônico, que constituam prova material de infração, ou, ainda, para exame ou instrução de processos”.

Este instrumento também não tem caráter punitivo, mas instrumental, muito útil no enfrentamento das mais diversas fraudes praticadas nas relações de trabalho e também de materialização das infrações constatadas.

O exercício desta prerrogativa não guarda qualquer vinculação com o critério da dupla visita.

#### 3.3.4.6 Termo de ajustamento de conduta -TAC

O termo de compromisso não se aplica nos casos de execução de atribuições típicas de fiscalização, mas somente nas fiscalizações atípicas, que se configuram, em essência, nos procedimentos especiais de fiscalização que serão tratadas na sequência.

O TAC vai estabelecer as obrigações que o administrado assume perante a administração do trabalho. Este termo de compromisso tem natureza similar aos atos declaratórios, ou seja, de indicação do direito a ser observado. (BIGNAMI, 2007, p. 140). Daí decorre seu caráter eminentemente orientador.

Pelo caráter orientador deste procedimento despe-se a administração das características inerentes aos seus atos administrativos, ou seja, da coercibilidade e auto-executoriedade, pois no caso de descumprimento do TAC, não pode a Inspeção do Trabalho fazer outra coisa senão, reassumir seu exercício regular do poder de polícia, e realizar uma fiscalização sancionadora.

Em resumo, sobre as modalidades de atuação típica da inspeção do trabalho, as fiscalizações, e seus instrumentos de atuação podemos inferir:

A inspeção do trabalho realiza fiscalizações sancionadoras e fiscalização sancionadoras com observância do critério da dupla visita. Não existe previsão de fiscalização puramente orientadora.

A inspeção do trabalho realiza fiscalizações diretas e indiretas, cujo critério de definição é a visita ou não ao estabelecimento ou local de trabalho pelo AFT.

A fiscalização direta (com pelo menos uma visita) pode ocorrer pelo modo **dirigido**, onde a fiscalização inicia e se conclui, no local de trabalho ou estabelecimento do administrado, e **mista**, neste caso o AFT, na visita inicial, notifica o administrado para apresentar documentos nas unidades do MTb, para conclusão da fiscalização.

A fiscalização direta em que o AFT não constata irregularidades, em regra encerra-se em visita única (fiscalização dirigida). Nos casos de constatação de irregularidade em que se impõe a lavratura do AI, não sendo caso de dupla visita, em regra, utiliza o AFT do modo misto de fiscalização (com notificação).

As fiscalizações diretas podem ser realizadas por impulso oficial ou de forma imediata pelo AFT.

As fiscalizações indiretas são aquelas em que a visita ao estabelecimento ou local de trabalho é dispensável, pois a fiscalização pode ser realizada pela simples análise documental, e serão sempre impulsionadas pela Administração. Pode assumir dois tipos: no primeiro o administrado deverá comparecer às sedes do MTb para apresentar os documentos no prazo e local assinalados (fiscalização indireta presencial) no segundo, a disponibilização dos documentos e informações solicitadas podem ser encaminhadas via internet (fiscalização eletrônica).

Nas fiscalizações indiretas não se pode falar de critério de dupla visita, pois, sequer visita ocorre. A notificação que impulsiona este modo de realizar procedimentos da administração do trabalho, ela própria já proporciona um prazo para a apresentação de documentos e informações.

O auto de infração é o instrumento jurídico que o AFT utiliza para exteriorizar a infração constatada, não é uma “*facultas agendi*”, pelo contrário, é um dever legal. Isto quer dizer que de acordo com o sistema de inspeção adotado no Brasil, o AFT,

só pode deixar de lavrar o auto de infração nas exceções legais previstas, que são a dupla visita e o procedimento especial de ação fiscal.

Não existe qualquer relação entre a obrigação de autuar e o uso dos demais instrumentos de atuação, em especial os termos de embargo e interdição e de notificação de segurança e saúde. (NR 28). O fato de autuar não afasta a possibilidade de embargar/interditar, e vice versa.

Não se aplica o critério de dupla visita para a questão de uso do embargo ou interdição. Não importa se a Empresa é beneficiária do critério de dupla visita ou foi contemplada com uma mesa de entendimento (espécie de procedimento especial de fiscalização).

Finalmente, a notificação da NR 28, não pode ser usada em substituição do auto de infração, a "*facultas agendi*", fulcrada em motivo técnico, prevista nesta norma, refere-se a notificar ou não, e não a notificar ou autuar. Neste caso, constatada a infração é obrigatória a lavratura do Auto de Infração. Se julgar necessário pode expedir notificação, observando as demais condições estabelecidas, principalmente o prazo máximo de 60 dias e a motivação deste ato, ou seja, declarar os motivos técnicos.

Ressalta-se que a notificação da NR 28 não é um novo caso de dupla visita com prazo ampliado, muito menos autoriza o encerramento de uma fiscalização com um simples termo de notificação, pois esta prática denota um tipo de fiscalização sem amparo no nosso ordenamento, a fiscalização puramente orientadora.

Além dos instrumentos acima especificados, pode-se elencar as prerrogativas seguintes como fundamentais para a realização das fiscalizações pelos Auditores. Estas prerrogativas são previstas no RIT corroborando dispositivos da convenção 81 da OIT.

A prerrogativa do livre acesso estabelecida no Art. 13 do RIT nos seguintes termos: "O Auditor-Fiscal do Trabalho, munido de credencial, tem o direito de ingressar, livremente, sem prévio aviso e em qualquer dia e horário, em todos os locais de trabalho mencionados no art. 9º.<sup>141</sup>", vincula-se a observância do disposto no Art. 12. "A exibição da credencial é obrigatória no momento da inspeção, salvo

---

<sup>141</sup> "Art. 9º A inspeção do trabalho será promovida em todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, estendendo-se aos profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos, bem como às embarcações estrangeiras em águas territoriais brasileiras" do RIT.



quando o Auditor-Fiscal do Trabalho julgar que tal identificação prejudicará a eficácia da fiscalização, hipótese em que deverá fazê-lo após a verificação física”.

Esta prerrogativa está conexas à obrigação que o empregador tem de franquear acesso e exibir documentos conforme o RIT.

Art. 14. Os empregadores, tomadores e intermediadores de serviços, empresas, instituições, associações, órgãos e entidades de qualquer natureza ou finalidade são sujeitos à inspeção do trabalho e ficam, pessoalmente ou por seus prepostos ou representantes legais, **obrigados a franquear**, aos Auditores-Fiscais do Trabalho, **o acesso aos estabelecimentos**, respectivas dependências e locais de trabalho, bem como **exibir os documentos e materiais** solicitados para fins de inspeção do trabalho.

A solicitação de documentos pelo AFT fica condicionada à exibição de credencial (art. 12, § único) e o não atendimento, sujeita o administrado à lavratura de auto de infração (Art. 630, § 6º da CLT)

§ 6º - A inobservância do disposto nos §§ 3º, 4º e 5º configurará resistência ou embaraço à fiscalização e justificará a lavratura do respectivo auto de infração, cominada a multa de valor igual a meio (1/2) salário mínimo regional até 5 (cinco) vezes esse salário, levando-se em conta, além das circunstâncias atenuantes ou agravantes, a situação econômico-financeira do infrator e os meios a seu alcance para cumprir a lei. (Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

Em relação à prerrogativa da **independência funcional** do AFT, segundo Filgueiras (2012, p. 193): “As convenções da OIT, corroboradas pelo regulamento da inspeção do trabalho, garantem independência dos auditores em suas atividades, [...]. É vedado interferir no exercício das funções de inspeção do trabalho ou prejudicar, de qualquer maneira, sua imparcialidade ou a autoridade do Auditor-Fiscal do Trabalho”. Esta prerrogativa foi referida no estudo do instrumento termo de embargo e interdição, que restaria prejudicada se fossem adotados os termos do projeto de lei em discussão na Câmara de Deputados.

A prerrogativa de **interrogar empregados e empregador**, previsto no art. 18 inciso III do RIT “interrogar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, seus prepostos ou representantes legais, bem como trabalhadores, sobre qualquer matéria relativa à aplicação das disposições legais e exigir-lhes documento de identificação;”

O Art. 18 do RIT prevê ainda que o AFT pode:

V - examinar e extrair dados e cópias de livros, arquivos e outros documentos, que entenda necessários ao exercício de suas atribuições legais, inclusive quando mantidos em meio magnético ou eletrônico e no inciso VIII - inspecionar os locais de trabalho, o funcionamento de máquinas e a utilização de equipamentos e instalações.

Estas duas prerrogativas visam a possibilitar a maior eficácia das ações de fiscalizações.

Após este breve estudo das formas de atuação da Inspeção do Trabalho, das modalidades de fiscalização, dos instrumentos e prerrogativas da Inspeção do Trabalho, vejamos como tem sido o uso destes instrumentos, principalmente pelo o exercício do poder-dever de autuar, e pelo poder (delegado) de embargar/interditar, o primeiro com nítido caráter preventivo/repressivo, o segundo com caráter preventivo em essência e a prerrogativa de notificar, com caráter instrumental.

A melhor forma é verificar os números/dados disponíveis no SFIT (Sistema Federal de Inspeção).

Para tanto, elaboram-se três tabelas a partir de tabelas acessadas no blog Indicadores de regulação do emprego<sup>142</sup>.

A primeira tabela (tabela 2) traz informações sobre o número de auditores ativos, de empresas fiscalizadas, qual das áreas recebeu mais atenção (SST ou Legislação), volume de irregularidades (descumprimentos as normas) constatadas e quantas destas irregularidades foram autuadas.

---

<sup>142</sup> Disponível em: <http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br/p/acidentes-de-trabalho.html>, acessada em 27/10.2016. Utiliza dados oficiais do SFIT (Sistema Federal de Inspeção do Trabalho)

Tabela 2: Relação de autos de infração por nº de auditores e empresas fiscalizadas

Ano	Infrações SST (milhares)	Infrações Leg. (milhares)	Total de Als	Nº de empresas fiscalizadas leg	Nº empresas fiscalizadas SST	AI por AFT	Nº AFT atividade
1996	315	242	124512	404755	101112	35,94	3464
1997	449	293	148119	369315	140799	45,69	3242
1998	467	277	130977	315605	160950	42,24	3101
1999	557	309	120307	347380	162858	37,96	3169
2000	570	379	113615	353617	139515	36,29	3131
2001	533	381	111657	296741	127414	36,25	3080
2002	675	408	110479	304254	125390	36,29	3044
2003	759	410	124893	285241	129686	44,02	2837
2004	868	489	120816	302905	136881	41,28	2927
2005	975	566	127602	375097	166126	43,48	2935
2006	865	496	139844	357319	162058	48,68	2873
2007	978	515	144854	357788	157376	45,64	3174
2008	935	456	149633	299013	145815	48,08	3112
2009	944	442	161298	282377	158065	54,70	2949
2010	704	368	166338	255503	135621	54,34	3061
2011	644	369	211369	269253	138143	69,48	3042
2012	628	354	234429	269025	154361	81,54	2875
2013	593	347	283643	275139	143263	104,32	2719
2014	510	315	299826	265050	122095	110,51	2713

Fonte: SFIT 1996-2014.

Primeiramente cabe esclarecer a tabela e para isso destaca-se o que ocorreu em 3 anos deste período, em 1996, 2007 e em 2014.

A tabela mostra que em 1996, os 3.464 AFTs ativos fiscalizaram (de forma direta ou indireta) um total de 505.867 empresas, das quais 404.755 o foco foi na Legislação e 101.112 foi em SST. Nestas fiscalizações constataram 557.000 situações de descumprimento da legislação (em tese todas deveriam ter sido autuadas, salvo as exceções legais), destas 315 mil em Legislação e 242 mil em SST, mas apenas foram lavrados 124.512 Autos de Infração, ou seja, 35,94 Autos de Infração/AFT por ano.

Em 2007 os 3.174 AFTs ativos fiscalizaram (de forma direta ou indireta) um total de 515.164 empresas, das quais 357.319 o foco foi na Legislação e 157.376 foi em SST. Nestas fiscalizações constataram 1.493.000 situações de descumprimento da legislação (em tese todas deveriam ter sido autuadas, salvo as exceções legais), destas 978 mil em Legislação e 515 mil em SST, mas apenas foram lavrados 144.854 Autos de Infração, ou seja, 45,64 Autos de Infração/AFT por ano.

Em 2014, os 2.713 AFTs ativos fiscalizaram (de forma direta ou indireta) um total de 387.145 empresas, das quais 265.050 o foco foi na Legislação e 122,095 foi em SST. Nestas fiscalizações constataram 825.000 situações de descumprimento

da legislação (em tese todas deveriam ter sido autuadas, salvo as exceções legais), destas 510 mil em Legislação e 315 mil em SST foram lavrados 299.826 Autos de Infração, ou seja, 110,50 Autos de Infração/AFT por ano.

A tabela 3 mostra dados absolutos sobre o uso que o setor específico de SST tem feito dos instrumentos auto de infração e embargos e interdições.

Tabela 3: Atuação detalhada na área de SST.

Ano	Nº Als SST	Nº infrações apuradas SST (mil)	Itens embargados	Itens interditados	Embargos/interdições por estabelecimento	Nº de empresas fiscalizadas SST
1996	23027	315	1823	2852	1916	101112
1997	26691	449	3226	4713	2511	140799
1998	23280	467	11214	8104	3611	160950
1999	19091	557	9229	10973	4474	162858
2000	17787	570	8176	12035	4261	139515
2001	18105	533	7331	11008	3891	127414
2002	17491	675	6310	10779	3621	125390
2003	21585	759	6772	10205	3261	129686
2004	20403	868	8103	11866	3635	136881
2005	20538	975	7944	12890	3743	166126
2006	24759	865	8735	12453	3857	162058
2007	31467	978	10665	16340	4139	157376
2008	40911	935	12193	19203	4488	145815
2009	47936	944	15414	22566	5304	158065
2010	58085	704	12622	17735	4602	135621
2011	75628	644	12945	18763	4512	138143
2012	91404	628	12742	19497	5108	154361
2013	112977	593	15131	24018	5680	143263
2014	114903	510	13324	23150	5514	122095

Fonte: SFIT – 1996-2014.

Repete-se aqui a estratégia de entender a tabela acima.

Esta tabela nos mostra que em 1996, das 101.112 empresas fiscalizadas com foco em SST, os AFTs constataram 315.000 situações irregulares, foram lavrados 23.027 Autos de Infração, ou seja, para cada 13,67 infrações encontradas apenas um auto foi lavrado, e ainda que 0,23 autos por empresa fiscalizada foram lavrados. Informa ainda que apenas 1.916 Empresas foram embargadas/interditadas e foram identificados 1.823 itens irregulares que geraram embargos e 2.852 itens objetos de interdição.

Em 2007, das 157.376 empresas fiscalizadas com foco em SST, os AFTs constataram 978.000 situações irregulares, foram lavrados 31.647 Autos de Infração, ou seja, para cada 30,90 infrações encontradas apenas um auto foi lavrado e ainda que 0,20 autos por empresa fiscalizada foram lavrados. Informa ainda que 4.139

empresas foram embargadas/interditadas e foram identificados 10.665 itens irregulares que geraram embargos e 16.340 itens foram objeto de interdição.

Em 2014, das 122.095 empresas fiscalizadas com foco em SST, os AFTs constataram 510.000 situações irregulares, foram lavrados 114.903 Autos de Infração, ou seja, para cada 4,44 infrações encontradas apenas um auto foi lavrado e ainda que 0,94 autos por empresa fiscalizada foram lavrados. Informa ainda que 5.515 Empresas foram embargadas/interditadas e foram identificados 13.324 itens irregulares que geram embargos e 23.150 itens objetos de interdição.

A seguir apresenta-se uma tabela (tabela 4) comparativa (em números relativos), sobre o uso do auto de infração, que nos permite ver a diferença entre como os AFTs de Legislação e o AFTs de SST tem feito uso do referido instrumento.

Tabela 4: Comparativo do modo de usar o auto de infração entre Legislação e SST

Ano	empresa fiscalizada por AFT	AI por atributo irregular LEG	irregularidade SST por empresa	AI SST p Empresa	AI/EMPRESA/ LEG	AI//SST infração SST
1996	116,8461	41,9%	3,1153	0,2277	0,2507	7,3%
1997	113,9158	41,4%	3,1889	0,1895	0,32879	5,9%
1998	101,7752	38,8%	2,9015	0,1446	0,34124	5,0%
1999	109,6182	32,7%	3,4201	0,1172	0,29137	3,4%
2000	112,9406	25,2%	4,0855	0,1274	0,2709	3,1%
2001	96,34448	24,5%	4,1832	0,1420	0,3152	3,4%
2002	99,95204	22,8%	5,3832	0,1394	0,30562	2,6%
2003	100,5432	25,2%	5,8525	0,1664	0,36217	2,8%
2004	103,4865	20,5%	6,3412	0,1490	0,3315	2,4%
2005	127,8014	18,9%	5,8690	0,1236	0,28543	2,1%
2006	124,3714	23,2%	5,3375	0,1527	0,32207	2,9%
2007	112,7246	22,0%	6,2144	0,1999	0,31691	3,2%
2008	96,08387	23,8%	6,4122	0,2805	0,36360	4,4%
2009	95,75348	25,6%	5,9722	0,3032	0,40145	5,1%
2010	83,47043	29,4%	5,1909	0,4282	0,42368	8,3%
2011	88,51183	36,7%	4,6618	0,5474	0,50413	11,7%
2012	93,57391	40,3%	4,0683	0,5921	0,53164	14,6%
2013	101,1912	49,2%	4,1407	0,7885	0,62029	19,0%
2014	97,69628	58,7%	4,1813	0,9410	0,69769	22,5%

Fonte: SFIT – 1996-2014.

Em 1996 cada AFT fiscalizou, em média, 116,84 empresas, ou seja, 10,62 por mês, sendo que na área de legislação os AFTs realizaram 41,9 % de autos de infração ante as irregularidades encontradas (quer dizer que de cada grupo de 10 irregularidades constatadas, 4,19 foram autuadas), no campo da SST esta proporção foi de 7,30% (ou seja para cada dez irregularidades encontradas, menos de 1 (0,73) foi autuada).

Em 2007 cada AFT fiscalizou, em média, 112,72 empresas, ou seja, 10,47 por mês, sendo que na área de legislação os AFTs realizaram 22,09 % de autos de infração ante as irregularidades encontradas ( quer dizer que de cada grupo de 10 irregularidades constatadas, 2,2 foram autuadas), no campo da SST esta proporção foi de 3,20% (ou seja para cada dez irregularidades encontradas, menos de 1 (0,32) foi autuada).

Em 2014 cada AFT fiscalizou, em média, 97,69 empresas, ou seja, 8,88 por mês, sendo que na área de legislação os AFTs realizaram 58,7 % de autos de infração ante as irregularidades encontradas (quer dizer que de cada grupo de 10 irregularidades constatadas, 5,89 foram autuadas), no campo da SST esta proporção foi de 22,50% (ou seja para cada dez irregularidades encontradas, 2,25 foram autuadas).

Com base nas três tabelas podemos fazer algumas leituras, sem qualquer intenção de apresentar verdades absolutas, sobre o uso dos instrumentos legais à disposição da Inspeção do Trabalho.

Em primeiro lugar, quanto ao uso do auto de infração, percebe-se claramente que existe um descompasso entre o número de irregularidades constatadas, tanto na área de legislação (regras positivadas para tutela do Trabalhador como remuneração, registro duração e descanso, FGTS, trabalho infantil etc.) quanto na área de SST (normas regulamentadoras da SST e meio ambiente do Trabalho), ou seja, muitas irregularidades não foram autuadas.

Outra constatação é que o *modus operandi* de não autuar é mais acentuado no campo da SST, em todo o intervalo (anos) analisado, o número de autos de infração é maior na área de Legislação. A que se deve esta discrepância no padrão de atuação dos AFT, que já autuam pouco, mas na SST autuam menos ainda? Provavelmente ao uso da notificação em substituição à autuação, como uma das formas em que se manifesta a cultura da “fiscalização orientadora”.

Estas tabelas nos mostram que, no campo da saúde e segurança, ante as irregularidades encontradas, há uma “preferência” dos AFTs pelo uso de notificações ao invés de autuações dos empregadores. Neste caso, se nossa ideia de que a notificação somente pode ser utilizada de forma motivada (tecnicamente) e que esta não pode substituir o auto de infração, estaríamos constatando uma atuação real (mundo do ser) da Inspeção do Trabalho (parte dos AFTS) *contra leges*, ou seja, ao

exercer uma discricionariedade inexistente (como dito, não há escolha entre autuar e notificar, mas apenas entre notificar ou não), portanto, estaria sendo ferido o princípio da legalidade (o mundo do dever-ser) um dos principais balizadores do Direito Administrativo, e por assim, da atuação da Administração Pública.

Isto representaria que a Inspeção do Trabalho vem fazendo o jogo do capital (que não quer pagar multas e nem sofrer embargos/interdições)?

Caso não se acolha a noção de que esta “preferência” esteja eivada de ilegalidade, poderíamos nos perguntar quanto à eficácia do exercício desta escolha? Tem os administrados observados a regulação após a concessão dos prazos? Têm os AFTs voltado às empresas para verificar se isto ocorreu ou tem encerrado suas fiscalizações apenas orientando os contumazes infratores da regulação do trabalho?

Parece que tal proceder não tem diminuído os acidentes no Brasil.

Veremos, no último capítulo, se a propalada “fiscalização orientadora” que se tem materializado pelas “notificações” e que é o mantra defendido pelo capital na relação de enfrentamento à Inspeção do Trabalho é a melhor metodologia de atuação da Inspeção do Trabalho para dar efetividade à regulação no campo da SST/MAT.

Outra constatação é que número de embargos e interdições tem aumentado apesar da diminuição do número de empresas fiscalizadas e da diminuição de AFTs, e pode indicar uma conscientização do poder deste instrumento, bem como uma mudança no perfil de atuação dos AFTs, provavelmente este fato tem relação direta com o ataque frequente que tem sofrido este instrumento como no item anterior se demonstrou.

O percentual baixo de autos de infração lavrados frente às irregularidades encontradas explica-se pelo seguinte: O SFIT permite que o AFT registre no RI<sup>143</sup> as regularizações (código 02) e as autuações (código 03), isto quer dizer que existem muitos casos em que a regularização não foi autuada pelo AFT, descumprindo a regra geral da autuação. Uma falha deste sistema está em não registrar se a fiscalização foi realizada observando-se o critério da dupla visita ou não.

É interessante analisar o que ocorreu entre os anos de 1998 e 2009, com as autuações de irregularidades no campo da Legislação, onde houve um sensível

---

<sup>143</sup> RI (relatório de Inspeção lançado em sistema informatizado, para cada ordem de serviço que o AFT recebe, que consiste num resumo da fiscalização – resultados).

decrescimento no percentual de autuações/irregularidades, do patamar de 40 para 20%. O que poderia explicar esta mudança no modo de usar os instrumentos de fiscalização? Uma das explicações possíveis é de que durante este período a remuneração dos AFTs, estava vinculada ao atingimento de metas individuais e institucionais de “regularização”. Os AFTS neste período, barganhavam com o administrado “regularização” pela não autuação, em evidente desrespeito à lei, incentivado pela própria administração.

Em 2010, a remuneração dos AFTs passa a ser por subsídios, extinguindo-se a forma anterior de vencimento básico mais gratificações (estas na base de metas por regularização), fica claro que a partir daí o número de autuações aumenta, de forma lenta e gradual.

Em síntese, estes dados nos mostram que o perfil do uso dos instrumentos de atuação vem mudando lenta, mas progressivamente. Os AFTs tem usado mais o auto de infração, muito embora se percebam ainda muitas situações de não uso, e que no campo da SST a autuação ainda representa menos da metade do uso no campo da legislação.

### **3.3.5 Procedimentos de natureza prioritariamente orientadores – “procedimentos especiais de fiscalização” – procedimentos atípicos da inspeção do trabalho**

No exercício de sua função administrativa o Estado-Administração realiza atos vinculados (os quais não pode deixar de realizar) e atos discricionários (que se vinculam à noção de necessidade e conveniência), à instauração de “procedimento especial de fiscalização” regulado nos artigos 29 e 30 do RIT<sup>144</sup> é ato com viés discricionário, ou atípico.

Não há como confundir este procedimento especial com a fiscalização orientadora e ou fiscalização sancionadora retro analisada, pois nestas o foco é o exercício do *ius puniendi* (que visa a reprimir e prevenir as infrações) do Estado, pelo regular uso do poder de polícia administrativo e neste busca-se “negociar” ou conscientizar o administrado a se adequar à legislação. Pela sua natureza não

---

<sup>144</sup> Art. 627-A da CLT base legal.



punitiva, deve ser usado com parcimônia e observando-se o disposto na regulação específica.

Bignami, (2007, p. 111) ao analisar a natureza jurídica do instituto conclui tratar-se de um procedimento administrativo instrumental.

Podemos concluir, portanto, que os procedimentos especiais para a ação fiscal possuem natureza jurídica de procedimento administrativo instrumental, que tem **por finalidade garantir a aplicação do ordenamento jurídico trabalhista, orientar patrões e empregados sobre a melhor forma de cumprir a legislação** e colaborar para a amortização do conflito capital-trabalho, utilizando-se da persuasão como método aplicativo, cujas partes são Administração Pública do Trabalho e administrado.

No dizer do autor se constata a vocação dos procedimentos especiais, que é de garantir a aplicação da lei (dar efetividade à regulação) pela orientação com o uso da persuasão.

É importante contemplar o momento do surgimento deste tipo de prática procedimental no desempenho da função estatal da Inspeção do Trabalho.

Os procedimentos especiais de fiscalização surgem num contexto de “recrudescimento das características conciliatórias da fiscalização em relação às ilegalidades encontradas” apresentando-se como uma flexibilização formal da prerrogativa dos AFTs (em especial visando afastar a obrigação legal de lavrar o auto de infração) como foi visto. (FILGUEIRAS, 2012, p.193).

No capítulo seguinte vamos verificar se este método (orientação/persuasão), que é amplamente utilizado no “*modus operandi*” da Inspeção do Trabalho, por motivos externos (leis que impõem critério de dupla visita, e agora os procedimentos especiais de fiscalização) e por motivos internos (postura dos AFTs, ao “optarem” por notificar a empresa ao invés de cumprirem sua função precípua que é o de atuar o descumprimento da lei), tem contribuído para a efetivação dos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Ressalte-se que este instituto surge como uma nova exceção ao poder de atuação do AFT.

O artigo 627-A prevê,

Poderá ser instaurado procedimento especial para a ação fiscal, **objetivando a orientação** sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho, bem como a prevenção e o saneamento de infrações à legislação

mediante Termo de Compromisso, na forma a ser disciplinada no Regulamento da Inspeção do Trabalho.

A primeira constatação é de que se trata de ato discricionário, “poderá”, a conveniência e oportunidade dos atos discricionários são afetos à Administração.

Destaca-se o objetivo, nitidamente não punitivo, mas essencialmente voltado à orientação de como cumprir a regulação, a forma de prevenir e de sanear as infrações. A questão toda é: isto funciona? Tem feito com que os empregadores respeitem a lei?

Finalmente, o Termo de compromisso disponibiliza o instrumento a ser usado neste procedimento, atípico, da atuação da Inspeção do Trabalho.

De acordo com a CLT cabe ao RIT disciplinar o uso do procedimento e este o fez no capítulo IV, Art. 27, inicialmente apresentando o conceito deste procedimento, nos seguintes termos “aquele que objetiva a **orientação** sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho, bem como a **prevenção e o saneamento** de infrações à legislação.” Reafirmando os objetivos estabelecidos na CLT.

Não podemos esquecer que nas fiscalizações (atuação típica) o AFT por expressa previsão legal no artigo 23, caput do RIT, tem o dever de orientar e advertir quanto ao cumprimento da legislação trabalhista, isto não quer dizer que poderá optar entre autuar ou orientar e advertir, mas que existe, na execução das fiscalizações, um duplo caráter punitivo e preventivo.

No procedimento especial que estamos tratando é apenas o caráter preventivo e saneador o foco da atuação<sup>145</sup>.

A instauração do procedimento pode ocorrer de dois modos, **i) por iniciativa do AFT**, com concordância, da sua chefia imediata, nos casos em que “concluir pela ocorrência de motivo grave ou relevante que impossibilite ou dificulte o cumprimento da legislação trabalhista por pessoas ou setor econômico sujeito à inspeção do trabalho”. (art. 28 e §§ do RIT)

A anuência (concordância) da chefia se impõe como medida salutar, que objetiva afastar o desrespeito ao princípio da impessoalidade, que deve reger toda a prática da Administração Pública, conforme art. 37, *caput* da CF/88. *Contrario sensu*, poderia criar situações em que o AFT resolvesse instaurar o procedimento ao seu

---

<sup>145</sup> Segundo Bignami (2007, p. 107) Os procedimentos especiais são a mais recente forma de intervenção da Inspeção do trabalho nas relações de trabalho e demonstram a evolução natural do princípio da razoabilidade da Administração pública.

livre arbítrio sem a devida motivação, ou até, em motivação espúria, para beneficiar determinados administrados. Além de que entendemos que a gestão<sup>146</sup> (decidir as melhores escolhas de prestar a função administrativa com eficiência) cabe ao chefe, e não ao AFT.

Neste caso, o AFT apenas empresta sua sensibilidade quanto a existir ou não motivo grave ou relevante que possa justificar o contumaz descumprimento da legislação no âmbito das empresas (pessoas) ou de determinado setor econômico, cabendo ao chefe (gestor) decidir sobre a necessidade ou não do uso desta discricionariedade. Até aqui se vê que a discricionariedade do AFT é extremamente mitigada, pois a palavra final é do Chefe, que usa amplamente o seu poder discricionário.

O outro modo de instauração, **ii) por iniciativa da Chefia da Fiscalização**, constituindo-se numa faculdade, respeitando-se a motivação expressa nas hipóteses listadas no seguinte dispositivo do RIT:

Art. 29. A chefia de fiscalização poderá, na forma de instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho, instaurar o procedimento especial sempre que identificar a ocorrência de: I - motivo grave ou relevante que impossibilite ou dificulte o cumprimento da legislação trabalhista pelo tomador ou intermediador de serviços; II - situação reiteradamente irregular em setor econômico. Parágrafo único. Quando houver ação fiscal em andamento, o procedimento especial de fiscalização deverá observar as instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho.

A necessidade de motivação do ato, tanto na primeira quanto na segunda forma de instauração, fica evidente, ao elencar expressamente os casos (situações) em que poderá ser instaurado o “procedimento especial”.

No modo de instauração que depende da iniciativa do AFT podemos identificar diferentes requisitos, **um objetivo**, identificado na expressão “de motivo grave ou relevante que impossibilite ou dificulte o cumprimento da legislação trabalhista”.

A crítica que se pode fazer é que a redação desta parte do dispositivo em análise, deixa uma margem muito grande para o AFT decidir pela instauração ou não, o que poderia permitir um tratamento diferenciado, até discriminatório, em

---

<sup>146</sup> Bignami (2007, p. 140) adverte: “Aos chefes cabe organizar o serviço de inspeção, desenvolvendo as ações de planejamento e garantindo-lhes a executabilidade, no decorrer do período assinalado, sendo-lhes vedado interferir no exercício das funções de inspeção dos auditores fiscais do trabalho.”

relação aos administrados não contemplados pela deferência deste tipo de procedimento, além de poder gerar grave discrepância de postura entre os AFTs, bem como entre as diversas Superintendências (Estados).

O **requisito subjetivo** identifica-se na questão do destinatário da deferência, como expresso no dispositivo “por pessoas ou setor econômico sujeito à inspeção do trabalho”.

Neste caso, lembremo-nos que o AFT foi designado para realizar uma fiscalização, com o instrumento legal OS. Espera-se que o mesmo realize sua atribuição em determinada empresa, ou até em um grupo de empresas, e neste sentido a expressão “pessoas”. No entanto, a expressão “setor econômico” é de abrangência tal, que não apresenta qualquer possibilidade de aplicação prática. Imaginemos o AFT solicitar a sua Chefia imediata a instauração de procedimento no setor do comércio numa cidade como São Paulo. Como justificar (motivar) tal ato administrativo.

Seria salutar uma reavaliação desta faculdade conferida ao AFT, de decidir sobre a necessidade e oportunidade de instaurar o “procedimento especial”, pelos motivos acima aventados.

Quanto ao segundo modo de instauração: **por iniciativa do Chefe da Fiscalização**, igualmente apresentam-se duas hipóteses, como retro citado, no primeiro caso, que repete o requisito objetivo (acima mencionado), com uma importante diferença, menciona especificamente que o beneficiário deste tratamento especial será o tomador ou intermediador de serviços. Da leitura deste dispositivo, considerando que não se utilizou a expressão “pessoas” de forma consciente, remete a que somente volta-se ao que pode ser chamada de “terceirização”.

A instauração do procedimento nestes casos é típico exemplo de ato discricionário da Administração do Trabalho (chefias da fiscalização), voltado à terceirização, por entender que este tipo de prática, no mundo do trabalho, tem gerado precarização do direito fundamental do trabalhador.

A segunda hipótese mescla a ideia de setor econômico, com a contumácia de desrespeito à proteção legal aos trabalhadores. Novamente aqui se mostra o papel do gestor público, devendo, com base em dados estatísticos, identificar o setor econômico que tem “dificuldade ou impossibilidade” para o cumprimento da legislação. Cabe ressaltar que “dificuldade financeira” ou “fomento ao crescimento

econômico” não podem ser motivo “grave ou relevante” para se conceder prazo para que determinado setor da economia respeite a regulação do trabalho.

Tomada a decisão de instaurar o procedimento especial, com a expedição da notificação pelo chefe da fiscalização, que solicitará o comparecimento das “pessoas” as unidades descentralizadas do MT. (§1º, Art. 27 – RIT) devendo esta conter, de forma expressa, os motivos que levaram a instauração do procedimento especial (§, 2º, art. 27 – RIT)

Comparecendo o notificado poderá ser firmado Termo de Compromisso - TAC que conterà as obrigações assumidas (§3º, art. 28) e o prazo para cumprimento, durante o qual podem ser realizadas verificações do adimplemento do pactuado, sem prejuízo da fiscalização sancionadora quanto aos itens não previstos no termo (§, 4º, art. 28).

Não comparecendo o notificado, ou, recusando-se a firmar o compromisso, ou ainda quando constatado o descumprimento de qualquer cláusula firmada, serão (dever) imediatamente lavrados os autos de infração correspondentes e poderá ser encaminhado relatório para o MPT (§5º, Art. 28).

É expressamente vedada a utilização do procedimento especial de saneamento a situações de grave e iminente risco à saúde ou integridade física do trabalhador. (§6º, art. 28). No entanto, situações em que os riscos no ambiente de trabalho não se enquadram nesta situação podem ser objeto de pactuação.

Este instituto é muito recente e precisa de uma maturação. Tem sido utilizado especialmente na questão da inserção de Pessoas com deficiência - PCDs e na aprendizagem.

#### 3.3.5.1 As mesas de entendimento

Atualmente, entretanto, o único procedimento especial em ação fiscal existente é o das mesas de entendimento, regulado pela Instrução Normativa n. 23, de 23 de maio de 2001, (BIGNAMI, 2007, p. 140).

Esta IN prevê os prazos e demais condições relativos às mesas de entendimento e adota como instrumento o termo de compromisso - TAC.

O TAC firmado neste procedimento estabelece o prazo máximo que a administração pode conceder é de 120 dias (Art. 8º), para concessão de prazo superior é obrigatória a interveniência da representação sindical na mesa de entendimento.

A mesa de entendimento (conforme previsto na IN 23) como espécie de procedimento especial (previsto no RIT) deve respeitar a vedação contida neste quanto à utilização deste instrumento nos casos “de saneamento às situações de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador”, *ex vi* no §6º, art. 28, do Decreto 4.552/2002 (RIT).

Esta proibição é plenamente justificada em razão de que, “neste caso, o bem jurídico vida está acima de qualquer outro, e requer uma ação imediata por parte da Administração Pública do Trabalho que afaste qualquer possibilidade de infortúnio.” (BIGNAMI, 2007, p. 144).

Neste sentido, considera-se que a mesa de entendimento configura uma espécie de dupla visita alargada pelo prazo, principalmente por também contemplar empresa de grande porte.

Em resumo, algumas constatações: primeiro, este procedimento não apresenta medida de autoexecutoriedade, pois, nos casos de frustração do TAC pela não regularização das infrações, a Administração não pode executá-lo. Em segundo lugar apresenta semelhança com a “fiscalização orientadora”, apenas estabelecendo um prazo alargado (120 dias ou mais). Em terceiro lugar, tem séria limitação de uso no campo da SST e Meio Ambiente do Trabalho, por expressa vedação de utilização nos casos de GIR, em razão da absoluta indisponibilidade do direito à saúde do trabalhador.

### **3.3.6 O estado da arte da inspeção do trabalho: dificuldades e desafios**

Analisa-se neste item o quadro atual: as dificuldades, mazelas e problemas da Inspeção do Trabalho no Brasil para realizar a sua missão institucional – o que

tem gerado um enfraquecimento/esvaziamento/desmantelamentos/sucateamento<sup>147</sup> da Inspeção do Trabalho.

Poderíamos nos perguntar a favor de quem ou em desfavor de quem?

A instituição Inspeção do Trabalho tem sofrido um contínuo e crescente sucateamento/desmonte por conta de uma série de fatores e condições, que são reflexo explícito da ideologia neoliberal, que apregoa um Estado mínimo, não interventor, e que permita ao mercado ditar as regras, o que vai contra a proteção dos trabalhadores, constitucionalmente estabelecida. É a evidência da contradição identificada por Bucci (2006, p. 93) na organização da sociedade, na lição de Jose Luiz Fiori, vide a seguinte passagem da sua obra que trata do direito administrativo e as políticas públicas:

A noção de contradição não é utilizada aqui com a conotação adjetiva de “contraditório”, mas como substantivo, “no seu velho sentido dialético, ao sugerir a existência simultânea, e endógena ao sistema [...], de um ‘duplo movimento’ provocado pela ação de dois princípios de organização da sociedade: ‘um, **o princípio do liberalismo econômico**, que objetiva estabelecer um mercado auto-regulado, e o outro, **o princípio da proteção social**, cuja finalidade é preservar o homem e natureza, além da organização produtiva.

Esta contradição fica evidente com a constatação do enfraquecimento do poder de atuação da Inspeção do Trabalho (pelo exercício do poder de polícia administrativo) e tem gerado um grande número de acidentes de trabalho, além de altos índices de informalidade e desrespeito a regras básicas de proteção ao trabalhador, mostrando-se como a negação do direito fundamental ao meio ambiente do trabalho e ao direito à saúde e segurança do Trabalhador, ocasionado principalmente, mas não exclusivamente, pelas mazelas por que passa esta importante instituição.

---

<sup>147</sup> Krein (2007, p. 93-6) ao evidenciar que no Brasil o descumprimento da legislação é uma forma concreta de flexibilização assevera, quanto situação da Inspeção do Trabalho o seguinte: “Ao mesmo tempo, com mais intensidade nos primeiros anos da década de 1990, foi promovido um processo **de sucateamento da estrutura de fiscalização, que já era historicamente insuficiente**. O sucateamento pode ser observado, entre outros aspectos, na queda, em termos percentuais, do valor executado no orçamento para a fiscalização até 1999. Apesar de o valor disponibilizado ter aumentado um pouco, nos primeiros anos do século XXI, **persistem inúmeras dificuldades materiais (equipamentos e diárias)** para o exercício da fiscalização.” Neste estudo vamos focar mais no nº de fiscais e de recursos materiais, mas a análise do que representa a Inspeção do Trabalho em termos de Orçamento da União, demonstra a pouca importância desta atividade estatal, principalmente porque o autor conclui sua análise reconhecendo “**Em síntese, a flexibilidade agrava-se também, no caso brasileiro, devido ao alto índice de descumprimento da legislação do trabalho ... Ao mesmo tempo, é possível perceber a importância da existência de um sistema de fiscalização capaz de garantir a vigilância da legislação.**” (grifos nossos).

Apresenta-se a seguir as principais situações que ameaçam a realização de ações fiscais, em outras palavras, impedem uma atuação efetiva<sup>148</sup> e eficaz da Inspeção do Trabalho, como primeiro filtro de verificação da regulação do trabalho.

### 3.3.6.1 Reduzido número de auditores fiscais do trabalho em exercício

O primeiro destes problemas consiste no reduzido número de Auditores **Fiscais do Trabalho em exercício**, contando com apenas 2.548 Auditores-Fiscais do Trabalho ativos, conforme Portaria MTE nº 502, de 03 de agosto de 2015, o que gera um déficit de 1.096 auditores, ante as 3.644 vagas criadas em lei. Este déficit só aumenta, pois não são realizados concursos públicos.

O número mínimo de auditores necessários para o desenvolvimento adequado de sua importante missão é, indubitavelmente, vinculado ao tipo de Estado que se imagina, pois, o quadro reduzido de auditores enfraquece o exercício do poder do mesmo, levando a ser um Estado fraco, ante o poderio do mercado (capital).

A importância do número mínimo de inspetores, para OIT, é tanta, que disciplinou este tema na Convenção 81, que trata da Inspeção do Trabalho, no art. 10 onde estabeleceu e reconheceu a necessidade de um quadro de inspetores (Auditores-Fiscais do Trabalho)<sup>149</sup> em número suficiente que possibilite “o exercício eficaz das funções de serviço de inspeção” determinando que a fixação do quadro de inspetores leve em conta os seguintes critérios:

- a) a importância das funções que os inspetores em particular tenham que desempenhar: i) o número, natureza, importância e situação dos estabelecimentos sujeitos a inspeção; ii) o número e as categorias de trabalhadores empregados em tais estabelecimentos; iii) o número e complexidade das disposições legais por cuja aplicação deva zelar-se; b) os meios materiais postos à disposição dos inspetores; e c) as condições práticas em que deverão realizar-se as visitas de inspeção para que sejam eficazes.

---

<sup>148</sup> Para Bucci (2006, p. 95) “[...] o problema da inefetividade não está no direito administrativo, mas na aplicação (ou inaplicação) que dele fazem os atores sociais ou, mais especificamente, os agentes políticos e administrativos.”

<sup>149</sup> Denominação usada pelo Brasil para os agentes de inspeção do trabalho, conforme a Lei 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e regulamentada pelo Decreto 4.552, de 27 de dezembro de 2002.



Como a redação da Convenção ficou muito aberta, ou seja, sem parâmetros objetivos, em 2006, na 95ª Conferência Internacional do Trabalho<sup>150</sup>, ficou estabelecido que na definição do número mínimo de Inspetores do Trabalho se deve adotar os seguintes parâmetros: nos países industrializados e com economia de mercado, 1 inspetor para cada 10 mil empregados; nos países que estão se industrializando rapidamente, 1 inspetor para cada 15 mil trabalhadores; nos países em desenvolvimento, ou em transição, 1 inspetor para cada 20 mil trabalhadores; e finalmente nos países subdesenvolvidos, 1 por 40.000, como se apreende do Estudo geral referente à convenção 81, sobre a Inspeção do Trabalho, publicado no informe III (parte 1B).

O Brasil deveria ter algo entre 9 e 10 mil auditores. Chega-se a este número de auditores seguindo o critério defendido pela OIT, ao cruzar o número de trabalhadores (população economicamente ativa, aproximadamente 100 milhões ) com o coeficiente proposto (1 x 10.000 mil empregados) nos países industrializados e com economia de mercado).

Em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, e que culminou com a publicação da nota técnica Nº 4, de 2012, conclui que o incremento do número de auditores, com base nas informações de 2009<sup>151</sup>, deveria ser da ordem de 5.800 auditores, para dar conta das demandas quanto a redução de riscos de acidente de trabalho, exploração de trabalho infantil, combate ao trabalho escravo, combate a informalidade entre outras tantas atribuições, representando um número semelhante ao se usar os parâmetros da OIT (SINAIT, 2015).

O governo brasileiro, quanto ao quadro caótico de Auditores-Fiscais em atividade, tem reconhecido que o quantitativo está abaixo da necessidade, aduzindo que o número deveria ser de pelo menos 4.500 auditores, mas tem pouco realizado para melhorar o quadro. Até mesmo, considerando o número oficial de vagas legalmente criadas, que é de 3.644 auditores, o nível das vacâncias está chegando

---

<sup>150</sup> Em "Informe III (Parte 1B) Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) [...] 95ª reunión, OIT, 2006 nota 19 na parte III". p. 71. Composición del personal de los servicios de inspección del trabajo A. Efectivos.: "A este respecto, los servicios técnicos competentes de la OIT consideran que el número de inspectores, em relación con el empleo total debería tender hacia las siguientes cifras: 1 por 10.000 em los países industrializados con economía de mercado; 1 por 15.000 em los países con industrialización rápida; 1 por 20.000 em los países com economías en transición, y en los países menos adelantados-<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>, acesso em 01/08/2015.

<sup>151</sup> Em 2009, o Brasil contava com aproximadamente 3.000 Auditores – Fiscais do Trabalho. (RODRIGUES; SCIENZA, 2015, p. 3).

à casa de 30%, pois, com apenas 2.548 auditores ativos em agosto de 2015, pouco mais de 2/3 das vagas estavam ocupadas. (SINAIT, 2015)

Em entrevista à revista Proteção a Secretária da Inspeção do Trabalho, admite a defasagem no quadro de auditores, destacando a necessidade de recomposição do quadro de AFTs.

Diante deste quadro, resta muito claro, que o Brasil não vem, a contento, mantendo o número de Auditores-Fiscais capaz de dar efetividade e eficácia, ao conjunto de direitos e normas de proteção aos trabalhadores, o que pode ser apontado como um fator que tem agravado a injustiça social, num país que historicamente vem amargando índices assustadores de desigualdades sociais.

Esta insuficiência de auditores para o desempenho efetivo e eficaz da sua missão vai fechar com a ideia neoliberal apontado por Viana (1999, p. 134) de redução da Inspeção do Trabalho a um *mínimo necessário*, que juntamente com a diminuição de recursos matérias disponibilizados aos inspetores (infra-estrutura técnica, física, administrativa) tem provocado um solapamento das bases (jurídicas, humanas, estruturais, etc.) da Inspeção do Trabalho. (VIANA, 1999 p. 134).

A falta de AFTs foi percebida na realização 3ª CNST (2005) para a implantação de uma PNSST, o que resultou na seguinte moção de denúncia, aprovada na plenária nacional:

41. A Plenária final da 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador aprova esta Moção no sentido de denunciar a desestruturação da área técnica de saúde e segurança no trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, evidenciado por: **1. Insuficiente número de auditores-fiscais do trabalho com atuação centrada na área de saúde e segurança no trabalho.** 2. Ausência de realização de concursos públicos para a área técnica de saúde e segurança, incluindo um perfil multiprofissional. 3. Insuficiência de recursos financeiros e materiais para a execução das atividades de fiscalização em saúde e segurança no trabalho, incluindo informatização adequada e condições de deslocamento para cidades e campo do interior. 4. Contingenciamento de recursos para a continuidade das atividades de comissões técnicas tripartites que visam a ações de saúde e segurança no trabalho e o aprimoramento da legislação. 5. Eliminação da rubrica do orçamento destinado a capacitações de servidores do ministério e representantes dos trabalhadores e empregadores. 6. Extinção da Canpat – “Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes”, com a retirada de todos os recursos do orçamento

Na 4ª CNST (2015) novamente se destaca esta questão na seguinte moção de apelo.

46. Moção de Apelo ao Fortalecimento do Ministério do Trabalho com Ampliação do Quadro de Pessoal. Autor: Valter Paulo Fuck (Chapecó); Para aprovar na: Conferência Nacional; e Destinatários: ao Ministro do Trabalho e Emprego: Os delegados e as delegadas da II Conferência Estadual de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora de Santa Catarina, na cidade de Florianópolis manifestam à Presidência da República a necessidade do fortalecimento do Ministério do Trabalho com ampliação do Quadro de Pessoal efetivo para garantir que o Ministério do Trabalho dê conta de fiscalizar o cumprimento das Normas Regulamentadoras – NR, com todos os setores da economia, no setor público e privado, no campo e na cidade.

Montanhana (2014), em sua obra “A dinâmica do Poder nas relações de trabalho e os impactos na dignidade humana”, faz constatação no sentido de que o quadro de AFTs é insuficiente.

Vê-se assim que este caótico quadro de Auditores vem se perpetuando há mais de 15 anos. O Estado não tem sinalizado para a solução e com isto contribuído para inefetividade<sup>152</sup> da proteção aos trabalhadores, por este viés da falta de auditores.

### 3.3.6.2 Falta de recursos materiais

O segundo problema enfrentado pela Inspeção do Trabalho é a falta de recursos materiais. Isto se evidencia por vários problemas, como: locais de trabalho inadequados, tanto no aspecto de segurança quanto para a saúde dos servidores, insuficiência de máquinas e equipamentos (computadores, rede de internet), o que tem feito com que os auditores se sujeitem a gastar dos seus salários para adquirir equipamentos e custear acesso à rede de internet, falta de veículos com motorista para realização das fiscalizações, entre outros. (OLIVEIRA, SINAIT, 2015).

---

<sup>152</sup> De acordo com Krein (2007, p.) “**O problema da efetividade da legislação** faz com que parte significativa da legislação social fique letra morta diante da prática, por parte dos empregadores, de ajuste no volume e valor da força de trabalho por meio da sonegação ou do rebaixamento dos direitos. A não efetividade explica-se, sinteticamente, pelos seguintes fatores: 1) a estrutura econômica, com a presença de muitos negócios pouco estruturados e com baixa produtividade, que sobrevivem na franja do sistema capitalista, ainda está em expansão no país; 2) trata-se de uma sociedade que ainda não tem grande tradição de democracia; 3) há o predomínio de uma cultura empresarial autoritária, em que o local de trabalho não é considerado um lugar público; 4) é grande a fragilidade das organizações de trabalhadores para fazerem valer os seus direitos; 5) a negociação coletiva, como expressão de uma flexibilidade que vá além do que existe na lei, é quase inexpressiva; 6) **as instituições públicas responsáveis em assegurar a vigilância dos direitos não têm estrutura suficiente**; e 7) a impunidade do delito trabalhista torna pequeno o risco (cálculo) no caso de sonegação.” (Grifos meus).

Esta situação demonstra um descumprimento pelo Brasil do seguinte dispositivo da Convenção 81 da OIT:

Artigo 11 - 1. A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de fornecer aos inspetores de trabalho: a) escritórios locais organizados de maneira apropriada às necessidades do serviço e acessíveis a todos os interessados; b) facilidades de transporte necessário ao exercício de suas funções quando não existirem facilidades de transporte público apropriado; 2) A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de indenizar os inspetores de trabalho de todos os gastos de locomoção e tôdas as despesas acessórias necessárias ao exercício de suas funções.

Em notícia vinculada no site do SINAIT (em 11/10/2016) constata-se que 12 Superintendências estão interdidas por não apresentarem condições de segurança e saúde aos servidores do próprio órgão. É inadmissível tal situação de flagrante descaso com os servidores do MTb, entre os quais estão os Auditores- Fiscais do Trabalho.

Esta situação faz que muitos AFTs sejam obrigados a, literalmente, “levar trabalho para casa”, nas fiscalizações indiretas, ou até nas diretas mistas, ao invés de realizar a análise documental apresentada pelo administrado na sede descentralizada do MTb. Esta funciona apenas como “ponto de encontro”, onde o AFT recebe os documentos e informações, sendo que com sua estrutura pessoal (computador, internet etc.) acaba concluindo as fiscalizações.

Isso demonstra um claro enriquecimento sem causa (ilícito) da Administração, pois o servidor (AFT) acaba suportando custos que seriam da Administração. Configurando uma espécie de *homework* imposto pela absoluta falta de estrutura e condições do AFT realizar suas atividades na sede do MT.

A busca de solução para estes problemas é tema das pautas do SINAIT, ano após ano, mas, infelizmente, o descaso com as condições de trabalho dos AFTs, apenas vem mostrar a (des)importância dada pelos sucessivos governos para a efetivação dos direitos dos trabalhadores, pois este descaso atinge de forma imediata os AFTs, mas de forma mediata (indireta) os trabalhadores e toda a sociedade, beneficiando tão somente aqueles que exploram o trabalho, desrespeitando as leis de proteção.

### 3.3.6.3 Não reconhecimento da importância (valorização) da carreira da auditoria fiscal do trabalho

O terceiro problema pode ser identificado na **ausência de um reconhecimento da importância (valorização) da carreira da auditoria fiscal do trabalho**, por parte do governo, pois, ao comparar-se esta carreira com a dos representantes do Ministério Público. Nos últimos anos percebe-se a valorização destas, em detrimento daquelas. Não se trata aqui de apregoar o nivelamento por baixo, mas a revalorização da auditoria dada a sua importância, como autoridade estatal. No passado a remuneração dos Auditores Fiscais do Trabalho era semelhante (muito próxima) a dos agentes dos demais órgãos incumbidos da vigilância do Direito do Trabalho, os juízes do trabalho e os procuradores do trabalho, atualmente a diferença é gritante.

O tratamento com falta de reconhecimento ou descaso pode ser visto também quanto ao pagamento de verbas indenizatórias, como a indenização de transporte, o Auditor do Trabalho recebe R\$ 17,00 por dia quando usar seu veículo para realizar as fiscalizações, o que pode somar R\$ 374,00 num mês de 22 dias úteis, estes valores estão congelados desde 1999, aplicando-se o INPC desde janeiro de 2000, este valor deveria ser de R\$ 49,61, o que por mês corresponderia a R\$ 1.091, 42, ainda assim muito menos do que recebe por mês um oficial de justiça da Justiça do Trabalho, algo em torno de R\$ 1.500,00, ou um Fiscal da Fazenda Estadual em SC, com uma verba indenizatória de R\$ 4.000,00.

Estas diferenças também se evidenciam quanto ao pagamento de diárias de viagem, planos de saúde, auxílio refeição, entre outras. Identifica-se aqui também o desrespeito ao disposto no art. 11, item 2 da Convenção da 81 OIT, acima transcrito, isto é especialmente grave, pois a Administração do Trabalho não disponibiliza veículos com motoristas em número suficiente.

Tal quadro, no qual, muitas vezes, o Auditor precisa pagar para trabalhar e o não reconhecimento remuneratório em conformidade com importância do cargo que exerce, tem gerado a saída frequente de auditores dos quadros da fiscalização para outras carreiras.

Isto, com as aposentadorias e falta de concursos públicos tem contribuído para o quadro caótico de insuficiência de pessoal para exercer, em nome do Estado,

o poder de polícia administrativa, no campo das relações de trabalho, deixando que os trabalhadores, principalmente os mais desfavorecidos, sejam explorados, vitimados por doenças, acidentes e afetados em sua dignidade.

#### 3.3.6.4 Valores irrisórios das penalidades aplicáveis por infração (multas)

O quarto problema consiste naquele que se relaciona com a atividade em si do poder de polícia administrativo, a sanção aplicada aos infratores da legislação trabalhista. As penas pecuniárias aplicadas são de valores muitas vezes irrisórios. Cito como exemplo o caso da multa por manter um empregado sem o devido registro, que poderá resultar num custo ínfimo ao empregador, no montante de algo em torno de R\$ 400,00, se o autuado pagar a multa no prazo legal, 10 dias, ainda terá uma redução de 50%. Este valor da multa não tem servido para desestimular os infratores a efetuarem o registro (formalização da relação de emprego) dos seus empregados.

O quadro é agravado pela falta de atualização dos valores das multas e também é um incentivo ao descumprimento, pois as multas estão congeladas desde 2000. (FIGUEIRAS, 2012, p.194).

Destaca-se conclusão de Figueiras (2012, p 356), para quem os empregadores (o capital) só cumprem as normas ante redução de ganhos (ou em caso esporádico, aumento de lucro), e isto só pode ocorrer quando no cálculo que fazem do custo-benefício de cumprir a norma for mais vantajoso o cumprimento do que o descumprimento. Esta questão será aprofundada no próximo capítulo.

Cita-se um exemplo prático: uma empresa que pela legislação estiver obrigada a contratar 20 aprendizes, teria um custo mensal estimado, somente com salários, considerando como base o salário mínimo e que os aprendizes realizem meio expediente, de R\$ 8.800,00, o valor da multa nestes casos, será fixada, no máximo, pelo descumprimento de 05 cotas (cinco aprendizes) e girará em torno de R\$ 2.500,00. Vale a pena ou não correr o risco de ser fiscalizado? Isto vale para muitas outras situações.

### 3.3.6.5 Interferência política num órgão eminentemente burocrático/técnico

O quinto problema é a **interferência política**, o que denota a ausência de autonomia funcional e administrativa, já que muitos cargos de gestão não são ocupados por Auditores Fiscais, o que leva a um quadro de constantes mudanças de direção dos órgãos administrativos, onde a Instituição Inspeção do Trabalho está alocada, conforme apontado por Lima (2010).

Isto com a inexistência de autonomia financeira tem provocado dificuldades de atuação, citem-se os famosos contingenciamentos do orçamento da União, que tem reduzido recursos, por exemplo para gastos com diárias, o que tem redundado em impossibilidade de realizar fiscalizações fora da sede, deixando muitos empregados sem proteção. Isto provoca a crescente utilização das fiscalizações indiretas.

A Inspeção do Trabalho necessita caminhar para a sua autonomia funcional, administrativa e financeira. O primeiro passo foi dado com a proposta de emenda constitucional 186, de autoria do deputado federal catarinense Décio Lima. (BATISTA, site do SINAIT).

Outro ponto importante para fortalecer a atuação da Inspeção do Trabalho é a implantação da LOF – Lei Orgânica do Fisco. A necessidade de gozar de uma “estabilidade institucional” é imprescindível para a Inspeção do Trabalho possa desempenhar a sua missão, abrangendo uma política salarial justa e que reconheça a complexidade e o grau de responsabilidade das atribuições exercidas, legislação exclusiva pela LOF e um alicerce governamental de estabilidade da própria instituição. (SANTANA, 2011, p. 8).

### 3.3.6.6 Ataque às normas de proteção ao trabalho

O sexto problema que a Inspeção do Trabalho enfrenta é o constante **ataque às normas de proteção ao trabalho**, com a hegemônica ideologia neoliberal,

pregando a desregulamentação do trabalho e a flexibilização<sup>153</sup> das regras trabalhistas, gerando via de consequência, precarização de direitos.

Uma das recentes iniciativas neste campo tem sido a regulamentação da terceirização, via projeto de lei 4.330/2004, que em princípio parece ser interessante, mas a amplitude da utilização desta proposta poderia gerar profundas situações de precarização<sup>154</sup> pelo aumento do risco de acidentes (SÁ, 2016, p. 46).

Estudos apontam que os trabalhadores terceirizados estão muito mais sujeitos aos acidentes de trabalho quando comparados com os trabalhadores efetivos do tomador de serviços, na proporção: a cada 10 acidentes 08 ocorrem com trabalhadores terceirizados. (CUT/DIEESE, 2011)

Filgueiras (2013, p. 5) assevera que a terceirização, em razão da externalização de riscos<sup>155</sup> e responsabilidades, acaba por gerar uma potencialização dos fatores acidentogênicos (fatores de risco), sujeitando os terceirizados a um maior risco de acidente de trabalho.

Outro tema constante na iniciativa de desregulamentação consiste na aprovação da possibilidade de que o que for negociado entre empregadores e sindicatos laborais possa prevalecer sobre normas estatais heterônomas, o que poderia abrir as portas para situações de visível precarização, ao adentrar na área da duração do trabalho, por exemplo.

No campo da SST, preocupa o ataque que tem sofrido a NR 12, pois ela busca evitar mutilações e mortes no trabalho. Este quadro no Brasil é alarmante conforme a Nota Técnica da DSST/SIT nº 11/2015<sup>156</sup>.

Entre os anos de 2011 e 2013, totalizaram 221.843 (duzentos e vinte e um mil, oitocentos e quarenta e três) acidentes com máquinas no país (inclusive sem considerar os acidentes de trajeto); desse total, foram 601 (seiscentos e um) óbitos, 13.724 (treze mil, setecentos e vinte e quatro) acidentes com amputações e 41.993 (quarenta e um mil, novecentos e noventa e três) acidentes com fraturas.

---

<sup>153</sup> Não podemos esquecer que o sucateamento da Inspeção do Trabalho de *per si* já se mostra como importante mecanismo de flexibilização da regulação, conforme Krein acima citado.

<sup>154</sup> Filgueiras (2016, p.135) explica o sentido de precarização neste contexto “A precarização, em síntese, é a emergência ou aprofundamento da instabilidade, da ausência de perspectivas, da vulnerabilidade, da exposição da integridade física a riscos, do desgaste físico e mental daqueles que trabalham.”

<sup>155</sup> A externalização dos riscos pelos contratantes abrange desde a não adoção de medidas de eliminação, passando pelas (inexistência de) ações coletivas de proteção, até o (não) treinamento e qualificação dos trabalhadores terceirizados. (FIIGUEIRAS, 2013, p. 10).

<sup>156</sup> Acessado no site indicadores de regulação em 17/10/2016



Este é mais um exemplo claro de que o interesse econômico (representado pelo liberalismo econômico) tem prevalecido sobre os direitos sociais (princípio da proteção social). Retornaremos a esta questão no último capítulo desta dissertação.

### 3.3.6.7 Padrão de atuação influenciado pela cultura do “conciliacionismo”

Um sétimo problema, é o que Filgueiras (2012, p. 284) identifica como decorrência do padrão de atuação (*modus operandi*) das três instituições de vigilância do direito do trabalho, no Brasil, MPT, JT e Fiscalização do Trabalho, **a cultura do conciliacionismo**, como política pública do Estado, apontando que tal cultura é hegemônica dentro das três instituições.

O padrão de atuação identificado pelo autor é de no MPT a prevalência da prática dos ajustamentos de conduta –TAC, na JT predominam os acordos e na atuação da Fiscalização, identifica a não atuação, muitas vezes dando-se preferência a atitudes de “buscar a regularização” como padrão, ou seja, ao invés de impor o cumprimento da legislação, negociando com o infrator a sua adequação às normas, “regularização”.

A forma de agir das instituições têm gerado precarização do trabalho com a regulação do direito do trabalho, pois atuando assim, incentivam o desrespeito às normas de proteção aos trabalhadores, legitimando o cenário de “pandemia de desrespeito ao direito do trabalho”.

O padrão fica claro no estudo de dados (resultados da Inspeção do Trabalho), realizado quando tratamos dos instrumentos de atuação, em especial autos de infração, termos de embargo e das notificações, onde, apesar de mudanças no perfil de atuação dos AFTs, nos últimos anos, fica ainda muito clara a “preferência” pelo instrumento da notificação, em especial na fiscalização das normas de SST.

A Inspeção do Trabalho só faz sentido se existirem normas que regulem as relações de trabalho, buscando proteger os trabalhadores, e no passo que estas forem descumpridas, cabe a Inspeção, utilizando do poder de polícia, reprimir as infrações, para criar uma cultura de cumprimento da legislação, apresentando o efeito preventivo de danos sociais, não como vem ocorrendo, que o efeito demonstração da atuação da Inspeção do Trabalho, deixa transparecer que é

vantajoso descumprir a lei, ocasionando o tão conhecido quadro de evasão de direitos dos trabalhadores.

O capital<sup>157</sup> (empregadores) não eleva seus custos imotivadamente, por isto a flexibilização da atuação dos órgãos institucionais, principalmente da inspeção do trabalho, linha de frente desta nova forma de fazer guerra, que é a guerra na economia, onde as grandes corporações têm exercido o seu poder econômico, enfraquecendo o poder político<sup>158</sup>, gerando o que se chama de verdadeiros governos sem governança, precisa-se recuperar, ressignificar a sua forma de agir, exercendo efetiva, eficaz e eficientemente o poder de polícia administrativo, sob pena de a sociedade perceber a sua desnecessidade, por estar a serviço do capital.

Deve o Estado-Administração (governo) fortalecer suas estruturas burocráticas de atuação, e no que foi visto até aqui, fortalecer as prerrogativas dos Auditores-Fiscais do Trabalho (das demais fiscalizações, tributária, ambiental, sanitária), como a proporcionar o exercício de um contrapoder ao poder econômico que tem se mostrado hegemônico, conseguindo conter sua força, e realizar da melhor forma os ideais de uma sociedade justa e solitária, com menores índices de desigualdade social.

Diante deste quadro (enfraquecimento, sucateamento, caos) propõe-se uma reflexão.

O enfraquecimento da Inspeção do Trabalho, pelos fatores acima indicados, tem gerado falta de efetividade e ineficácia das normas de regulação no campo do trabalho, quando os danos que deveriam ser evitados preventivamente, não o são, abarrotando as varas da justiça especializada do Trabalho. Hoje, já existem no Brasil, mais juízes do trabalho do que auditores, o que mostra uma inversão total das prioridades, pois a Justiça não atua preventivamente, atua sim, apenas repressivamente.

---

<sup>157</sup> Krein (2012, p.1) “Um capitalismo caracterizado pela financeirização, que **reduz e redefine o papel do Estado** no desenvolvimento socioeconômico na perspectiva de garantir as condições para o funcionamento do ‘mercado’. Além disso, o sistema tem por base uma ideologia liberal que, concordando com Belluzzo (2006), na sua essência, exprime a vingança das suas tendências centrais contra as tentativas de domesticação.” Artigo disponível em: <http://docplayer.com.br/16694185-As-mudancas-na-regulacao-do-trabalho-no-brasil-apos-1990.html>, acessado em: 10.01.2017.

<sup>158</sup> No item em que tratamos do instrumento Termo de Embargo vimos claro exemplo de como isso acontece.

Este quadro mostra que a ideologia neoliberal tem suplantado a ideologia do bem estar social, ao menos, no que se refere aos direitos sociais do trabalho, atribuíveis aos trabalhadores, que não podem contar com a “*compliance*”<sup>159</sup> das empresas, pois, dependem, sim, de uma atuação firme, com autoridade do aparato burocrático estatal.

Segundo Dal Rosso (1999, p. 13), para o neoliberalismo, que se coloca como ideologia hegemônica, que apregoa o Estado mínimo, a desregulamentação generalizada e a flexibilização irrestrita das normas protetivas, a Inspeção do Trabalho é um termo que soa mal, comparando-a a uma doença, identificado como algo a ser extirpado<sup>160</sup>, pois não se coaduna com as novas relações do trabalho. Como visto, o quadro de auditores já está abaixo do mínimo<sup>161</sup>.

Alerta o referido autor, que a atuação da Inspeção do Trabalho, representa um intenso significado para a coletividade dos trabalhadores brasileiros, principalmente porque as condições que tornaram necessária a Inspeção do Trabalho no século XIX continuam no atual momento histórico, pois, o “trabalho continua sendo árduo e estressante, provoca danos à saúde física e psíquica do trabalhador quando exercido fora de certos parâmetros” (DAL ROSSO, 1999, p. 18). Quase vinte anos após esta afirmação, o quadro continua inalterável, ou poderíamos até dizer, mais grave.

Incumbindo à Inspeção do Trabalho o papel de mediar (diferente de negociar a aplicação da lei) as relações entre o empresariado (capital) e os trabalhadores (trabalho), esta realidade não muda apesar, de que muitos autores destacam a ressignificação ou até mesmo o fim do projeto da modernidade, baseado no fenômeno do Estado-nação, que apresentava como pilares a regulação e a emancipação, nas promessas de implementação da liberdade, igualdade e fraternidade.

---

<sup>159</sup> Expressão utilizada no sentido de “boa vontade”.

<sup>160</sup> Filgueiras e Krein (2014) afirmam “Ainda quanto à efetivação das normas de proteção do trabalho, nos últimos anos o capital elegeu um novo inimigo, a Fiscalização do Ministério do Trabalho”. Artigo publicado em Brasil de Fato, disponível em <https://www.brasildefato.com.br/node/29200/>.

<sup>161</sup> Parece que no campo do Estado Mínimo, pelo menos no que toca a atuação da Inspeção do Trabalho os neoliberais já atingiram plenamente seu intento, a sua bandeira de desregulação do mercado de trabalho continuam em plena forma, vide regulamentação da terceirização e da defesa da prevalência do negociado ante o legislado.

Santos (1999) usa a expressão “pós-modernidade” para indicar o presente tempo, indicando que o projeto filosófico da modernidade é uma metanarrativa, pois, incompleta e incompletável.

Em texto mais recente Santos (2010, p. 38) reconhece que a lógica da regulação/emancipação vem perdendo terreno para a lógica da apropriação/violência, a tal ponto que esta última, em razão da sua proeminência, vem forçando a retração e contaminando o domínio da primeira.

Constatando ainda que a maioria dos direitos humanos exigíveis são concretizados, e infringidos no âmbito do Estado, neste sentido o enfraquecimento do Estado pode provocar a erosão da exigibilidade dos direitos humanos fundamentais (SANTOS, 2010, p. 66), entre os quais podemos inserir o direito ao trabalho decente (com dignidade). Este quadro é o que nos mostra a realidade brasileira, é este o *status quo*.

Para Habermas (1998) a modernidade apresenta-se como tardia, pois, reconhece sua incompletude, mas vislumbra a possibilidade de sua complementação.

Outrossim, Coelho (2001, p. 36), ao analisar a modernidade, fala de uma transmodernidade, indicando que a modernidade começa a fenecer com o advento da nova revolução, da revolução tecnológica que propulsiona a revolução cibernética e que vivemos numa fase de transição.

De qualquer sorte, mesmo considerando-se que o modelo de Estado-nação esfacela-se principalmente em razão do abalo da soberania do Estado, nas relações internacionais, remanesce a supremacia do Estado no âmbito doméstico (interno), mesmo que enfraquecido pela influência do poder econômico sobre o poder político.

No campo das relações de trabalho, como no modelo brasileiro, de regulação com poder de polícia amplo (legislação) e no campo estrito (atuação concreta), principalmente da Inspeção do Trabalho, faz-se necessário uma mudança no modo de ação, além da melhoria das condições materiais, pois indubitavelmente não lhe falta legitimidade.

A conciliação (condescendência) com o desrespeito às infrações à legislação trabalhista cometidas pelo capital, tem resultado nas situações de precarização das condições de trabalho, visíveis no alto número de acidentes de trabalho, nas mortes e incapacitações permanentes, com o adoecimento e toda a sorte de evasão de

direitos (duração excessiva das jornadas, não concessão de intervalos, não pagamento da remuneração integral nos prazos, etc.), sem falar na exploração do trabalho infantil e da chaga do trabalho análogo a escravo, exemplos concretos de que a sonhada emancipação não alcança quem sofre a panaceia de direitos sonegados acima mencionados. (FILGUEIRAS, 2012).

Desta forma faz-se necessária uma mudança, o Estado não pode abrir mão, ser omissivo quanto à concretização, pelos atos fiscalizatórios, do exercício do seu poder de polícia administrativa, impondo o cumprimento das normas de forma coercitiva, não lhe cabendo “negociar” com o capital, mas sim reprimir o descumprimento, com mecanismo próprio que é o auto de infração, pois, trata-se de ato vinculado, carregado de autoexecutoriedade e coercibilidade, sob pena de valores jurídicos como a vida, a integridade psicofísica e a saúde dos trabalhadores, corolários do princípio nuclear da nossa constituição, dignidade da pessoa humana, serem suplantados ou até suprimidos pelos valores indefensáveis do capitalismo.

No campo das Relações Internacionais, onde a categoria soberania ganha grande relevância, um dos problemas é justamente a ausência de um poder coercitivo. Não existe como sancionar um Estado que descumpra normas de direito internacional. No campo interno, a realidade é outra. Usa-se a categoria da supremacia do Estado, da prevalência do interesse público ante o privado, onde o Estado tem o poder de polícia, para exercer o “poder sobre”, o poder dito transitivo, pois aplicado nas relações de interação (não de constituição), onde o poder é compulsório, pois, demonstra o controle direto sobre o outro, e é ainda, o poder institucional, sendo as instituições “*longa manus*” do Estado.

### **3.3.7 Novos desafios para a inspeção na área do meio ambiente do trabalho**

#### **3.3.7.1 Luta contra a extinção**

O primeiro grande desafio é o fortalecimento e recuperação do protagonismo da Inspeção de Trabalho, pois no ritmo que as coisas andam, principalmente em termos de condições humanas (quantitativo de auditores) e matérias, corre-se o

risco da extinção da Inspeção do Trabalho no Brasil, senão chegar a tal ponto, pelo menos a rejeição a um nível de total insignificância.

Como foi visto no item anterior a Inspeção do Trabalho é útil para a sociedade, por exercer importante função estatal, mas, o Estado (principalmente quem governa o Estado - o Poder Político), não tem se sensibilizado para o caos vivido na Inspeção do Trabalho. Como forma de realizar este objetivo é importante a Inspeção do Trabalho sair da invisibilidade, expondo suas feridas, reconhecendo seus erros, mas também mostrando o que tem realizado apesar de todas as suas limitações, porque sem o apoio, reconhecimento da sociedade (por seus diversos atores), sozinha não tem conseguido enfrentar o seu desmantelamento.

### 3.3.7.2 Recomposição qualitativa do nº de AFTs na área de SST/MAT

Um grande desafio especificamente no campo do meio ambiente do trabalho é a recomposição não apenas quantitativa dos AFTS, mas principalmente a qualitativa. Com isto queremos dizer que é indispensável que o MT volte a contratar profissionais especialistas em saúde (médicos, psicólogos, fisioterapeutas) e segurança no trabalho (engenheiros), pois o atual modelo, no qual as duas áreas são fiscalizadas por todos os AFTs, ditos generalistas, mostrou-se inadequado<sup>162</sup>.

Em 2010 havia 215 médicos do trabalho e 344 engenheiros do trabalho, em janeiro de 2016 existiam 87 médicos e 214 engenheiros. O quadro de AFTs especialistas vem diminuindo a olhos vistos.

Esta questão foi objeto da moção de denúncia nº 41 da 3ª CNST que foi acima transcrita em seu item 2, sinal de que a sociedade percebe a importância de que esta reestruturação do quadro de auditores é necessária.

---

<sup>162</sup> “Tal situação tem sido objeto de algumas discussões entre os técnicos envolvidos com a questão, que avaliam estar ocorrendo um esvaziamento do setor de segurança e saúde dentro da estrutura da SIT. Entre os argumentos levantados por críticos da **abordagem generalista** que está sendo proposta pela SIT, há a constatação de que grande número de especialistas em SST, do quadro de AFTs do MTE, está próximo da aposentadoria. A não reposição, e até ampliação, deste quadro determinará um **empobrecimento qualitativo** na verificação do cumprimento das normas de segurança e saúde no trabalho de maior complexidade e nas situações de risco mais grave. Constata-se também uma significativa redução na quantidade e abrangência dos treinamentos específicos para a área de SST, tanto para atualização dos mais antigos como para qualificação dos novos AFTs, principalmente daqueles sem formação específica na área.” (SANTOS, 2012, p. 62)

### 3.3.7.3 A modernização da inspeção do trabalho

Selecionamos algumas sugestões de Renato Bignami (2016)<sup>163</sup> quanto à modernização da Inspeção do Trabalho.

Um importante caminho para a Inspeção do Trabalho é o combate às fraudes sociais<sup>164</sup>, que, no momento histórico atual, têm infestado o mundo do trabalho, entre elas: as inúmeras tentativas de afastar a proteção ao empregado, através de relações de emprego disfarçadas em outras relações jurídicas. Cita o autor, como exemplo, a “pejotização” e a “meização”, neologismos criados para identificar a fraude na relação de emprego. (BIGNAMI, 2016, p. 13)

O uso destas fraudes sociais tem um importante reflexo sobre o direito fundamental a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável, pois as empresas acabam fracionando o seu dimensionamento para fugir de responsabilidades previstas nas NRs, especialmente aquelas que estabelecem obrigações vinculadas ao grau de risco e o número de empregados, como a NR 4 (SESMET) e NR 5 (CIPA). (BIGNAMI, 2016, p. 13).

No que se refere ao meio ambiente do trabalho e a saúde e segurança no Trabalho, aponta ainda a ocorrência das seguintes fraudes:

[...] por exemplo, as falsas certificações de EPI ou máquina, o fracionamento produtivo dissimulado com finalidades de exclusão de enquadramento empresarial necessário em matéria de segurança e saúde – dimensionamento de CIPA/SESMT – a inscrição fraudulenta no Programa de Alimentação ao Trabalhador, denominada “patização”, a elaboração de programas e laudos de segurança e saúde apenas *pro forma*, a emissão de certificados de treinamentos e capacitações sem a realização dos mesmos, a elaboração de atestados de saúde ocupacional sem a realização de exames clínicos e/ou complementares, dentre outros.

<sup>163</sup> Em recente publicação do autor disponível em: [https://www.academia.edu/24862616/A\\_moderniza%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Inspe%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Trabalho\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/24862616/A_moderniza%C3%A7%C3%A3o_da_Inspe%C3%A7%C3%A3o_do_Trabalho_no_Brasil), acessado em 26/10.2016.

<sup>164</sup> Bignami (2016, p. 13) conceitua fraude social nos seguintes termos: “Dessa forma, a utilização do termo “fraude social” objetiva estabelecer um conceito que abranja **todo tipo de desvio da legalidade** no âmbito da relação de trabalho. “Fraude social” é aquela ação empresarial contrária ao ordenamento jurídico social que tenha por **finalidade burlar os dispositivos legais trabalhistas e/ou previdenciários** com vistas a obter uma vantagem econômica de natureza ilícita sobre seus concorrentes causando, consequentemente, prejuízos ao trabalhador, ao segurado, ao Estado e à própria sociedade.” (grifo nosso)

Para enfrentar as fraudes sociais<sup>165</sup> aponta o autor a necessidade de implantar um plano nacional de combate à fraude social, baseado em 03 pontos: i) um núcleo estatal, com métodos e ferramentas de trabalho específicos; ii) um núcleo tripartite, que deveria desenvolver as discussões e sugerir regulações, a funcionar no âmbito do Conselho de Relações do Trabalho no Ministério do Trabalho; iii) o terceiro ponto diz respeito à necessidade de constante qualificação e aperfeiçoamento dos AFTs para enfrentar as fraudes sociais (BIGNAMI, 2016, p. 15).

#### 3.3.7.4 Novas competências da inspeção do trabalho e regulações que a nova era tecnológica requer

Um grande desafio a ser enfrentado é a ampliação da competência, regulando a fiscalização de trabalhadores que hoje a Inspeção do Trabalho não alcança conforme Santos (2012, p. 44):

Não possui competência legal, até a presente data, para fiscalizar e, conseqüentemente, sancionar, quando o trabalho é efetivamente realizado por conta própria (autônomos), ou desenvolvido em regime de economia familiar, ou efetuado por servidores públicos regidos por norma jurídica própria (denominados estatutários). Quanto à ação sobre o trabalho doméstico, tendo em vista as suas características (o acesso ao domicílio só pode ser realizado com autorização judicial e não há previsão de sanções administrativas para o descumprimento de sua norma jurídica específica), é bastante precária, apenas se limitando a orientar empregadores e trabalhadores, quando há solicitação destes.

Pelo menos no que concerne à SST e MAT um dos princípios é a universalização da garantia deste direito fundamental. Um dos caminhos é de definir a responsabilidade sobre os riscos e danos aos trabalhadores (todos) e de ampliar a competência da Fiscalização.

---

<sup>165</sup> Aponta Bignami (2016, p.17) “Essa é a atual tendência internacional: a extensão dos direitos fundamentais e do trabalho decente para todos os trabalhadores e a dedicação da inspeção do trabalho ao tema, como uma das principais instituições de governança”. Por fim, mais recentemente, a Resolução sobre Administração do Trabalho e Inspeção do Trabalho, publicada por ocasião da 100ª Conferência Internacional do Trabalho, em 2011, definiu de forma lapidar os desafios do enfrentamento às fraudes nas relações de trabalho e os melhores mecanismos para que essas distorções sejam combatidas ao indicar que a moderna inspeção do trabalho deveria promover e fazer cumprir condições de trabalho decentes, normas de segurança e saúde e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.” Esta citação mostra que a OIT não está mais preocupada em “negociar” mas sim exigir o cumprimento das normas de proteção.



Novos temas devem ocupar a agenda da regulação da saúde e segurança no trabalho e do meio ambiente do trabalho como os riscos inerentes ao uso de novas tecnologias, especialmente pelo uso de nanotecnologia e também o reconhecimento do grave problema dos acidentes de trajeto, o mero reconhecimento destes pela legislação previdenciária como acidentes de trabalho não são adequados.

Faz-se necessária ainda a regulação de temas interconexos, como o da discriminação pela via do assédio moral e sexual e dos problemas relativos ao adoecimento mental do trabalhador. Neste sentido transcrevo entendimento de Bignami (2016, p. 21):

No tema relacionado com a discriminação no acesso ao trabalho e no local de trabalho muito ainda há que se fazer, por parte da Inspeção. Os assédios discriminatório, moral e sexual são as verdadeiras chagas da modernidade no ambiente de trabalho. Inspeção de difícil constatação, pois, por via de regra, não deixa provas, é, na mesma intensidade, absolutamente necessária para a adequada proteção da força do trabalho do homem. Nesse sentido deve-se elaborar um protocolo de atuação para a inspeção, contendo instruções, ferramentas e mecanismos de colheita de provas. Também uma norma a respeito dos riscos psicossociais é o caminho sob a perspectiva do poder regulamentador do Estado, mas também a execução e a garantia da efetividade da norma devem ser objetos prioritários da auditoria-fiscal do trabalho.

O tema do assédio moral já possui discussões no congresso nacional<sup>166</sup> e merece uma resposta no nível do poder legislativo, pois também tal situação tem sido percebida como importante no âmbito das CNST. Conforme resolução da 4ª CNST a seguir transcrita. Resolução 3.97 do Terceiro Subeixo:

SUBEIXO 3 - Efetivação da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, considerando os princípios da integralidade e intersetorialidade nas três esferas de governo. 3.97 Lutar pela criação de legislação federal definindo o assédio moral e as violências no ambiente de trabalho como crime, punindo quem os praticou, resguardando ao trabalhador o direito de denunciar e notificar riscos de assédio moral, institucional e perseguição política. O gestor público que tomar ciência do assédio e não adotar as medidas devidas será corresponsável sofrendo a perda do cargo público. O Estado terá que arcar com as despesas do tratamento das sequelas do assediado e dos seus familiares. No caso do gestor do setor privado, a organização será penalizada com multa e impedimento na participação em licitações públicas, além de arcar com as despesas do tratamento das sequelas do assediado e dos seus familiares, dentre outras penalidades. Que a justiça intervenha de forma rápida e eficaz

---

<sup>166</sup> Pelo que consta no site da Câmara dos Deputados, foram Apensados ao PL 6757/2010, os seguintes PLs 2369/2003 , 2.593/2003, 4.593/2009, 3760/2012, 6625/2009, 7146/2010, 6764/2013, 3429/2015 e 4150/2015. O PL 6757/2010, está na CTASt, sob a relatoria do Dep. Luiz Carlos Busato (PTB-RS), designado em 08/07/2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465837&ord=1>, acessado em 03/11/2016.

nas situações de assédio moral com reparação de danos às vítimas e punição corretiva aos autores.

Outro tema importante para discussão no âmbito da CTPP<sup>167</sup> é o dos riscos das nanotecnologias, principalmente os riscos decorrentes do trabalho imaterial, o trabalho não concreto, pois esta evolução das relações do trabalho (teletrabalho, home work, etc.) gerada pelos avanços tecnológicos, tem cada vez mais exposto os trabalhadores a novos fatores de risco no trabalho.

### 3.3.7.5 Remodelação do sistema de sanções pelas infrações legais

Como vimos no item anterior, não parece razoável que as multas aplicadas em decorrência dos autos de infração aplicados pelos AFTs estejam congelados em valores de 2000. São 16 anos de defasagem.

Vejamos o que diz Bignami, (2016, p. 21-2) a respeito do sistema de sanção e as alternativas que se apresentam:

As estratégias de atuação para a Inspeção do Trabalho também podem e devem ser variadas. Igualmente, a correta dosagem entre *deterrence* e *compliance* é o caminho para a Inspeção do Trabalho nacional. Não é mais possível nem desejável focarmos todos os esforços em um dos elos apenas: a multa não é a única ferramenta de que dispõe a Inspeção do Trabalho para fazer cumprir a legislação de proteção, **apesar da importância crescente de termos um sistema de aplicação de sanções adequado, eficaz e ágil**<sup>168</sup>. Cada vez mais a sociedade pede uma Inspeção do Trabalho mais proativa, mas o controle das relações de trabalho pode ocorrer de modo difuso, como, por exemplo, por **meio das listas sujas**, em que a simples informação ao mercado já basta para corrigir condutas empresariais deletérias para a sociedade. **Listas limpas** também deveriam ser incentivadas, no sentido de estimular preferências nos contratos públicos, por exemplo. Todas essas medidas visam a aumentar a efetividade da Inspeção do Trabalho no sentido de aproximá-la da fiel execução do mandato disposto na C. 81. (grifo nosso)

Não se pretende tratar das balizas de um novo sistema de punição ao infrator da regulação do trabalho, mas, sem dúvida, um novo sistema precisa ser pensado, aproveitando as experiências de outras áreas de atuação do Estado como no

---

<sup>167</sup> A comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP, é que dá o ponto de partida para a discussão referente a elaboração e revisão das Normas Regulamentadoras.

<sup>168</sup> Neste sentido é a constatação de que a OIT assim se posiciona quanto ao Sistema de Sanção por infração as regras legais de proteção aos trabalhadores “Bem sabido que a eficácia dos serviços de inspeção pressupõe sistemas de sanção apropriados em caso de infrações”. (BIGNAMI, 2007, p. 177).

trânsito, que constantemente atualiza o seu sistema punitivo. Um novo sistema que leve em conta os princípios da razoabilidade e proporcionalidade deveria ser engendrado.

Para finalizar este tópico podemos citar conclusão de Bignami (2016, p. 24).

É tempo de se atentar para as conquistas das últimas décadas e seguir adiante no estabelecimento de uma inspeção de Estado, com prerrogativas e atribuições estabelecidas em lei, dentro de um Sistema Federal de Inspeção do Trabalho blindado contra mudanças de governo e livre de qualquer influência exterior indevida, conforme estabelecido pela Convenção n. 81, da OIT.

A Inspeção do Trabalho, modernizada e fortalecida, principalmente com o reconhecimento do seu protagonismo na defesa do interesse público de que tratávamos no primeiro capítulo, que se consubstanciou no objetivo maior da PNSST, a necessidade premente de reduzirmos os infortúnios do trabalho (mortes, lesões e doenças) pode, sim, ser um dos focos de resistência<sup>169</sup> ao avanço do poder hegemônico do capital sobre os direitos fundamentais da classe trabalhadora.

Isso seria indispensável para que o Brasil seguisse o caminho traçado pela OIT na sua recomendação de 2006, a de nº 198, que busca balizar a ideia de um trabalho decente, baseado em 04 objetivos principais:

1) Resolver incertezas sobre a relação de trabalho estabelecida; 2) Assegurar o cumprimento e a aplicação efetivada regulação de proteção ao trabalho; 3) Combater as relações de emprego dissimuladas que escondem sua verdadeira qualificação jurídica por meio de falsas formas contratuais denominadas como autônomas; e, 4) Fornecer orientações sobre as formas mais eficazes para determinar a existência de uma verdadeira relação de emprego. (BIGNAMI, 2016 p. 16-7)

Perdemos uma grande oportunidade na elaboração da PNSST (2011), mas nada impede que ela seja reescrita, para acolher omissões e resolver suas incongruências, e quem sabe estabelecer uma Inspeção do Trabalho com Autonomia e Independência.

Reconhecer a Inspeção do Trabalho como uma Inspeção de Estado e não de governo (os governos passam a sociedade e o Estado fica), neste sentido batalhar pelo reconhecimento da autonomia administrativa e independência financeira, nos

---

<sup>169</sup> Não podemos nos esquecer do importante papel dos Sindicatos, Associações de Vítimas de Acidente e Trabalho, ONGs, e todos os demais atores sociais envolvidos na temática da garantia de um direito fundamental constitucionalmente previsto: um meio ambiente de trabalho seguro e saudável.

modelos do disposto ao MPT e a Defensoria Pública, por exemplo. Aliás, tem sido esta uma das bandeiras do SINAIT, na defesa de uma Inspeção do Trabalho capaz de realizar sua relevante e imprescindível missão.

## **4 O TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MPE E SEUS REFLEXOS SOBRE A FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO E SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO SEGURO E SALUBRE**

No capítulo derradeiro dessa dissertação, propor-nos inicialmente a aprofundar o estudo do conceito legal da MPE. No segundo momento, inicia-se por tratar da conceituação de acidente de trabalho e dos fatores de risco de acidente. Na sequência abordaremos o posicionamento do MTb sobre investigações de Acidente de trabalho, como forma de introduzir o estudo documental que fecha essa dissertação, tendo como objeto os relatórios de análise de acidente realizados pelos AFTs da GRTE de Chapecó SC, entre 2011 e 2015.

### **4.1 O TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MPE NA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO**

O modo de produção adotado no Brasil é o capitalista, onde a distribuição desta produção é realizada em um modelo desconcentrado, ou seja, a produção não se concentra na mão de poucas empresas, mas sim é disseminada em milhões de empreendedores. Nada mais justo que a nossa ordem econômica, considerando este cenário, reconhecer esta realidade e é o que fez o constituinte de 1988.

A ordem econômica na nossa constituição fundamenta-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por finalidade garantir a existência digna de todos, observando-se os ditames da justiça social. (GRAU, 2012, p. 66)

Neste trabalho busca-se verificar se a forma como o princípio do favorecimento as MPE, que é um dos nove princípios elencados no Art. 170 da CF/88, está sendo realizado via legislação infraconstitucional (no mundo do dever-ser), tem atendido aos valores proclamados, quando confrontados com o mundo do ser (realidade fática).

As duas finalidades apontadas, assegurar vida digna e justiça social, podem ser entendidas, quanto à primeira, identifica-se com a ideia de concretização da dignidade da pessoa humana, quanto a segunda far-se-á uma leitura do ponto de vista da justiça ambiental ou o seu lado negativo a injustiça ambiental.

A regulação do mercado de trabalho é tema controverso em todos os países que enfrentam ou já enfrentaram a questão. Garantir o cumprimento de proteções e direitos aos trabalhadores é tarefa chave na redistribuição dos frutos do desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, assim como em outros países caracterizados por grandes heterogeneidades e desigualdades em seus mercados de trabalho, tal tarefa é especialmente delicada em virtude da coexistência de interesses muito divergentes e recursos de poder muito assimétricos entre os atores sociais em disputa.

#### **4.1.1 Tratamento constitucional**

A primeira constatação é que a ordem constitucional econômica inscrita na nossa constituição (dever-ser) está comprometida com o objetivo de preservação do capitalismo, apesar de sua postura intervencionista (GRAU, 2012, p. 73).

O artigo 170 da Constituição Federal de 1988 adota os seguintes princípios para nortear a ordem econômica, a qual, por comando constitucional deve estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Antes mesmo de tratar dos princípios que informam a ordem econômica, incumbe destacar os seus fundamentos e objetivo.

São apontados como fundamentos a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano e como objetivo a ser alcançado a garantia a todos da existência digna, com foco na justiça social.

A dignidade da pessoa humana é concomitantemente fundamento do Estado brasileiro Art. 1º inciso III (como princípio político constitucional conformador<sup>170</sup>) e fim da ordem econômica (aqui surge como princípio constitucional impositivo)<sup>171</sup> (CANOTILHO, 1997), diretriz (DWORKIN, 2007) e como norma-objetivo (GRAU, 2012). (GRAU, 2012, p. 193).

Tratamos do conceito de dignidade da pessoa humana no primeiro capítulo, destacando o aspecto normativo (princípio, valor) e no aspecto do conteúdo concreto (“viver bem”, “viver como queira” e “viver sem humilhações”).

O valor social do trabalho apresenta-se na ordem constitucional como fundamento do Estado (art. 1º, IV CF/88) e da ordem econômica, assumindo, em ambos os casos, a natureza de princípio constitucional político conformador (GRAU, 2012, p. 196).

Para Grau (2012), este princípio leva a reconhecer que a CF/88 conferiu ao trabalho e seus agentes (trabalhadores) tratamento peculiar. Destaca o autor que o valor social e valorização do trabalho humano em razão do tratamento constitucional que receberam, na lição de Jose Afonso da Silva (2011), apresentam, quando interagem com os demais princípios da ordem econômica (livre iniciativa, tratamento favorecido a MPE, livre concorrência) uma ordem de prioridade (prevalência).

Vale dizer: a concretização dos princípios da ordem econômica não pode subjugar ou até revogar a estes princípios priorizados pela Constituição.

A livre iniciativa surge tanto como fundamento do Estado Brasileiro (Art. 1º IV, da CF/88) e como fundamento da ordem econômica, é, portanto, princípio político constitucionalmente conformador. Destaca Grau (2012, p. 196) que, enquanto fundamento da livre iniciativa, não foi reconhecido como valor individual, mas como valor social do trabalho.

A livre iniciativa denota a ideia de liberdade econômica ou de iniciativa econômica, mas não exclusivamente, pois também podemos vê-la como a originar o princípio da livre concorrência.

---

<sup>170</sup> Princípios políticos constitucionalmente conformadores são “os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte”, entre estes estão os princípios que dão definição ao nosso modelo de Estado, entre estes os relativos a organização econômico-social. (GRAU, 2012, p. 154).

<sup>171</sup> Princípios constitucionais impositivos são aqueles que “[...] subsumem-se todos os princípios que no âmbito da constituição dirigente impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas” Estes princípios representam o que Dworkin chama de diretrizes e que são reconhecidos como normas-objetivo (GRAU, 2012, p. 254-5).

Nesse trabalho buscamos mostrar que o tratamento dado ao desenvolvimento de pequenos negócios, não pode negligenciar esta ordem de prioridade.

Este estudo trata apenas de alguns dos princípios acima transcritos, mais especificamente nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX.

O primeiro trata da Livre Concorrência (inciso IV), que se confronta diretamente com a ideia de poder econômico que deve ser controlado quanto aos seus abusos, conforme § 4º do art. 173 da CF/88. Isto, segundo Grau (2012, p.206-7) revela que o constituinte reconheceu o poder econômico como regra.

Propõe Grau (2012, p. 207) que este princípio não precisaria efetivamente constar do rol de princípios, pois bastaria o princípio da livre iniciativa, que ele, na verdade, se mostra como uma liberdade de concorrência.

O segundo trata do princípio da defesa do meio ambiente (inciso VI) tratando-se de princípio impositivo (CANOTILHO, 1997) e de diretriz (DWORKIN, 2007), denotando caráter constitucional conformador que justifica a realização de políticas públicas, devendo ser lido em consonância com a constitucionalização do meio ambiente, no art. 225 (GRAU, 2012, p. 250), e seu reconhecimento como direito fundamental. Este princípio coloca-se com a mesma finalidade de garantir a vida digna que a valorização do trabalho humano apresenta. Este princípio é ligado ao conceito de Justiça social. (GRAU, 2012, p. 251).

O princípio da redução de desigualdades regionais e sociais, previsto no inciso VIII do Art. 170 da CF/88, apresenta-se como princípio constitucional impositivo. Ele também é previsto como objetivo fundamental do Estado brasileiro ao lado dos objetivos de erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III).

Estes objetivos são afins e complementares ao objetivo de promoção (garantia) do desenvolvimento econômico. Não podemos nos esquecer que se relacionam com a concretização da dignidade da pessoa humana e a promoção do bem de todos (art. 3º, IV, da CF/88. (GRAU, 2012, p. 215)

A proposta deste princípio, redução das desigualdades sociais e regionais, busca realizar uma mudança no estado de subdesenvolvimento que o país se encontra (marcado pela pobreza, marginalização, desigualdades sociais e regionais), buscando superar as “desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo” (GRAU, 2012, p. 216). É fato notório



que neste campo, especialmente da redução das desigualdades sociais e regionais, os progressos são praticamente inexistentes, é só olhar os IDHs e índices de Geni.

A pergunta que se impõe, é: Será que o tratamento favorecido às MPEs, no que se refere à propalada “fiscalização orientadora”, tem o condão de atuar sobre esta diminuição de desigualdades sociais, ou, pelo contrário estaria a agravar este quadro?

A busca do pleno emprego, que se coloca como princípio constitucional impositivo (CANOTILHO, 1997) e por mostrar-se como objetivo particular a ser atingido, assume feição de diretriz (DWORKIN, 2007). (GRAU, 2012, p. 252),

Liga-se a noção de expansão das oportunidades de emprego produtivo, do ideal keynesiano do pleno emprego de todos os recursos e fatores da produção. Relaciona-se também com o princípio da função social da propriedade e com a valorização do trabalho humano e do valor social do trabalho. Podemos nos perguntar qual o tipo de emprego que queremos, qualquer emprego ou aquele que promova a dignidade e a valorização do trabalho? Um emprego que mata e adocece é um emprego digno e valorizado?

O último dos princípios elencados no art. 170 é o do “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras.”

É deste princípio da ordem econômica constitucional que passamos a tratar.

Este princípio é enquadrado como princípio constitucional impositivo (pois foi tomado como tal pela Constituição) e em razão disto assume caráter de princípio conformador, mas ressalte-se não se consubstancia como os demais, numa diretriz ou norma-objetivo. (GRAU, 2012, p. 253). Isso não lhe tira a condição de possibilitar reinvidicação da elaboração e implantação de políticas públicas, sem contudo, afastar-se dos ditames das demais normas princípios – diretrizes que dão conformação a ordem econômica constitucional.

Afirma Grau (2012, p. 253) que este princípio está reproduzido no artigo 179 da CF/88, que prevê:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Deste dispositivo em consonância com o disposto no inciso IX do art. 170 da CF/88, podemos apreender que: O tratamento que as empresas de pequeno porte e as microempresas, tem é de ao diferenciado se adiciona o qualificativo de favorecido; o conceito de MPE não recebeu um tratamento constitucional, portanto no âmbito da União, Estados e Municípios este pode ser diferenciado; o objetivo deste tratamento diferenciado está focado na simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, nos termos da lei.

Aqui podemos verificar que o conceito (o que é considerado como MPE) pode variar de acordo com a unidade da federação que o estabelece, e pode variar também de acordo com o objetivo que busque realizar, seja quanto às obrigações administrativas ou de qualquer outra sorte.

Neste trabalho aprofundaremos o estudo das (des) obrigações administrativas no campo do trabalho (Legislação e SST) que o legislador reservou para as MPE, buscando verificar se o tratamento favorecido e diferenciado implantado legalmente acolhe ou esta em conformidade com todo o sistema econômico constitucional, ou se foi pensado na forma de um paradigma que foca exclusivamente no desenvolvimento econômico (liberalismo econômico), sem preocupação com a justiça social (proteção social).

#### **4.1.2 Caracterização da MPE na legislação brasileira (parâmetros de enquadramento)**

Como vimos, a Constituição não definiu quem são os beneficiários do tratamento diferenciado e favorecido, remetendo à legislação infraconstitucional o papel de dizer quem são as MPEs.

Antes mesmo da Constituição de 1988, ainda em 1984 foi editada a lei. 7.256 de 27.12.1984, que estabelece Normas Integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial, figurando como primeiro instrumento legal a dispensar um tratamento

as microempresas, diferente do dispensado as demais empresas. (LIMIRO; SILVA, 2007 p. 19)

Esta lei apresenta o primeiro conceito legal de microempresa, no art. 2º “Consideram-se microempresas, para os fins desta lei, as pessoas jurídicas e as firmas individuais que **tiverem receita bruta anual** ou inferior ao nominal de 10.000 (dez mil) Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, tomando-se por referência o valor desses títulos no mês de janeiro de do ano-base.”

Em seus demais artigos, a Lei tratava ainda das Empresas que não poderiam ser beneficiadas com este tratamento, seja em razão da forma de constituição, por exemplo SAs e ou pela atividade desenvolvida, por exemplo importação.

É importante registrar que desde a sua gênese o tratamento diferenciado foi baseado no faturamento da empresa (o porte da empresa é definido pelo quanto fatura por ano). Um fator exclusivamente econômico, não levando em conta sequer o número de empregados ou o grau de risco das atividades desempenhadas.

Outra observação importante: originalmente o tratamento favorecido só foi destinado às “microempresas”, sua extensão às empresas de pequeno porte só vai ocorrer com a Lei 8.864/94, acolhendo o art. 179 da CF/88.

A Lei 8.864/94<sup>172</sup> no seu artigo 2º define os dois portes de empresa que passam a ter o tratamento diferenciado e favorecido.

Para os efeitos desta lei, consideram-se: I – microempresa, a pessoa jurídica e a firma individual que tiverem receita bruta anual igual ou inferior ao valor nominal de duzentas e cinquenta mil Unidades Fiscais de Referência (Ufir), ou qualquer outro indicador de atualização monetária que venha a substituí-la; II – empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma individual que, não sendo enquadradas como microempresas, tiveram receita bruta anual igual ou inferior a setecentos mil Unidades Fiscais de Referência (Ufir), ou qualquer outro indicador de atualização monetária que venha a substituí-la.

A partir do conceito original de microempresa, baseado no critério do faturamento, a Lei expressa o que deve ser enquadrado como empresa de pequeno porte, percebe-se aqui, tanto quanto no conceito de 1984, a indexação monetária do faturamento para definição do enquadramento.

---

<sup>172</sup> Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial (Art. 179 da Constituição Federal).

Em 1999 foi aprovado o Estatuto da Microempresa pela Lei 9.841, de 05/10/1999, que quanto ao conceito, continua adotando o faturamento como base de enquadramento, definindo os parâmetros em reais, mas remetendo a sua atualização para índice oficial de atualização monetária.

Esta legislação já não prevê tantas exclusões para o tratamento diferenciado favorecido, como nas leis predecessoras.

Os patamares de faturamento que dão direito ao enquadramento como ME e EPP, tem sido atualizado de tempos em tempos.

A Lei Complementar 123 seguiu neste caminho, mas renovou o conceito de ME e EPP, ao acolher outras figuras jurídicas (abandonou a expressão pessoa jurídica e firma individual) como se vê no capítulo II, que trata da definição de microempresa e de empresa de pequeno porte:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e II – no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)<sup>173</sup>.

Os patamares, portanto, de enquadramento desde a origem até os dias atuais sempre seguiu o faturamento bruto anual das empresas.

A LC 123, além da definição dos patamares de enquadramento, criou a figura do MEI – Micro empreendedor individual, sendo assim considerado o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.

A Lei Complementar 155 de 2016, que atualizou recentemente os patamares de enquadramento, é quem define o conceito de microempresa e empresa de pequeno porte. Esta lei apresentou novos patamares. O patamar máximo passou de

---

<sup>173</sup> Esta redação foi dada pela Lei Complementar 155, e terá vigência em 01.01.2018, em 2017 o limite máximo permanece em R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais)

R\$ 3.600.000,00 para R\$ 4.800.000,00, para a EPP e do enquadramento do MEI, de 60.000,00 anuais para 81.000,00, criou nos quadros anexos, novos patamares de enquadramento para fins tributários, que passa a vigorar em 2018, criando 6 níveis de enquadramento: 1º nível: de 0 a 180.000,00; 2º: de 180.001,00 a 360.000,00; 3º: de 360.001,00 a 720.000,00; 4º: 720.001,00 a 1.800.000,00, 5º: 1800.001,00 a 3.600.000,00, de 3.600.001,00 a 4.800.000,00.

Este novo nivelamento do porte das empresas, que por óbvio, destina-se ao tratamento diferenciado favorecido no campo das obrigações tributárias, nos levam a uma reflexão.

Será que o tratamento diferenciado favorecido às MPE no campo das obrigações administrativas da legislação trabalhista também não deveria adotar um parâmetro de enquadramento diferente dependendo do porte da Empresa? Quiçá com outros critérios, mesmo que quantitativos<sup>174</sup>, como número de empregados, ou qualitativos como a forma de administração/gestão da Empresa, por certo um tratamento para empresas que exponham empregados a alto grau de risco, não pode ser o mesmo que para aquelas que exponham os seus empregados a baixos níveis de risco, porque, se assim for, o benefício dado as empresas pode repercutir de forma negativa nos direitos fundamentais do homem trabalhador.

Os critérios de definição do enquadramento de uma empresa como micro, pequena, médio ou grande porte, mais usados no mundo todo são baseados no número de empregados, alguns países não adotam a expressão microempresa, começam a enquadrar a partir de pequena empresa, como exemplo temos: Bolívia,

---

<sup>174</sup> Cabe aqui esclarecer baseado em dissertação de mestrado de Martins (2014), que existem três formas de estabelecer parâmetros de enquadramento (definição) do porte das Empresas, utilizados no mundo todo, são os critérios qualitativos, critérios quantitativos e os mistos (quanti e qualitativos), apresenta o autor que a utilização de critérios de definição do porte das empresas é essencial para os elaboradores de políticas públicas, pois de acordo com o objetivo que se quer alcançar muda a importância do critério usado. Apresenta que **critérios quantitativos** são aqueles que se baseiam em dados econômicos e ou contábeis, portanto, informam valores numéricos. Estes critérios são largamente utilizados pela facilidade de coleta de dados e por propiciar comparação entre as empresas dos mais variados portes/tamanhos. Aponta o autor como principais parâmetros utilizados nesta classificação: o número de empregados, a receita bruta anual (faturamento), ativos da empresa, atividade econômica, lucro etc. **Os critérios qualitativos**, não utilizam valores numéricos mas sim atributos e ou características específicas das empresas, especialmente quanto a sua estrutura organizacional e gestão administrativa, cita contribuição de vários autores destacamos os seguintes parâmetros: Ramos (1995) cita os seguintes critérios qualitativos: identificação entre propriedade e gestão cotidiana das empresas; vínculo estreito entre família e empresa; independência em relação à grande empresa; posição central do empresário na condução das atividades da empresa em todos os seus aspectos; elevado grau de dependência de clientes, fornecedores e concorrentes; caráter pessoal em relação aos clientes; mão-de-obra não qualificada e reduzida. Os critérios mistos, são a combinação dos critérios quantitativos e qualitativos.

Colômbia, Equador, Peru, EUA, Suíça e Itália, outros adotam como é o caso do Brasil, Japão, França, Alemanha e Noruega. (KASSAI, 1997)

Ressalta-se que varia muito o número de empregados de país para país, mas poderíamos afirmar que o divisor de porte micro/pequeno *versus* média/grande, é o número de 100 empregados.

No Brasil diversos órgãos usam também o número de empregados como parâmetro de definição do tamanho das empresas, como o caso do Ministério do Trabalho<sup>175</sup>, o IBGE<sup>176</sup> e o SEBRAE<sup>177</sup>.

Estranhamente o MTb para fins de aplicação da “fiscalização orientadora” não utiliza o número de empregados, mas a definição do Estatuto da Microempresa que adota o critério do faturamento anual.

Diante disto, podemos nos perguntar: Será que para destinar tratamento diferenciado as MPEs, principalmente no campo da SST e meio ambiente do trabalho, podemos considerar que o MEI (até 81.000,00 e EPP (até 4.800.000,00) tem as mesmas condições de observar a normas regulamentadoras e leis em geral que são voltadas a preservar a vida e saúde dos trabalhadores? Será que devemos usar este critério do faturamento para definir as empresas que devem receber um tratamento diferenciado? E mais, um tratamento diferenciado e favorecido que busca possibilitar o desenvolvimento econômico das empresas, pela simplificação, redução e eliminação de obrigações, pode atingir o direito fundamental da vida e saúde do trabalhador brasileiro?

Parece que não podemos e nem devemos usar como único critério o faturamento das empresas para definir o tratamento as empresas no campo da SST, por um simples e fundamental motivo, não importa se a empresa fatura 81.000,00 ou 4.800.000,00/ano ou mais que isso, o direito fundamental a um meio ambiente seguro e saudável deve ser garantido a todos, pelo simples fato de ser humano.

---

<sup>175</sup> O Ministério do Trabalho usa a seguinte classificação: Micro (até 09 pessoas), Pequena (10 – 99), Média (100-499) e Grande (> 500).(KASSAI, 1997).

<sup>176</sup> O IBGE usa a seguinte classificação: Micro (até 19), Pequena (20-99), Média (100-499) e Grande (>500).

<sup>177</sup> O SEBRAE usa uma diferenciação na classificação, para Indústria considera exatamente a mesma classificação acima apresentada para o IBGE, mas para o Comercio propõe a seguinte classificação: micro (até 9), Pequena (10-49), Media (50-99) e Grande (>100).

Este critério do faturamento é indicado e pode ser considerado apenas como critério no que tange ao tratamento favorecido no campo tributário e financeiro/creditício como afirma Moraes (2006) citado por Martins (2014, p. 29).

[...] a receita anual das empresas é uma variável de classificação simplesmente por dois objetivos: a primeira para o enquadramento de MPE's em programas de tributação simplificada do governo federal e dos estados e a segunda para acesso aos programas de concessão a créditos criados pelo governo.

Esta evolução do enquadramento de MPE (pelo faturamento) está totalmente desvirtuada para o campo das obrigações administrativas e trabalhistas, pois o que era para ser uma exceção virou a regra, vide o número de empresas beneficiadas pelo dito tratamento diferenciado e favorecido.

#### 4.1.3 Tratamento diferenciado às MPE na legislação trabalhista

O tratamento diferenciado e favorecido no campo das obrigações trabalhistas às Microempresas<sup>178</sup>, inicialmente apresentava o espírito de realmente afastar algumas obrigações de cunho formal, que não afetavam o direito do trabalhador em si.

A primeira lei a prever este tratamento foi a Lei 7.256/84, que no art. 16 assim tratava a questão:

O Poder Executivo deverá estabelecer **procedimentos simplificados**, que facilitem o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciário pelas microempresas, assim como eliminar e **exigências burocráticas obrigações acessórias** que, mesmo previstas na legislação em vigor, sejam incompatíveis com o tratamento diferenciado e favorecido previsto nesta Lei. (grifo nosso)

Essa lei, no art. 20, dispensava as microempresas de efetuarem as comunicações<sup>179</sup> previstas no art. 139, §§ 2º e 3º da CLT. Este artigo trata das férias coletivas e as comunicações são ao Ministério do Trabalho e ao Sindicato da Categoria profissional, respectivamente.

<sup>178</sup> Importante registrar que até este momento não havia a inclusão das Empresas de pequeno porte, este tratamento diferenciado era apenas para as Microempresas (de acordo com faturamento).

<sup>179</sup> Está comunicação das férias coletivas deve ser feita com antecedência mínima de 15 dias, enquanto nas férias individuais a comunicação das férias deve se dar com antecedência mínima de 30 dias (Art. 135 da CLT).

Sob a égide da CF/88, a Lei 8.864/94 manteve o mesmo texto do artigo acima, no art. 16, e fez uma pequena correção na desoneração prevista na lei 7.256/84, no tocante às férias coletivas, desonerando apenas da comunicação ao Ministério do Trabalho, portanto a comunicação ao Sindicato da Categoria profissional foi reestabelecido.

Nesta lei de 1994, é que a expressão orientação passa a se incorporar ao tratamento diferenciado e favorecido, quando no art. 19 assim se consignou “Sem prejuízo de sua ação específica, as fiscalizações trabalhista, previdenciária e tributária prestarão orientação à microempresa e a empresas de pequeno porte”.

Quanto ao campo trabalhista nenhuma novidade. Como vimos no capítulo anterior é da natureza da atuação da Inspeção do Trabalho a orientação do administrado, chama atenção, que o poder de atuação (atuação específica) ficou ressalvado.

Em 1999, com a Lei 9841/99,<sup>180</sup> o tratamento diferenciado e favorecido no campo trabalhista muda de patamar, pois, além de dispensar de certas obrigações burocráticas e acessórias, as quais inclusive alterou, pois passou a prever que as MPE não têm mais necessidade de cumprir com as obrigações acessórias previstas nos artigos 74; 135,§ 2º; 360; 429 e 628 §1º da CLT, que tratam respectivamente sobre: Controle de jornada, comunicação de férias ao empregado, relação de empregados em três vias, cota de aprendizagem, Livro de Inspeção do Trabalho-LIT. (art. 11 da lei 9841/99).

A mudança no patamar (paradigma) do tratamento diferenciado e favorecido é decorrência da previsão do artigo 12, parágrafo único, da lei em análise, que acabou beneficiando as MPE com o critério da dupla visita:

No que se refere à fiscalização trabalhista, será observado o **critério da dupla visita para a lavratura de autos de infração**, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado, ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência social – CTPS, ou ainda na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

Estava inaugurada uma nova era de “proteção” às MPE, com claro viés de flexibilização na aplicação da regulação do trabalho, e frise-se, exclusivamente da

---

<sup>180</sup> Esta lei expressamente revogou as leis 8.864/94 e 7.256/84, portanto a desobrigação de comunicação quanto a férias coletivas deixa de existir.



regulação do trabalho, neste momento, com o que se pode chamar de sobrestamento do exercício do poder de polícia.

Na cronologia dos instrumentos legais que regulam o tratamento diferenciado e favorecido, no campo trabalhista, vem, na sequência, a Lei Complementar 123 de 14/12/2006, que foi republicada no DOU por conta do disposto no Art. 5º da Lei Complementar 139/2011.

Esta legislação trata do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, e quanto ao tratamento diferenciado e favorecido, estabelece no capítulo VI, sobre a SIMPLIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO e no capítulo VII trata da FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA.

Quanto à **simplificação das relações de trabalho** a LC 123/2006 e suas alterações consolidadas, não inovaram, apenas deixam claras as desobrigações, não mais remetendo aos artigos da CLT, no art. 51 e 52 como segue:

Seção II Das Obrigações Trabalhistas Art. 51. As microempresas e as empresas de pequeno porte são dispensadas: I - da afixação de Quadro de Trabalho em suas dependências; II - da anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro; III - de empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; IV - da posse do livro intitulado "Inspeção do Trabalho"; e V - de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas. Art. 52. O disposto no art. 51 desta Lei Complementar não dispensa as microempresas e as empresas de pequeno porte dos seguintes procedimentos: I - anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS; II - arquivamento dos documentos comprobatórios de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, enquanto não prescreverem essas obrigações; III - apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP; IV - apresentação das Relações Anuais de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. Parágrafo único. (VETADO). Art. 53. (REVOGADO)

Quanto ao artigo 51, destaca-se que no Inciso I: fica claro que as MPE não estão dispensadas de controlar a jornada (74, § 1º), mas de elaborarem o quadro de horário (caput do Art. 74). Quanto ao inciso II ocorreu uma simplificação do controle das férias, abolindo-se a necessidade de anotação das mesmas no registro de empregados. Os incisos III e IV seguem iguais à legislação precedente, o inciso V restabelece a desobrigação da comunicação das férias coletivas ao MTE, que havia sido revogada pela lei 9841/99.

O Artigo 52 repete o texto de legislações anteriores. Entendemos serem absolutamente desnecessárias estas previsões, pois, tudo o que não foi desobrigado pelo Art. 51, deve ser cumprido.

Da fiscalização orientadora, o quadro jurídico vigente, que como vimos já havia sido aventado nas legislações anteriores, ganha corpo com a LC 123, e está balizado no Capítulo VII, artigo 55 que transcrevemos:

55. **A fiscalização**, no que se refere aos **aspectos trabalhista**, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo das microempresas e das empresas de pequeno porte, **deverá ser prioritariamente orientadora quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.** § 1º **Será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração**, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização. [...] § 6º A inobservância do critério de dupla visita implica nulidade do auto de infração lavrado sem cumprimento ao disposto neste artigo, independentemente da natureza principal ou acessória da obrigação.

A fiscalização para a MPE, portanto, deve ter a natureza prioritariamente orientadora, sendo que a materialização desta diretriz ocorre com a adoção do critério de dupla visita. Destaca-se que este critério só se aplica para a autuação e não para a interdição ou embargo.

Especificamente quanto à Fiscalização do Trabalho, como já vimos no capítulo anterior, toda a fiscalização tem natureza orientadora, portanto não há grande novidade neste sentido, a novidade na LC 123 é que ela reafirma a obrigatoriedade da observância do critério da “dupla visita” (§ 1º), ressaltando que a inobservância deste, gera como efeito a nulidade ao auto de infração (§ 6º).

No capítulo segundo tratamos dos tipos de fiscalização e dos instrumentos de atuação da Inspeção do Trabalho, onde se afirmou que a “fiscalização orientadora” não passa da fiscalização tradicional (sancionadora) a qual deve ser realizada observando-se os critérios (hipóteses) legais, que obrigam ao auditor fiscal a concessão de um prazo para as MPEs.

A LC 123 e suas alterações (a última LC 155/2016) não alteram em nada este quadro jurídico, portanto, ao realizar uma fiscalização o AFT deverá observar o critério da dupla visita nas situações em que a irregularidade for sanável, não existe

nenhuma possibilidade de dar prazo para o que já se confirmou no tempo, pois, não existe previsão legal de não punição pelo descumprimento a legislação.

Quanto ao prazo reafirmamos que é de 2 a 8 dias, pois, o § 2º do artigo 55 que foi vetado, criava uma espécie de notificação para cumprimento de dispositivo Legal (BIGNAMI, 2007, p. 64) onde o AFT negociaria um prazo para cumprimento da regulação.

A redação deste dispositivo, que a seguir transcrevemos, foi revogado pela Presidência da República:

§ 2º Ressalvadas as hipóteses previstas no § 1º deste artigo, caso seja constatada alguma irregularidade na primeira visita do agente público, este formalizará Notificação de Orientação para Cumprimento de Dispositivo Legal, conforme regulamentação, devendo sempre conter a respectiva orientação e plano negociado com o responsável pela microempresa ou empresa de pequeno porte.

É importante consignar que as razões do veto presidencial a este parágrafo deixam claro que o poder negociador iria anular o poder de polícia do Estado.

Razões do veto: “Ao atribuir caráter negocial a esse plano, o Projeto de Lei cria a possibilidade de um conflito entre a fiscalização e o empregador - microempresário ou empresário de pequeno porte - que tende a dificultar, senão inviabilizar, a atividade fiscalizadora do Estado, cujo poder-dever de agir garante a aplicação da legislação protetiva do trabalhador, prevista na CLT e em leis extravagantes. A inexistência de limites legais para o denominado ‘plano negociado’ tende a inviabilizar o exercício do poder de polícia administrativa, pois, transfere para o plano da autonomia da vontade o cumprimento da legislação trabalhista, frustrando o seu objetivo. Cumpre lembrar que ideia de negociação é toda pautada na ideia de equivalência entre aqueles que negociam. No caso, o agente público encontra-se num patamar superior ao dos responsáveis pelas microempresas e empresas de pequeno porte, eis que dotado de um poder (fiscalizador) que incide diretamente sobre aquelas. Essa assimetria revelar-se-ia tão mais evidente na medida em que fossem surgindo impasses durante o ‘processo negocial’.

Fica claro que o interesse de abrir a possibilidade de que o capital descumpra as regras de proteção ao trabalhador, foi, é e será sempre o que buscam os representantes dos empregadores (capital).

O que temos hoje é que a Inspeção do Trabalho, ao desempenhar sua missão, pelos AFTs, encontram duas possibilidades: autuam as irregularidades constatadas ou concedem prazo para o empregador cumprir a lei.

Afinal, o que há por traz desta insistência pelo tratamento favorecido e diferenciado às MPEs, pelo meio da institucionalização da “fiscalização orientadora”?

A única resposta que ocorre é a intenção de que o quadro generalizado de descumprimento da regulação do trabalho se perpetue, preferencialmente pela possibilidade de que os empregadores não sejam punidos por este descumprimento das normas.

Façamos uma breve discussão dos fatores que levam a este descumprimento da regulação do trabalho.

Quais são estes fatores?

O primeiro fator que leva ao descumprimento da regulação do trabalho é o custo-benefício.

Se o empregador concluir que o custo de cumprir a Legislação do Trabalho é muito alto, pode preferir correr o risco (Cardoso e Lage, 2005) do não cumprimento da Lei. Aqui o valor das multas é fator decisivo para que o empregador opte por cumprir ou não a regulação.

Outro fator, associado ao anterior, é a baixa probabilidade de o empregador ser fiscalizado, principalmente quando o quadro de AFTs é o menor da história da Inspeção e o número de empresas e de trabalhadores só faz crescer. (FILGUEIRAS, 2012.)

Atualmente o Brasil tem mais de 15 milhões de MPE ativas<sup>181</sup>, o que representa 92,2 % do total de empresas. Destas 41% são optantes do SIMEI, 30 % pelo Simples Nacional e 29 % adotam o regime de tributação normal.

Aqui podemos nos perguntar, por que o Estatuto da MPE não adotou um critério conceitual próprio para definir quais as empresas que realmente necessitam ou merecem um tratamento diferenciado no campo da legislação do Trabalho?

O enquadramento pelo faturamento não parece ser o mais indicado para definir se uma Empresa deve ser tratada pelo modelo de “fiscalização orientadora”.

Existem outras formas de definir o porte de uma Empresa que não simplesmente verificar o quanto é o seu faturamento mensal/anual. Por um acaso no tratamento favorecido diferenciado no campo tributário, a MEI, a ME a EPP recebem exatamente o mesmo tratamento? Por que quanto à regulação do trabalho todas devem ser brindadas com a propalada “fiscalização orientadora”?

---

<sup>181</sup> Em 2016, conforme o site empresômetro acessado em 15/11/2016, disponível em: <http://empresometro.cnc.org.br/Estatisticas>.

Ora, no campo do trabalho, especificamente no que concerne à SST já existe Há muito tempo um tratamento diferenciado para empresas com um número menor de empregados<sup>182</sup>, mas não como único fator, pois é necessário considerar o grau de risco das atividades desempenhadas.

Este duplo critério, grau de risco x número de empregados, é utilizado para dimensionamento do SESMET (NR 4) e também, de certa forma, na definição de quantos membros deve possuir uma CIPA (NR5). A NR 18 só obriga a elaboração do PCMAT nas obras em que o número de empregados for maior de 20.

A própria NR 7 dispensa de elaboração do relatório anual empresas com número menor de empregados, de acordo com o grau de risco.

O critério único do faturamento, que vige hoje, pode ser interessante para dar um tratamento diferenciado e favorecido no campo tributário e até mesmo no creditício, mas é absolutamente inadequado no referente à regulação do trabalho, em especial na área da SST.

Por que afirmamos isso? Porque o universo de empresas que tem o benefício de serem fiscalizados via uma “fiscalização orientadora”, como vimos, representa mais de 90% do total de Empresas ativas no Brasil.

Vale dizer que este modelo (que impõe a dupla visita) flexibilizou as prerrogativas e reduziu o poder (alcance) dos instrumentos de atuação da Inspeção do Trabalho, em especial do auto de infração (FILGUEIRAS, 2012, p. 189).

Este modelo da fiscalização orientadora vem juntar-se a outras situações como: reduzido número de AFTs, falta de condições de trabalho, baixo alcance da Inspeção do Trabalho, valores de multa irrisórios (congelados), padrão de atuação “conciliacionista” para perpetuar o que Filgueiras (2012, p. 189) chamou de “pandemia do desrespeito às normas de regulação do trabalho”.

Qual a intenção por traz deste modelo que quer dar à grande maioria dos empregadores do Brasil um tratamento, no campo trabalhista, diferenciado e favorecido pela “fiscalização orientadora”?

Será que a intenção é fazer que as empresas, após a mera orientação dos AFTs, passem a cumprir a regulação? Será que é avaliar o descumprimento da

---

<sup>182</sup> A grande maioria dos países utiliza o critério do número de empregados para definir se uma Empresa é Micro ou pequena Empresa. Vide tabela elaborada por Silvia Kassai, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511997000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511997000100004).

regulação do trabalho até que a empresa seja finalmente fiscalizada, para somente a partir daí se considerar responsável pelo cumprimento da regulação do trabalho? Quantos mais deverão morrer e se tornarem permanentemente incapazes para o trabalho até que se considere que a regulação do trabalho deve ser cumprida?

Este modelo que está em uso tem melhorado as condições de trabalho e vida dos trabalhadores brasileiros?

Segundo Filgueiras (2012, p.189 ) o Estado não se propõe a “dar migalhas” de contribuição à efetividade da regulação do trabalho, e afirma: mesmo que não se espere que ele garanta o cumprimento integral das regras, deveria ao menos incentivar o cumprimento das normas pelos empregadores e não o afastamento delas.

Parece que o Estado tem caminhado numa via totalmente contrária ao permitir que os interesses econômicos se sobreponham aos valores sociais, isto fica claro pelo fato de que após a aprovação da lei complementar 123 (2006), vide análise retro, até hoje (2017), no que tange à regulação do art. 55 em especial seu § 3º “Os órgãos e entidades competentes definirão, em 12 (doze) meses, **as atividades e situações cujo grau de risco seja considerado alto**, as quais não se sujeitarão ao disposto neste artigo.”. Para a fiscalização das NRs, o órgão competente é o MTb pela SIT.

Mesmo após 10 anos do prazo, até o momento não foi estabelecido quais seriam as atividade e situações em que o risco de acidente fosse tão alto a ponto não justificar o tratamento diferenciado e favorecido, colocando-se em primeiro lugar a vida, a integridade física e a saúde dos trabalhadores brasileiros.

Parâmetros para adoção de tal medida existem, pois todas as atividades econômicas são classificadas pelo grau de risco, de acordo com anexos da NR4, além de que o conceito de Grave e Iminente Risco (GIR), trabalhado no capítulo anterior, poderia ser usado para o que a lei chamou de “situações de risco”, assim, por exemplo, poderíamos usar como padrão não adotar a fiscalização orientadora nas Atividades econômicas enquadradas nos graus de risco 3 e 4 (NR 4) e em todas as situações de GIR.

No nosso estudo documental sobre as AAT vamos verificar se os AFTs têm observado a dupla visita nas atividades de alto grau de risco e de GIR, ou se esta

omissão do MTb em regulamentar este dispositivo tem sido suplantado pela realidade?

#### 4.2 DESCONSTRUÇÃO DO MITO<sup>183</sup> DA FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA (CRITÉRIO DA DÚPLA VISITA)

A primeira constatação é que este tipo de fiscalização preconizada na nossa CF no regulamento da ordem econômica não é propriamente a manifestação do poder de polícia administrativa e foi desenvolvida no intuito de dar um tratamento diferenciado às MPE, que constitui em uma forma de fiscalização que não pode exercer o poder de coerção de imediato, ela deve inicialmente “orientar”, quer dizer, identificar as irregularidades, mas não lavrar o competente auto de infração, que é o instrumento por excelência do exercício do poder de polícia no campo da legislação do Trabalho (incluindo-se a legislação de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável).

No capítulo anterior apresentamos que o perfil de atuação da Inspeção do Trabalho, no que se refere ao uso de seu principal instrumento legal, o auto de infração tem mostrado uma mudança. Os AFTs têm lavrado mais autos, apesar das suas mazelas e dificuldades.

A primeira questão a ser enfrentada é que se defende com a “fiscalização orientadora” é que na primeira visita o AFT deveria apenas orientar e advertir o descumpridor da regulação e apenas numa segunda visita, se a irregularidade continuasse, deveria ser lavrado o auto de infração.

Ocorre que toda a fiscalização, segundo Filgueiras (2012, p. 226), ou qualquer forma de atuação do Estado (Justiça, MPT) traz na sua materialização a “divulgação das normas para os capitalistas abordados”, portanto, são “sempre e necessariamente explicativas”. Acrescenta o autor que:

Auditores, juízes e procuradores analisam determinado fato concernente ao cumprimento do direito do trabalho e dizem ao empregador qual conduta é legal e qual é irregular. Poderíamos chamar esse procedimento de princípio inerente das ações das instituições de vigilância do direito do trabalho.

---

<sup>183</sup> Mito aqui é utilizado como uma verdade exagerada e não como uma mentira.

Destaca-se que a atuação da Inspeção do Trabalho, além da característica de evidenciar a norma, explicando o que o administrado descumpriu, traz, no seu exercício, a possibilidade de perda pecuniária ao capitalista abordado.

Aqui precisamos clarear, se a intenção do alargamento do enquadramento da MPE visa a aumentar a apreensão do que a lei regula, ou se apenas visa a diminuir ainda mais a possibilidade de ao ser flagrado descumprindo a lei de não sofrer uma pena pecuniária (multa).

Filgueiras (2012, p. 293) propõe-se a testar três hipóteses “existentes na literatura e nas próprias instituições sobre as formas possíveis de incentivo aos empregadores à obediência às normas”:

1) **Orientação**: os empregadores não cumprem a legislação por desconhecimento, e basta serem informados para cumpri-la. 2) **Cálculo financeiro**: as empresas só cumprem as normas trabalhistas se for racional do seu ponto de vista. Em regra, direito do trabalho é considerado (e quase sempre é) custo; portanto, só é respeitado se a expectativa do prejuízo engendrado pelo seu descumprimento for maior. Boa ou má fé, ou vontade de cumprir a norma são fenômenos sociologicamente marginais para se entender o processo em questão. 3) **Inviabilidade**: o descumprimento do direito do trabalho no Brasil ocorre porque é inviável para as empresas seu cumprimento, por ser muito custoso, detalhado, ou qualquer adjetivo que não permita sua vigência.

Com relação à orientação, chega-se às seguintes conclusões:

As reincidências de Fiscalizações são grandes (1 em cada 3 empresas já foi fiscalizada) e apesar das visitas recorrentes, o número de infrações cresceu no período examinado (FILGUEIRAS, 2012, p. 296).

Não apenas quanto às mesmas empresas fiscalizadas cresceu o número de infrações, mas também em razão das próprias normas fiscalizadas, ocorreu crescimento de infrações. (FILGUEIRAS, 2012, p. 296).

Nas empresas fiscalizadas pelo grupo de controle, fiscalizadas anteriormente, o número de infrações foi maior do que a média nacional. Isto independente do Porte das Empresas, ou do tipo de cobrança, legislação ou SST. (FILGUEIRAS, 2012, p. 297)

Especificamente quanto à SST, as empresas, apesar de diversas fiscalizações (em média 30 fiscalizações por empresa), reiteraram a prática de infrações às normas regulamentadoras, mesmo nos casos de segunda fiscalização do grupo de controle. (FILGUEIRAS, 2012, p. 298)



Todos os anos são dadas milhões de orientações aos infratores, mas isto não tem feito com que eles mudem sua postura de naturalmente descumprir a regulação. (FILGUEIRAS, 2012, p. 299)

Conclui o autor quanto ao uso da orientação como meio de fazer com que o empregador cumpra as normas de regulação o seguinte:

A fiscalização vai às empresas, constata infrações e dá prazo para saneamento (documentado no livro), mas, com o retorno da fiscalização, as mesmas desobediências são detectadas. Como foi adiantado, há desobediência reiterada das irregularidades, e, de acordo com os estudos de caso, ocorre também a constatação de novas infrações às normas, sugerindo que a sensação de impunidade tanto incentiva a reincidência como alimenta o recrudescimento das infrações. (FILGUEIRAS, 2012, 298).

O principal argumento de quem defende a necessidade de “orientação” às MPEs e até às grandes empresas, cai por terra como o próprio autor confirmou em sua pesquisa empírica, pois ano a ano as empresas, mesmo tendo sido orientadas, cometem as mesmas irregularidades, portanto não é por falta de orientação que infringem as regras, escoram-se neste argumento, para sistematicamente descumprirem a lei.

Neste sentido as seguintes passagens de sua obra:

Entretanto, o argumento que defende a concessão de prazo ao empregador sem lavratura do respectivo auto de infração é justamente que a infração é decorrente do suposto desconhecimento das normas pelas empresas. Desse modo, se foi dada a orientação, a empresa passa a conhecer a norma e, portanto, não deveria reincidir na ilegalidade. Desse modo, se foi dada a orientação, a empresa passa a conhecer a norma e, portanto, não deveria reincidir na ilegalidade. Destarte, estamos diante da eliminação empírica de uma hipótese para a explicação do cumprimento ou não da legislação trabalhista. **Todos os anos, são dadas milhões de orientações aos infratores, mas as infrações se repetem.** Ou seja, conhecendo as normas ou não, os empresários as infringem. (FILGUEIRAS, 2012, p. 299)

Dessa forma, o mito de que as MPEs devem ser orientadas a cumprir as normas é derrubado pelo fato de que, mesmo após as orientações (puras, pois os autos de infração também cumprem este papel) não passaram a cumprir a normas, pelo contrário, ante a impunidade, foram de certa forma, “incentivadas” a incrementar o nível de descumprimento.

Vejamos a seguir a segunda hipótese que Filgueiras (2012) testou como forma de fazer o capital cumprir a regulação do trabalho: cálculo financeiro.

Resgatam-se de Filgueiras (2012) algumas passagens que afirmam que o Direito do Trabalho é visto como custo pelo Empregador.

Direito do trabalho é regra a ser seguida e quase sempre custo que não traz lucro direto ao empregador, pelo contrário, pois é distributivo. Ele é teleológico, é “direito à vida”, sendo uma desmercantilização de aspectos da relação de emprego, como dissemos no Capítulo 3. Por isso, por definição, vive em tensão e quase sempre afronta a livre reprodução do capital, pois é incorporado como custo. (FILGUEIRAS, 2012, p. 303)

Logo na sequência o autor afirma que a efetividade do direito do trabalho, entenda-se cumprimento da regulação, está relacionada de forma direta com a possibilidade de o Empregador ter uma perda pelo não cumprimento das leis.

O direito do trabalho só pode ter alguma efetividade se seu descumprimento acarretar perda de dinheiro pelas empresas, ou seja, a empresa tem de saber que, financeiramente, é pior desobedecer. Mas essa perda não pode depender do cenário do processo de acumulação: leia-se, indo bem ou mal, a empresa deve saber que o desrespeitar as normas vai reduzir seu lucro; nem pode estar submetida apenas a uma relação positiva entre direito do trabalho e produtividade ou receita. Só assim o direito do trabalho funciona como limite de civilidade à lógica do capital. (FILGUEIRAS, 2012, p. 303)

A respeito da política pública de efetivação do direito do trabalho é importante esta contribuição do autor:

[...] a política pública que intente a efetivação do direito do trabalho deve ser geral (não customizada), sempre atingindo o lucro dos infratores. Como pretendem ser patamar mínimo civilizatório, as normas de proteção ao trabalho são gerais (pelo quadro jurídico), objetivam atingir indistintamente os empregados. Onde há particularidades que não contradizem esse patamar, como na saúde e segurança por setores, nos quais os riscos ocupacionais variam, já há as especificidades. (FILGUEIRAS, 2012, p. 316).

Um tratamento favorecido e diferenciado às MPEs não pode se desvincular deste pressuposto de que todos os trabalhadores, indiferente de estar vinculado a uma grande, média, pequena, micro ou a um microempreendedor individual, têm o mesmo direito.

Com relação ao último critério, a **impossibilidade de cumprimento** da regulação do trabalho pelas MPEs o autor comprovou nas suas pesquisas empíricas que as Pequenas empresas inclusive quando cobradas com coerção conseguem se adequar:

A outra hipótese alternativa ao cálculo custo X benefício seria a inviabilidade do cumprimento da legislação como explicação para a evasão das normas, o que, já vimos no Capítulo 5, é de difícil sustentação, pois quase sempre

trata-se de itens básicos reiteradamente descumpridos. Além disso, as empresas, em regra, cumprem inicialmente as determinações da fiscalização. Nos estudos de caso, veremos que, com a postura alternativa<sup>184</sup>, a reincidência na ilegalidade é bem menor, mesmo para empresas pequenas, expressando a viabilidade das normas de proteção ao trabalho. (FILGUEIRAS, 2012, p. 300)

Como forma de ratificar que é possível o cumprimento da regulação, o Autor constatou na sua pesquisa que a atuação alternativa, pelo grupo de controle, obteve um nível superior de adequação à norma comparativamente a postura tradicional (não autua), e também se conseguiu um menor índice de reincidência. A pesquisa foi feita com estudos de caso. (FILGUEIRAS, 2012, p.309).

Afirma o autor, com base nos estudos de caso, que realizou em pequenas e grandes empresas, “quanto mais impositiva for a fiscalização, maior a efetividade do direito do trabalho e por mais tempo ele é obedecido”. (FILGUEIRAS, 2012, p. 316)

Constatou ainda que nenhuma das empresas fiscalizadas teve que fechar em razão da atuação impositiva realizada, como se verifica:

Nenhuma das empresas inspecionadas pelo Grupo de Controle fechou por conta da fiscalização, nem poderiam, a menos que não tivessem capacidade mínima de existir pela obtenção de renda. Nesse caso, o empreendimento não poderia ser empresa, e outras modalidades de organização da propriedade e da produção deveriam ser buscadas como alternativa<sup>185</sup>.

Em síntese, os mitos desconstruídos de que a MPE devem ser orientada e de que não cumprem as normas por impossibilidade de fazê-lo, agregada à ideia de

---

<sup>184</sup> Postura alternativa aqui para o Autor é aquela que contrariando o *modus operandi* hegemônico da Inspeção (dar prazo para regularizar sem autuar) impõe a observância da regulação pela autuação das infrações constatadas.

<sup>185</sup> Filgueiras (2012, p. 292) explica esta sua afirmação com a seguinte manifestação “De qualquer modo, se as normas de proteção ao trabalho fossem de cumprimento inviável pelas empresas, e o modelo almejado de uma sociedade minimamente civilizada é trabalhar com acesso a água para beber, banheiro para as necessidades fisiológicas, mesa para efetuar as refeições, cobertura contra intempéries, guarda-corpo para evitar mortes, enfim, essas tecnologias tão “complexas” que empresas de todos os tamanhos descumprem reiteradamente, então ficaria difícil encontrar qualquer justificativa plausível para defender o atual modo de produção. Essa alusão à (in)capacidade de cumprir as normas trabalhistas e a necessidade de formas alternativas para promovê-las esteve presente na literatura recente” Em nota de rodapé ainda se manifesta assim “Trabalhos publicados por OIT e IPEA, normalmente focados na promoção do cumprimento da legislação pelas pequenas empresas, sugerem ações de colaboração, orientação retórica, como forma de garantir a sobrevivência das empresas e respeito futuro à legislação. Sem fazer juízo de valor sobre a proposta, nela subjaz a naturalização do assalariamento como forma de produção da riqueza social. Se as empresas pesquisadas são incapazes de operar respeitando os parâmetros mínimos do direito do trabalho, por que têm que continuar como empresas? Por que não organizá-las em sociedades divididas entre os trabalhadores, já que são muito pequenas para comportar a legislação trabalhista, e, a partir daí, os órgãos de assessoria do Estado incentivariam seu florescimento?”

que todo o empregador (capital) faz o cálculo entre a vantagem de cumprir ou não as normas, indica-nos que o modelo adotado no campo econômico, pelo tratamento favorecido e diferenciado que busca incentivar o crescimento econômico das empresas, não leva em consideração os princípios fundamentais, da valorização social do trabalho e da dignidade da pessoa humana, principalmente quanto à defesa do direito da MPE à propalada fiscalização orientadora.

Urge, portanto, uma mudança neste modelo de política econômica desenvolvimentista a base da negação da regulação do trabalho.

A postura da Inspeção do Trabalho necessita romper com o *modus operandi* de orientar/negociar o cumprimento da norma. Cabe assumir seu papel de impor o respeito ao Direito do Trabalho, sancionando o descumprimento.

Esta postura “flexível” ou até condescendente quanto ao descumprimento da regulação gera no capital o efeito demonstração contrário do que deveria, pois ao invés de incentivar o cumprimento das regras de proteção do trabalhador acabam ocasionando justamente o desrespeito da regulação.

#### 4.3 ACIDENTES DE TRABALHO E O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO - INFORTÚNIOS NO TRABALHO

Neste tópico estuda-se o conceito de acidente de trabalho e suas propostas de classificação, bem como os fatores de risco, importante, pois na análise documental será centrado o estudo em apenas um dos tipos de acidente.

##### 4.3.1 Conceito e tipologia dos acidentes de trabalho

Propomo-nos a fazer um breve percurso na conceituação, quer seja legal ou doutrinária, do acidente de trabalho, distinguindo entre acidente em sentido lato e estrito, acidente típico e equiparado a acidente.

O acidente de trabalho é um verdadeiro atentado contra a vida (acidente fatal), integridade física (acidentes graves – lesões) e contra a saúde (adoecimentos ocupacionais).

O acidente do trabalho é o resultado da exposição do trabalhador aos riscos (fatores de risco) sem a devida cautela, sem a implantação dos devidos cuidados, ou seja, sem efetuar o controle dos riscos ocupacionais, expondo o trabalhador a condições inseguras, insalubres e perigosas.

O acidente de trabalho é tipo (espécie) da qual é gênero o acidente (BUDEL, 2012, p. 2), outras formas de acidente são os acidentes de trânsito, doméstico e aéreo e assim por diante (estes mesmos acidentes se envolverem trabalhadores serão de trabalho).

Conforme afirma Costa (2008, p. 74) o acidente remete à ideia de “desgraça, desastre, fatalidade, um acontecimento fortuito e anormal, que destrói, desorganiza ou deteriora, produzindo consequências de ordem material. Se afeta pessoas, converte-se em acidente humano e se for em razão do trabalho, interessam as regras de infortunística laboral”.

Outra visão é apresentada por Oliveira (2007, p. 44), ao destacar que o acidente é causado e não ocorre pelo acaso, e principalmente é algo indesejável, ou entre outros termos, algo que devemos evitar, assim se manifesta: “a palavra acidente já imprime ao conceito a marca da casualidade, do acontecimento não desejado nem ocasionado voluntariamente”.

Apresenta-se uma breve conceituação e classificação legal e doutrinária sobre o acidente de trabalho.

O conceito legal de acidente de trabalho está estabelecido no o art. 19 da Lei nº 8.213/91:

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

O conceito legal ressalta o exercício do trabalho e o dano decorrente e prescreve o que seria o acidente típico de trabalho.

Costa (2008, p. 81), que usa a expressão acidente tipo, conceitua nos seguintes termos: “O acidente tipo, ou acidente modelo se define como um ataque inesperado ao corpo humano ocorrido durante o trabalho, decorrente de uma ação traumática violenta, subitânea, concentrada e de consequências identificadas.”

Costa (2008, p. 81) afirma ainda que os acidentes típicos se relacionam com o descumprimento de obrigações de fazer e não fazer impostas na regulação, pois tem conexão com medidas de prevenção que devem ser adotadas pelo Empregador. Conclui o autor nos seguintes termos: “Quanto menos proteção ao trabalho ou maior desobediência às normas de segurança, mais ampla será a incidência do infortúnio laboral”.

Nesta mesma linha, vinculando a ocorrência dos acidentes com o descumprimento das normas regulamentadoras se posicionam Rodrigues e Scienza (2015, p. 9), ao afirmarem que: “O elevado nível de risco no trabalho e a violação a preceitos normativos são entes que normalmente coexistem, primo-irmãos do descaso e da desconsideração com a vida humana”.

Propomo-nos no estudo documental a ser realizado na parte final deste capítulo, com base nos relatórios de Análise de Acidente do Trabalho- AAT, verificar se nas investigações realizadas pelos AFTs conseguiram estes identificar como prováveis causas dos acidentes, o descumprimento de itens das NRs, quais são estes itens e quais as principais normas descumpridas pela MPE em comparação com as empresas de Médio e Grande Porte.

Para além do conceito é possível buscar na lição de Russomano, citado por Brandão, as seguintes características do acidente de trabalho:

Para Mozart Victor Russomano o acidente do trabalho será necessariamente: **Súbito**: acontece em um pequeno lapso de tempo, não sendo assim, de natureza progressiva. **Violento**: capaz de causar danos de natureza anatômica, fisiológica ou psíquica. **Fortuito**: Não pode ser provocado, nem direta, nem indiretamente, pela vítima. Determina uma lesão corporal capaz de diminuir ou excluir a capacidade de trabalho da vítima, sendo essa a sua consequência direta. (BRANDÃO, 2006, p. 124)

Outra característica marcante dos acidentes é que eles decorrem de situações absolutamente preveníveis e previsíveis, é claro que indesejadas, mas aí entra a lição de Beck (2002), que os riscos, além de probabilidades de ocorrência de um evento adverso, se mostram como resultados de nossas escolhas.

Neste mesmo sentido, afirma De Giorgi (1988, p. 215): “Os danos, no caso de serem produzidos, podem ser imputados a decisões: diferentes decisões poderiam tê-los evitado”

Segundo Sebastião Geraldo de Oliveira considera-se acidente de trabalho em sentido genérico o evento em si, a ocorrência de determinado fato em virtude da

conjugação aleatória de circunstâncias causais. No sentido estrito, caracteriza-se também pela instantaneidade: a ocorrência é súbita e a lesão imediata. (OLIVEIRA, 2007, p. 40). O acidente de trabalho estrito, portanto, é o que Costa aponta como acidente tipo/típico.

No conceito ampliado de acidente de trabalho que a lei e alguns doutrinadores consideram equiparados ao acidente de trabalho encontramos as doenças ocupacionais. (COSTA, 2008, p. 80-1), o que também é denominado como infortúnios do trabalho.

O conceito legal de acidente de trabalho estabelecido na legislação previdenciária reconhece, portanto, além do acidente típico, que acima foi conceituado (art. 19) as doenças ocupacionais, como acidente de trabalho, cuja classificação se dá em doenças profissionais e doenças do trabalho descritas no art. 20, inciso I e II, respectivamente da Lei 8.213/91.

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas: I - **doença profissional**, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social; II - **doença do trabalho**, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

A principal diferença entre os dois tipos de doença ocupacional está no fato de a doença profissional acometer certos profissionais (Ex. mineiro que sofre de silicose) e a doença do trabalho acometer qualquer trabalhador exposto ao risco ambiental independente da profissão (Ex. um mineiro que desenvolve uma lesão por esforço repetitivo- LER).

Para Costa (2008, p. 82) é possível diferenciar claramente o acidente típico das moléstias ocupacionais, como se vê na seguinte passagem:

Portanto, é infortúnio modelo porque versa sobre acontecimento brusco, repentino, inesperado, externo e traumático, ocorrido durante o trabalho ou em razão dele, que agride a integridade física ou psíquica do trabalhador. O conteúdo dos requisitos permite uma nítida diferenciação com a moléstia ocupacional que, em geral, tanto pode ser súbita quanto lenta, repentina ou progressiva, externa ou interna (enfermidade-acidente, no caso de hérnia, por exemplo, quando resultante de esforço agudo)

É no campo das doenças do trabalho que se faz imprescindível a fiscalização das condições do meio ambiente do trabalho, pois diferentemente das doenças

profissionais, nas quais o nexo causal<sup>186</sup> entre doença e trabalho é imediata (objetiva), dispensando-se o trabalhador de provar o nexo<sup>187</sup>, nas doenças do trabalho terá o empregado que provar que foi o ambiente laboral que desencadeou ou agravou a doença ou perturbação funcional (COSTA, 2008, p. 83).

Não podemos deixar de reconhecer que o acidente do trabalho é uma relação de causa e efeito, conforme afirma Michel:

Assim sendo, “[...] o que qualifica, verdadeiramente, o acidente do trabalho é ser ele o resultado do nexo entre uma ocorrência (causa) e uma lesão corporal ou perturbação funcional (efeito), havendo, portanto, uma conexão indispensável entre o acidente e a vítima.” (MICHEL *apud* BRANDÃO, 2006, p.125)

Neste mesmo sentido a contribuição de Rodrigues e Scienza (2015, p.1), apresentando uma visão mais sociológica da questão acidente de trabalho, trata também da consequência para a sociedade, mas sem deixar de apontar a existência dos fatores causais.

Acidentes e doenças são sombras observáveis do descaso, insensibilidade e violência que permeiam as relações de trabalho em nosso país. Sob a ação de determinantes sociais reconhecidas, inclusa a forma de inserção dos trabalhadores no processo de produção, são fenômenos que enlutam e desintegram famílias de norte a sul, agindo com significativo fator de exclusão social.

Em outra passagem, os autores referem a questão de que a rede de fatores (predecessores) interagem provocando o resultado indesejado, o acidente, ao afirmarem que:

O evento acidentário no trabalho é resultado da mútua interação da rede de fatores que o precedem. A avaliação destes fatores, encontrados nos processos investigativos de causalidade de acidentes constantes do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) aponta rotineiramente para a prévia exposição da vítima a uma condição de grave e iminente risco (RODRIGUES; SCIENZA, 2015, p. 3)

---

<sup>186</sup> Afirma Garcia (2009, p. 140) “Um dos aspectos mais relevantes para a caracterização do acidente de trabalho (a que se equipara a doença do trabalho) é o chamado “nexo causal”, no caso, entre a enfermidade e o labor. Em outras palavras, é necessário a relação de causa/efeito entre doença e o exercício das funções no trabalho, para que aquela seja considerada como trabalho”.

<sup>187</sup> Esta necessidade de provar o nexo entre a doença e funções desempenhadas foi mitigada pela implantação do Nexo Técnico Epidemiológico – NTEP – pela lei 11.430/2006, regulamentado pelo decreto 6.042/2007, porque conforme afirma Garcia” [...] presente o nexo técnico epidemiológico (entre trabalho e agravo), passa a existir a presunção relativa de que a doença tem natureza ocupacional.”



As circunstâncias causais são o que se pode chamar de fatores de risco desencadeadores dos acidentes, ou eventos adversos, ou, como defendem alguns, os infortúnios laborais.

#### **4.3.2 Fatores de risco ambientais/ocupacionais**

Um interessante conceito de fator de risco é o que se encontra em citação de Rouquayrol et al., (1996), feita por Gondim (1996, p. 96), que a seguir se reproduz:

Fator de risco ou de exposição é algum fenômeno de natureza física, química, orgânica, psicológica ou social no genótipo ou fenótipo, o qual está referido à ocorrência de um determinado agravo ou evento de saúde. Pode ter diferentes intensidades (alto, médio, baixo) e estar em múltiplas dimensões da vida (biológica, ambiental, social, tecnológica). Um fator de risco, na modelagem ou análise de risco, é operacionalizado como uma variável – ‘preditora’, ou seja, é uma condição especial, que, pela variabilidade de sua presença ou ausência, está associada à ocorrência de um agravo ou evento observado e pode estimar o risco de ocorrer com maior ou menor intensidade.

Neste conceito apreende-se que o fator de risco e a exposição de risco apresentam as mais diversas naturezas. Destaca-se a noção de que os fatores são as variáveis ou condições que levam a ocorrência ou não de um certo evento adverso que causa dano.

Para Mauro (2004, p. 432) considera-se fator de risco para provocar um dano, toda característica ou circunstância que acompanha um aumento de probabilidade de ocorrência do fator indesejado, sem que o dito fator tenha de intervir necessariamente em sua causalidade.

Antes de descrever os fatores de riscos, podemos ainda apresentar afirmação de Takeda (2002, p. 37) ao tratar dos riscos ambientais, reforçando a ideia de que a exposição do trabalhador aos fatores gera o indesejado dano: “Riscos a saúde dos trabalhadores são os fatores ambientais que podem causar lesão, doença ou inaptidão ou afetar seu bem-estar e o da comunidade”

Aqui se percebe que os riscos são identificados com os fatores de risco que o ambiente de trabalho apresenta, mas que tem potencial para causar os acidentes.

Em outra passagem, Takeda (2002, p. 37) apresenta com base em Bulhões, (1994), Marziale, (1995) e Lopes et al., (1996), a aproximação conceitual dos fatores

ambientais com a noção de riscos ocupacionais afirmando que estes potencializam (favorecem) a ocorrência do evento adverso (acidente).

Mauro (2004, p. 342) propõe, com base na Organização Pan-Americana da Saúde no Brasil, uma classificação dos fatores de riscos ocupacionais em 05 grandes grupos:

[...] **físicos**- agressões ou condições adversas de natureza ambiental que podem comprometer a saúde do trabalhador; **químicos**- agentes e substâncias químicas, sob a forma líquida, gasosa ou de partículas e poeiras minerais e vegetais, comuns nos processos de trabalho; **biológicos**- microorganismos geralmente associados ao trabalho em hospitais, laboratórios e na agricultura e pecuária; **ergonômicos e psicossociais** - que decorrem da organização e gestão do trabalho; **de acidentes**- ligados à proteção das máquinas, arranjo físico, ordem e limpeza do ambiente de trabalho, sinalização, rotulagem de produtos e outros que podem levar a acidentes do trabalho.

O autor trata de riscos ocupacionais na área da saúde, mas esta classificação é apropriável para qualquer área de atividade econômica (indústria, comércio e serviços). Com exceção do fator psicossocial, os demais estavam previstos no anexo IV da antiga redação da NR 5 (portaria 33/1983), ao tratar de detalhes, sobre a elaboração do mapa de risco, a redação atual da NR 5 (portaria 25/1995 e atualizações posteriores), suprimiu o anexo, mas manteve a obrigação de elaborar o mapa de risco.

Os três primeiros fatores de risco apontados (físicos, químicos e biológicos) são os tradicionais agentes de insalubridade que estão previstos na NR 9, estes fatores/agentes, conquanto também possam causar um acidente típico, em especial as substâncias químicas, estão mais relacionados ao surgimento de doenças ocupacionais, ou seja, podem influir na saúde do trabalhador.

Na sequência aprofundar-se-á um pouco o estudo sobre os riscos ocupacionais (fatores) acima mencionados:

**Agentes físicos** – de acordo com a NR 9 item 9.1.5.1 compreendem “as diversas formas de energia de a que possam estar expostos os trabalhadores, tais como: ruído, vibrações, pressões anormais, temperaturas extremas, radiações ionizantes, radiações não ionizantes, bem como o infra-som e o ultra-som.

**Agentes químicos** – de acordo com a NR 9 item 9.1.5.2 – são as “substâncias, compostos ou produtos que possam penetrar no organismo pela via respiratória, nas formas de poeiras, fumos, névoas, neblinas, gases ou vapores, ou

que, pela sua natureza da atividade de exposição, possam ter contato ou ser absorvidos pelo organismo através da pele ou por ingestão.

Agentes **biológicos** – de acordo com a NR 9 item 9.1.5.3 – são as “bactérias, fungos, bacilos, parasitas, protozoários, vírus, entre outros.

Além desses, temos os **fatores psicossociais** que se identificam como condições que levam ao estresse no trabalho, abrangendo os seguintes aspectos: “o clima ou cultura organizacional, as funções laborais, as relações interpessoais no trabalho e o desenho das tarefas” (WATANABE, 2015, p. 28).

A autora, seguindo diretrizes da OIT, aponta ainda que os fatores psicossociais remetem “às interações entre ambiente de trabalho, conteúdo do trabalho, condições organizacionais e, de outro lado, às capacidades, necessidades, cultura do trabalhador e considerações pessoais extralaborais.” (WATANABE, 2015, p. 28).

Em seu estudo, Watanabe (2015, p. 29) apresenta um quadro com fatores psicossociais e condições de risco, com base na European Framework (PRIMA-EF, 2011), que são os seguintes:

[...] **ao conteúdo do trabalho** Ausência de variações ou ciclos curtos de trabalho, trabalho fragmentado ou sem sentido, subutilização de habilidades, alto nível de incerteza, exposição contínua a pessoas devido ao trabalho realizado. • **à carga e ritmo de trabalho** Sobrecarga ou pouca carga, ritmo das máquinas, altos níveis de pressão por tempo, continuamente sujeito a prazos. • **ao horário de trabalho** Turno de trabalho, turnos noturnos, horários de trabalho não flexíveis, horários imprevisíveis, longas jornadas de trabalho ou sem convívio social. • **ao controle** Baixa participação na tomada de decisões, falta de controle da carga de trabalho, ritmo de trabalho. • **ao ambiente e equipamentos** Disponibilidade de equipamentos, compatibilidade ou manutenção inadequada; condições ambientais ruins como: falta de espaço, iluminação fraca, ruído excessivo. • **à cultura organizacional e função** Comunicação fraca; baixos níveis de apoio para a solução de problemas e desenvolvimento pessoal; falta de definição ou acordo sobre os objetivos organizacionais. • **às relações interpessoais no trabalho** Isolamento físico ou social; precariedade das relações superiores ou colegas de trabalho, conflito interpessoal, falta de apoio social. • **aos papéis na organização** Ambiguidade de papéis, conflito de papéis, e responsabilidade pelas pessoas. • **ao desenvolvimento da carreira** Estagnação da carreira e incerteza, baixa promoção ou promoção em excesso, remuneração precária, insegurança no trabalho, baixo nível social do trabalho. • **à interface lar-trabalho** Demandas conflitantes do trabalho e vida pessoal, pouco apoio no lar, carreira dupla.

Constata-se que os riscos psicossociais remetem em alguns pontos a questão de organização e sistematização do modo de produzir, do modo de trabalhar da

Empresa, ou seja, os fatores de risco psicossociais no trabalho aproximam-se da ideia de fatores de risco subjacentes:

Quanto aos aspectos organizacionais destacam-se a jornada prolongada, sobrecarga, acúmulo de atividades ou de funções, demanda vocal excessiva, ausência de pausas e de locais de descanso durante a jornada, falta de autonomia, ritmo estressante, trabalho sob forte pressão e insatisfação com o mesmo e/ou remuneração. (WATANABE, 2015, p. 28)

Note-se, a seguir, que em termos de regulação, o legislador trata dos aspectos organizacionais enquanto integrantes da ergonomia. Esta divisão de riscos psicossociais e ergonômicos, tem relevância apenas no aspecto doutrinário.

**Riscos ergonômicos:** de acordo com a NR 17, item 17.1 e 17.2 os riscos ocupacionais ergonômicos expõem os trabalhadores a condições de trabalho para as quais não houve adaptação do ambiente laboral às suas características psicofisiológicas, estas condições do meio ambiente do trabalho abrangem: “levantamento, transporte e descarga de materiais, ao mobiliário, aos equipamentos e às condições ambientais de trabalho e à própria organização do trabalho.”

No manual de aplicação da NR 17 (publicação do MTb, 2003, p. 11) são apresentados dois conceitos de ergonomia o primeiro da Ergonomics Research Society (1949) “Ergonomia é o estudo de relacionamento entre o homem e seu trabalho, equipamento e ambiente, particularmente, a aplicação dos conhecimentos de anatomia, fisiologia e psicologia na solução dos problemas surgidos desse relacionamento”

Qual seria o maior “problema” nesta relação? Poderíamos indicar a exposição do trabalhador a riscos ocupacionais.

O outro conceito apresentado no referido manual é o de Wisner (1987), para quem: “Ergonomia é o conjunto dos conhecimentos científicos relacionados ao homem e necessário à concepção de instrumentos, máquinas e dispositivos que possam ser utilizados com o máximo de conforto, segurança e eficiência” e, complementado pelo autor em 1994, “Ergonomia é a arte na qual são utilizados o saber tecnocientífico e o saber dos trabalhadores sobre sua própria situação de trabalho”.

Para finalizar a classificação proposta acima, apresentamos os riscos de acidente.

**Riscos de acidente** – aqui devemos primeiramente esclarecer que a expressão acidente refere-se a acidente em sentido estrito (ou também chamado de acidente tipo/típico) e não em sentido lato (que compreende tanto os acidentes típicos como as doenças ocupacionais), de acordo com Manual do COREN-SP p. 29, os riscos de acidente, também chamados de riscos mecânicos são “as condições com potencial de causar danos aos trabalhadores nas mais diversas formas, levando-se em consideração **o não cumprimento das normas técnicas previstas**”, destaca-se em especial as normas regulamentadoras, como NRs 10, 12, 18, 33, 35, 36 entre outras.

Ao estudar os riscos da atividade de coleta de lixo, Oliveira, Zandonadi e Castro (2013, p. 2), relacionam os principais riscos de acidentes nesta atividade: “corte com materiais perfurantes, quedas, contusões, atropelamento e esmagamento”.

Antes de encerrar este tópico, incumbe acrescentar a noção de novos riscos no ambiente de trabalho.

A OIT em 2010 publicou uma obra que trata dos novos riscos (emergentes) profissionais, apontando que:

Os riscos profissionais novos e emergentes podem ser causados por inovações técnicas ou por mudanças sociais ou organizacionais, tais como:

- **Novas tecnologias e novos processos de produção**, por exemplo nanotecnologias e biotecnologias
- **Novas condições de trabalho**, por exemplo cargas de trabalho mais elevadas, intensificação das tarefas devido à restrição de efectivos, más condições associadas à migração laboral, empregos numa economia informal
- **Formas emergentes de emprego**, por exemplo emprego independente, outsourcing, contratos temporários.

Estes riscos podem ser mais amplamente reconhecidos graças a uma melhor compreensão científica, por exemplo, dos efeitos dos riscos ergonómicos sobre as lesões músculoesqueléticas. Estes podem ser influenciados por mudanças de percepção da importância de certos factores de risco, tais como os efeitos dos factores psicossociais sobre o stress ligado ao trabalho. (OIT, 2010, p. 2)

Entre estes estão os riscos decorrentes das inovações tecnológicas, em especial os decorrentes da nanotecnologia.

Inicialmente apresenta-se um breve conceito de nanotecnologia para depois tratar especificamente dos riscos nanotecnológicos.

Uma definição ampla de nanotecnologias, dentro do conceito de tecnociência, relaciona-se “ao desenvolvimento da pesquisa e tecnologia em nível atômico, molecular e macromolecular, em escala de aproximadamente 1 a 100 nanômetros,

para o conhecimento dos fenômenos básicos e a produção em nanoescala, possibilitando a criação e o uso de estruturas, dispositivos e sistemas com novas propriedades e funções decorrentes do tamanho.” (GUIA DE NANOTECNOLOGIA, 2015, p. 13)

A nanotecnologia estaria a constituir uma quarta revolução industrial, cuja base organizacional estaria voltada a “produção de coisas invisíveis e construídas atômicamente de baixo para cima”. No mundo do trabalho a reação do trabalhadores é de desconhecimento sobre os riscos-danos que o manuseio das nanotecnologias pode gerar sobre a sua saúde. (GUIA DE NANOTECNOLOGIA, 2015 p. 19).

Ante ao quadro de incertezas no uso e nas consequências da nanotecnologia no organismo humano, principalmente quanto à repercussão na saúde dos trabalhadores, atraem a aplicação do princípio da precaução.

Além do princípio da precaução, apontam-se mais 7 princípios voltados à supervisão do uso da nanotecnologia e nanomateriais, que são:

[...] II - Princípio sobre a Regulamentação Obrigatória Nanoespecífica; III – Princípio da proteção à saúde e segurança para o público e trabalhadores; IV – Princípio da sustentabilidade ambiental; V Princípio da transparência; VI – Princípio da inclusão de amplos impactos e VIII – princípio da responsabilidade do produtor. (GUIA DE NANOTECNOLOGIA, 2015, p. 57)

O conceito do princípio da precaução foi abordado no primeiro capítulo, não se fazendo necessário retornar nesse momento, importante destacar que quanto aos riscos do uso de nanomateriais a questão voltada as diversas formas pelas quais as nanopartículas podem entrar no organismo e com ele interagir, apontando-se como principais vias a inalação, ingestão ou penetração pela pele, (GUIA DE NANOTECNOLOGIAS, 2015, p. 59) e neste particular assemelham-se aos agentes/riscos químicos (substâncias químicas).

A preocupação com a saúde do trabalhador estampada no princípio III destaca a necessidade de avaliações de risco quanto ao contato com nanopartículas bem como a necessidade de medidas de controle destes riscos, visando evitar os agravos a sua saúde. (GUIA DE NANOTECNOLOGIA, 2015, p. 60).

Como praticamente não existem estudos acerca dos efeitos (impactos) sobre a saúde dos trabalhadores, é fundamental menor exposição possível dos trabalhadores às formas de contato.

Estudando a nanotecnologia na sociedade de risco, a ETC aponta quatro problemas no uso das nanotecnologias: 1- O controle tecnológico na nano escala como elemento fundamental para o controle corporativo; 2. Controle social a partir convergência entre informática, biotecnologia, nanotecnologia e ciências cognitivas; 3. Riscos Ambientais e Riscos para a Saúde Humana e 4. A incerteza científica acerca das nanopartículas e o vácuo na regulamentação. (BERGER FILHO, 2010, p. 3)

3. Riscos Ambientais e Riscos para a Saúde Humana: a nanobiotecnologia pode criar fusão entre a matéria viva e a não viva, resultando em organismos híbridos e produtos que não são fáceis de controlar e se comportam de maneiras não previsíveis. Alta reatividade e mobilidade e outras propriedades advindas de seu pequeno tamanho também têm grande probabilidade de acarretar novas toxicidades. Diversas são as indagações quanto aos riscos do contato com nanopartículas para a segurança dos trabalhadores e dos consumidores. O grande problema reside no fato de que ao se utilizar de nano implementos, não se tem certeza dos fatores nocivos provenientes dos produtos e subprodutos nanotecnológicos. Alguns estudos publicados demonstraram que cobaias submetidas a partículas “nano” apresentaram modificações morfofisiológicas drásticas, alguns resultando em morte. Devido ao tamanho reduzido fica difícil determinar o grau de dispersão nano estruturas no meio ambiente. (BERGER FILHO, 2010, p. 3)

Por outro lado, é preocupante o absoluto silêncio do Estado quanto à necessidade de regulação, deste que, sem sombra de dúvida, tornou-se um novo e importante fator de risco no meio ambiente do trabalho.

4. A incerteza científica acerca das nanopartículas e o vácuo na regulamentação: Dados toxicológicos sobre nano partículas manufaturadas são escassos, mesmo existindo produtos comerciais no mercado (insumos agrícolas, cosméticos, filtros solares). Os critérios utilizados para saber a toxicidade das substâncias na escala macro não trazem certezas quando confrontados com a nanotecnologia. Não existem metodologias confiáveis para estabelecer diferença entre as propriedades encontradas na “Macroescala” e na “Nanoescala”. É importante evidenciar que no Brasil inexistem leis e dispositivos capazes de prevenir ou até mesmo abordar as peculiaridades dessa nova revolução tecnológica. As normas jurídicas que podem ser utilizadas para, por exemplo, autorizar a comercialização de um determinado produto nanotecnológico para a agricultura não diferem das normas e critérios técnicos para os demais produtos, pois não existe uma diferenciação pelo Direito entre o tratamento legal da nanotecnologia e de outras tecnologias. (BERGER FILHO, 2010, p. 3)

É necessário que se iniciem as discussões sobre a necessidade de se criar uma regulamentação (NR ou anexo da NR 15), pois a nanotecnologia afeta a salubridade do ambiente de trabalho.

#### 4.4 ANÁLISE DE ACIDENTES DE TRABALHO – AAT

Esta atividade fiscalizatória é regulada pela Instrução Normativa 88/2010, sendo do mesmo ano a edição do manual ou guia de análise de acidente de trabalho pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

A IN 88/2010 traça as diretrizes da AAT e estabelece que as mesmas sejam feitas com relação aos acidentes fatais e graves. (Art. 2º parágrafo único)

Este é um tipo de fiscalização que de acordo com a IN/88 deve ser realizada no local de trabalho (Art. 5º da IN) e é recomendado que seja observado o disposto no guia de análise AAT acima referido.

Na análise o AFT deverá direcionar sua investigação ao determinado no Art. 5º da IN/88 a seguir transcrito:

Art. 5º As providências para as análises de acidente de trabalho deverão ser tomadas, a partir do conhecimento do evento, com a urgência requerida por cada caso, e as análises serão realizadas in loco, devendo o AFT: I – investigar a existência de irregularidades e infrações relativas às Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho – NRs aprovadas pela Portaria MTb n.º 3.214, de 8 de junho de 1978, especialmente as de n.º 1, 4, 5, 7 e 9, e a provável deficiência na capacitação dos trabalhadores ou outros aspectos de gestão de segurança e saúde do trabalho que influenciaram a ocorrência do evento; II – investigar a influência de possíveis infrações decorrentes do descumprimento da legislação disciplinadora da jornada de trabalho e dos períodos de descanso na ocorrência do evento; III – entrevistar os trabalhadores e outras pessoas direta ou indiretamente envolvidas para a apuração dos fatos; IV – relatar as medidas de prevenção que poderiam ter evitado o evento indesejado, bem como as medidas de proteção, que poderiam ter reduzido as suas consequências.

Percebe-se que a IN destaca para ser verificado justamente as NRs voltadas a gestão do risco, conforme classificação proposta no capítulo anterior, em razão disto na análise documental dos relatórios de AAT (previstos no art 6º da IN/88) vamos pesquisar o grau de descumprimento das obrigações de fazer e não fazer impostos pelas normas regulamentadoras, como o foco especial na obrigação de capacitação dos trabalhadores para o enfrentamento dos riscos nos locais de trabalho.

Iremos verificar ainda se as empresas fiscalizadas quanto ao evento adverso ocorrido pela exposição de riscos sem a prevenção adequada foram autuadas ou se



foram apenas orientadas para corrigir as irregularidades (descumprimentos das NRs) constatadas nas análises.

O item II do art. 5º impõe a verificação de irregularidades quanto à jornada de trabalho (duração e intervalos) para apurar se as mesmas podem ter influenciado no acidente.

Na análise o AFT deve fazer constar do relatório ainda quais as medidas preventivas não adotadas, que poderiam ter evitado o acidente, bem como o que poderia ter sido feito para reduzir os danos.

O item III - do art. 5º da IN 88/2010 trata de uma prerrogativa (poder) afeta a realização com eficiência da análise. (Esta prerrogativa já foi tratada no capítulo anterior, e esta prevista no RIT), que é a de entrevistar trabalhadores ou terceiros.

O Ministério do Trabalho desenvolveu um banco de dados dos acidentes de trabalho analisados, SIRENA - Sistema de Referência em Análise e Prevenção de Acidentes de Trabalho que objetiva produzir dados estatísticos quanto aos fatores de morbidade/mortalidade em razão de acidente de trabalho. (art. 9º da IN/88/2010)

Com o objetivo de buscar saber quais os riscos preponderantes de acidentes o § 1º elencou alguns dos principais fatores de morbidade/mortalidade, que são:

§1º Os dados deverão ser inseridos segundo o fator preponderante de morbidade e mortalidade, em uma das seguintes categorias: I - agentes químicos, físicos e biológicos; II - corrente elétrica; III - impacto, contato, penetração; IV - incêndio, explosão, queimadura; V - máquinas, ferramentas e equipamentos; VI - quedas; VII - soterramento, desabamento, desmoronamento; VIII - transporte; IX - atos de violência; e X - outros.

Para padronizar as AAT com o objetivo de permitir a apropriação dos dados ao sistema acima referido o MTE aprovou na forma de anexo única da IN/88/2010 um modelo de relatório de AAT.

Este modelo é composto por segmentos informativos específicos, que a seguir se esclarece:

O cabeçalho do relatório apura as informações quanto à gravidade do acidente: fatal ou grave, e qual ou quais fatores causais foram evidenciados (vide o § 1º do art. 9º).

O primeiro quadro (1) trata da qualificação do empregador, com dados quanto ao CNPJ, endereço e número de empregados, além de indicar o CNAE (Código Nacional de Atividade Econômica) e o grau de risco do estabelecimento. Estes

dados são importantes para evidenciar quais os ramos de atividade, qual o porte das empresas e o grau de risco das atividades. São informações muito úteis para o planejamento de fiscalizações. Com estes dados é possível traçar um perfil das empresas que mais expõe os trabalhadores a riscos de acidentes graves e fatais.

O segundo quadro (2) trata sobre informações sobre o acidente do trabalho, busca apurar quantos trabalhadores acidentados, além de indicar data, hora, local e tipo do acidente, bem como quais foram as pessoas entrevistadas e quais os documentos analisados.

O terceiro quadro (3) trata da qualificação do(s) trabalhador (es) acidentado (s) que além da identificação de praxe (pessoal), busca informações sobre a CAT (emissão ou não), ocupação, tempo de empresa, tipo de vínculo entre o acidentado e investigado (se é empregado ou outra forma de trabalhador (terceiro, prestador de serviço, estagiário etc.) e ainda qual foi o horário de ocorrência do acidente, tipo de jornada do acidentado, fator imediato de morbidade/mortalidade, partes do corpo atingidas, capacitação e observações adicionais. Estes dados serão úteis para traçar um perfil das vítimas de acidente de trabalho.

O quarto quadro (4) trata da descrição do local do acidente recomendando a que o AFT descreva o local, as máquinas e equipamentos envolvidos no acidente, os materiais e produtos utilizados, o meio ambiente de trabalho, etc. Importante é o registro fotográfico sempre que adequado. Tratam dos fatores materiais do acidente.

O quinto quadro (5) estabelece a Descrição da Atividade onde o AFT é solicitado a descrever a tarefa e atividade desempenhadas pelo acidentado, as questões relacionadas com a organização do trabalho, as questões temporais (a jornada, ritmo, descanso, etc.) dentre outros aspectos. Trata-se aqui de identificar os fatores organizacionais que contribuíram para a ocorrência do evento adverso, atendendo o disposto no item II, do Art. 5º da IN 88/2010.

O sexto quadro (6) trata da descrição do acidente recomendada a inclusão de registro fotográfico.

O sétimo quadro (7) trata de comentários e informações adicionais e situação geral de segurança e saúde no trabalho da empresa, comentários sobre relatórios de análise do acidente elaborados pela empresa, sobre laudos da perícia técnica, etc.

O oitavo quadro (8) trata sobre fatores que contribuíram para ocorrência do acidente. Solicita-se que o AFT descreva as infrações apuradas e a indicação do dispositivo normativo infringido, ou seja, verificar quais obrigações de fazer ou não fazer que o Investigado desrespeitou, especialmente das NRs previstas o inciso I do Art. 5º da IN 88/2010 (NR 1, NR4, NR5, NR7 e NR9), ou das NRs com riscos ou atividades específicas, por exemplo NR 18 (risco específico da construção civil) ou NR 35 (risco específico de trabalho em altura). É nas informações deste quadro que será centrada atenção no estudo documental a ser realizado pelo viés qualitativo.

O nono quadro (9) trata das condutas da Auditoria Fiscal do Trabalho devendo serem relatadas as medidas administrativas adotadas; notificações, reuniões, autos de infração, embargos, interdições, etc. Com relação aos autos de infração deve-se registrar o número, ementa e capitulação.

O décimo quadro (10) trata das medidas a serem adotadas pela empresa devendo o AFT relacionar as medidas de controle necessárias para a prevenção de outros eventos adversos. Em última análise indicar e orientar quanto à eliminação, redução e ou minimização de exposição dos trabalhadores a riscos de acidente, pela observância das Normas Regulamentadoras.

O último quadro do relatório de AAT (11) prevê a possibilidade do AFT consignar observações finais.

Esta descrição do relatório de AAT é importante para o objetivo de estudar se os AFTs têm seguido as orientações quanto à elaboração dos mesmos, bem como tem o objetivo específico de evidenciar se o descumprimento de NRs tem contribuído ou se tem sido a causa principal dos acidentes analisados, e ainda se existe alguma relação entre o modelo de fiscalização sancionadora ou orientadora e a acidentalidade.

Apresenta-se, a seguir, algumas orientações do guia de análise de acidentes de trabalho publicado pelo MTe.

Inicialmente se destacam as razões de elaborar as AAT, que se encontram na página 6 do Guia:

As informações sobre acidentes e incidentes de trabalho permitem que se aperfeiçoem: a. As normas de segurança e saúde no trabalho; b. As concepções e os projetos de máquinas, equipamentos e produtos; c. Os sistemas de gestão das empresas; d. O desenvolvimento tecnológico; e. As condições de trabalho; f. A confiabilidade dos sistemas.

Os relatórios de AAT constituem-se em importante instrumental para diagnóstico da situação da prevenção das condições do meio ambiente de trabalho que ao se tornarem inseguras e insalubres podem provocar o indesejado acidente de trabalho.

Os relatórios de AAT são encaminhados para Instituições Governamentais parceiras configurando-se também como instrumento de repressão aos empregadores para além da atuação administrativa do Ministério do Trabalho (exercício do poder de polícia). Estes relatórios podem municiar o Ministério Público Federal, em especial o MPT, para persecução criminal e ou civil, bem como tem se mostrado em eficiente instrumento para que a AGU entre com as ações regressivas previstas na lei previdenciária.

O guia apresenta alguns conceitos, leituras próprias, sobre algumas expressões que já foram mencionadas nesta dissertação e que agora se busca clarear:

O primeiro conceito é o de evento adverso, que é "qualquer ocorrência de natureza indesejável relacionada direta ou indiretamente ao trabalho", entre estas ocorrências enquadram-se: os acidentes de trabalho, o incidente e a circunstância indesejada.

O **acidente de trabalho** é conceituado como: "ocorrência geralmente não planejada que resulta em dano à saúde ou integridade física de trabalhadores ou de indivíduos do público". Cita-se como exemplo: andaime que cai sobre a perna de um trabalhador que sofre fratura da tíbia.

O conceito de **incidente** tratado como: "ocorrência que sem ter resultado em danos à saúde ou integridade física de pessoas tinha potencial para causar tais agravos". Como exemplo é citado o seguinte fato: andaime cai próximo a um trabalhador que consegue sair a tempo e não sofre lesão.

Finalmente é apresentado o conceito de **circunstância indesejada** como: condição, ou um conjunto de condições, com potencial de gerar acidentes ou incidentes. Exemplo: trabalhar em andaime fixado inadequadamente (instável).

O guia também faz uma distinção entre o que considera perigo e o que considera risco.

**Perigo** é conceituado como “fonte ou situação com potencial para provocar danos.” Poderíamos perfeitamente associar a ideia de perigo também com a noção de fator de risco.

**Risco**, no contexto, é: “exposição de pessoas a perigos. O risco pode ser dimensionado em função da probabilidade e da gravidade do dano possível.”

Na página 7 do guia apresenta-se importante leitura sobre o quadro da SST e a cultura vigente neste campo

A maioria dos eventos adversos é previsível e prevenível e, ao contrário de constituir obra do acaso, como sugere a palavra “acidente”, são fenômenos socialmente determinados, relacionados a fatores de risco presentes nos sistemas de produção. O conhecimento derivado da sua análise amplia as possibilidades de prevenção. O paradigma cultural predominante no Brasil em relação à SST baseia-se na visão de que o sistema técnico é confiável e o ser humano constitui o elo frágil da corrente. As falhas humanas são consideradas decorrentes de fatores individuais e do desrespeito às normas prescritas, fruto de decisões “conscientes” dos trabalhadores. Nesse contexto as medidas adotadas quase sempre se resumem a punições e a “treinamentos”.

Percebe-se que a leitura da conjuntura acolhe a teoria de Beck, segundo o qual os riscos são decorrentes de opção de escolhas que fazemos, que fica claro ao se falar em situações fáticas previsíveis e preveníveis.

A outra parte trata da metodologia de jogar a culpa na vítima, ou seja, atribuir toda a responsabilidade para o trabalhador, pelo famoso discurso do ato inseguro ou da falha humana, sem o devido cotejo de todos os fatores que envolvem o acidente.

Os acidentes quando ocorrem são a realização dos riscos (o que era potencial/probabilidade) se concretizou no fato adverso (acidente). As consequências (danos) podem ser classificadas (mensuradas) quanto ao grau de gravidade/severidade da seguinte forma:

**Fatal:** morte ocorrida em virtude de eventos adversos relacionados ao trabalho. **Grave:** amputações ou esmagamentos, perda de visão, lesão ou doença que leve a perda permanente de funções orgânicas (por exemplo: pneumoconioses fibrogênicas, perdas auditivas), fraturas que necessitem de intervenção cirúrgica ou que tenham elevado risco de causar incapacidade permanente, queimaduras que atinjam toda a face ou mais de 30% da superfície corporal ou outros agravos que resultem em incapacidade para as atividades habituais por mais de 30 dias. **Moderado:** agravos à saúde que não se enquadrem nas classificações anteriores e que a pessoa afetada fique incapaz de executar seu trabalho normal durante três a trinta dias. **Leve:** todas as outras lesões ou doenças nas quais a pessoa acidentada fique incapaz de executar seu trabalho por menos de três dias. **Prejuízos:** dano a uma propriedade, instalação, máquina, equipamento, meio-ambiente ou perdas na produção.

Estes conceitos são importantes, pois a análise documental (AAT) a ser realizada vai buscar identificar se o foco de investigação (acidentes graves ou fatais) tem sido observado, e se além do acidente típico as doenças ocupacionais incapacitantes têm sido investigadas.

Na definição foi levado em conta, além do dano causado pelo evento adverso, o tempo de afastamento do trabalho.

O guia apresenta ainda uma escala de probabilidade de que ocorra novo evento adverso, na p. 9, nos seguintes termos:

**Certa:** deverá acontecer novamente e em breve. **Provável:** poderá acontecer novamente, mas não frequentemente. **Possível:** poderá ocorrer de tempos em tempos. **Improável:** não é esperado acontecer novamente em um futuro próximo. **Rara:** tão improvável que não se espera ocorrer novamente.

Esta classificação é importante na definição de providências que deve ou pode o AFT tomar quando da fiscalização para análise de acidente, pois se concluir pela probabilidade certa poderá utilizar o embargo ou interdição ou de acordo com as circunstâncias encontradas notificar a Investigada para que implante as medidas indicadas.

O guia trata, na página 13, dos fatores ou condições relacionadas com a ocorrência do fato adverso, apontando que aquilo que em uma análise individual poderia indicar um acaso ou um azar, quando analisado com profundidade pode indicar um conjunto de fatores ou uma rede de interação de fatores.

De acordo com o guia os fatores relacionados com os eventos adversos podem ser:

**Fator imediato:** são as "razões mais óbvias da ocorrência de um evento adverso, evidenciadas na proximidade das consequências. Podem ser identificados diversos fatores imediatos para um evento adverso". Exemplo típico de fator imediato: trabalhar em altura sem estar devidamente equipado e que não possua EPC (como linha de vida), ou trabalhar numa caldeira que não sofre manutenção indicada no livro de Inspeção de Caldeira.

O guia apresenta os seguintes exemplos de fator imediato:

[...] possibilidade de ingresso dos segmentos corporais na área de risco; inexistência de cortina de luz e comando bimanual na prensa hidráulica; dispositivo de acionamento instalado em local que permite o acionamento

involuntário da máquina; inexistência de dispositivo de parada de emergência.

Na análise documental investigar-se-á se o AFT conseguiu identificar o fator imediato dos acidentes e elaborar um rol dos principais fatores imediatos encontrados.

**Fator subjacente:** são as “razões sistêmicas ou organizacionais menos evidentes, porém necessárias para que ocorra um evento adverso”. O fator subjacente guarda correlação com a ideia de concausa, ou seja, a condição ou situação não provocaria de per se o evento adverso, mas combinado com outros fatores pode provocar ou agravar as consequências do acidente.

Um exemplo comum de fator subjacente é a não concessão de intervalos e pausas e falta de capacitação. O guia apresenta os seguintes exemplos: "gestão de SST não evidencia risco elevado na operação da prensa; exigência de produção elevada; excesso de jornada; trabalhador com pouca experiência na função e sem capacitação."

Buscar-se-á na análise documental verificar se o AFT conseguiu identificar os fatores subjacentes.

Os **fatores latentes** são definidos como:

Condições iniciadoras que possibilitam o surgimento de todos os outros fatores relacionados ao evento adverso. Frequentemente são remotas no tempo e no que se refere à hierarquia dos envolvidos, quando consideradas em relação ao evento. Geralmente envolvem concepção, gestão, planejamento ou organização.

A evidenciação de fatores latentes denota a não realização da fase de antecipação na elaboração do PPRA, conforme visto no capítulo segundo, bem como a cultura de privilegiar a produção em detrimento da SST.

O guia aponta como exemplo de fatores latentes:

Empresa define a aquisição de prensa hidráulica sem adequados sistemas de proteção; gerenciamento da produção inadequado nos períodos de elevada demanda; gestão de recursos humanos acarreta excesso de jornada e elevada rotatividade de empregados; inexistência de programa de capacitação continuada. (MTE, 2010, p. 14)

Na análise documental buscar-se-á verificar se o AFT conseguiu chegar aos fatores subjacentes e latentes, ou apenas chegou aos fatores imediatos.

Isto é importante, pois o principal objetivo da AAT é "estabelecer não apenas como os eventos adversos ocorrem, mas entender **os fatores que possibilitaram a ocorrência**", pois não se busca uma caça aos culpados mas um objetivo maior de prevenir novas ocorrências. (MTE, 2010, p. 19)

O guia de AAT apresenta alguns questionamentos que devem ser respondidos na realização da análise do evento adverso, destacamos 05 delas, para ser objeto de observação no nosso estudo são elas:

A primeira: O risco era conhecido? Se, sim, por que não foi controlado? Se, não, era conhecido, por quê? (MTE, 2010 p. 30).

A segunda: Como a organização do trabalho contribuiu para o evento adverso? (MTE, 2010, p. 31).

A terceira: A manutenção e limpeza eram suficientes? Se, não, explique. (MTE, 2010, p.

A quarta: As pessoas envolvidas eram capacitadas? (MTE, 2010, p. 33)

A quinta: Os equipamentos de segurança eram suficientes? (MTE, 2010, p. 36)

Após este breve estudo sobre o guia (manual) publicado pelo MTe sobre Análise de Acidentes de Trabalho, passa-se à análise dos relatórios de AAT.

#### 4.5 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AAT

Foram objeto do presente estudo os relatórios de AAT produzidos no âmbito da GRTE de Chapecó SC (recorte espacial da pesquisa), relativo aos anos de 2011 até 2015 (recorte temporal da pesquisa), totalizando 52 relatórios.

Os Auditores Fiscais vinculados à GRTE de Chapecó SC são responsáveis pela fiscalização de aproximadamente 100 Municípios localizados na Região Oeste, Meio Oeste do Estado de Santa Catarina.

Constatou-se que foram investigados acidentes ocorridos em diversos Municípios da área de abrangência da GRTE, conforme a seguinte relação:

Os 31 acidentes fatais investigados ocorreram nos seguintes Municípios: Chapecó (9 casos), Xanxerê (7), Concórdia (4), os municípios a seguir relacionados



tiveram um evento cada: São Miguel do Oeste, Cunha Porã, Coronel Freitas, Joaçaba, Maravilha, Guatambu, São Lourenço do Oeste, Palma Sola, Seara, Catanduva e Itapiranga.

Os 21 acidentes graves investigados ocorreram nos seguintes Municípios: Chapecó (13 casos), São Miguel do Oeste (3), Aguas Frias (2), Nova Itaberaba e Treze Tílias (1 caso).

Outra informação importante apurada foi com relação ao lapso temporal decorrido entre a data do acidente e o do início da investigação (fiscalização), constando-se o seguinte:

Dos acidentes fatais (31), 8 casos foram investigados antes do primeiro mês; 9 casos foram investigados entre 1 mês e 3 meses após o acidente, 6 casos foram investigados entre 3 e 12 meses e 3 casos somente foram investigados após 1 ano da ocorrência do acidente.

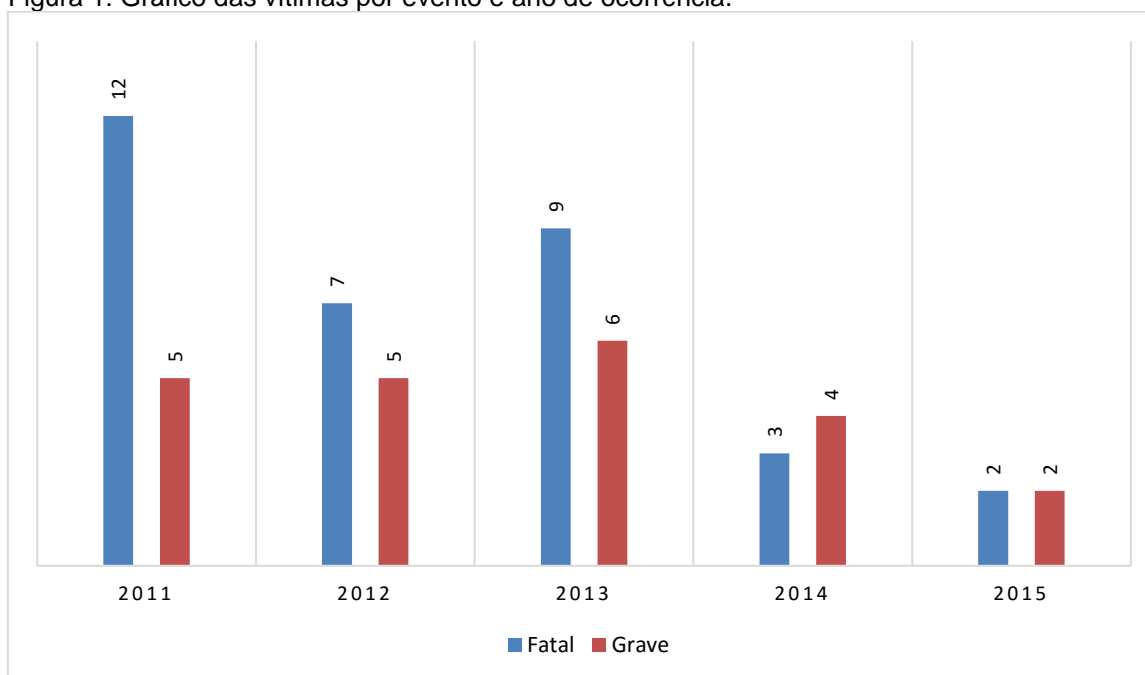
Dos acidentes graves (21), 3 casos foram investigados antes do primeiro mês, 9 casos foram investigados entre 1 mês e 3 meses após o acidente, 6 casos foram investigados entre 3 e 12 meses e 3 casos somente foram investigados após 1 anos da ocorrência do acidente.

Estes dados nos mostram que o esforço fiscal para agilizar a fiscalização dos casos de morte antes do evento completar 3 meses semelhante ao caso dos acidentes graves, isto é importante, pois, quanto mais próximo do evento ocorrer a investigação mais eficiente tende a ser a mesma.

Na figura 1 apresenta-se um gráfico que mostra o quantitativo de vítimas por ano e evento investigado, separando-os por acidentes fatais e graves.

O número total de investigações (52) é inferior ao de vítimas (55), pois em alguns, poucos casos, houve mais de uma vítima.

Figura 1: Gráfico das vítimas por evento e ano de ocorrência.



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

Quando se analisa o gráfico chama atenção que ocorreu uma sensível diminuição do número de investigações realizadas nos anos de 2014 e 2015.

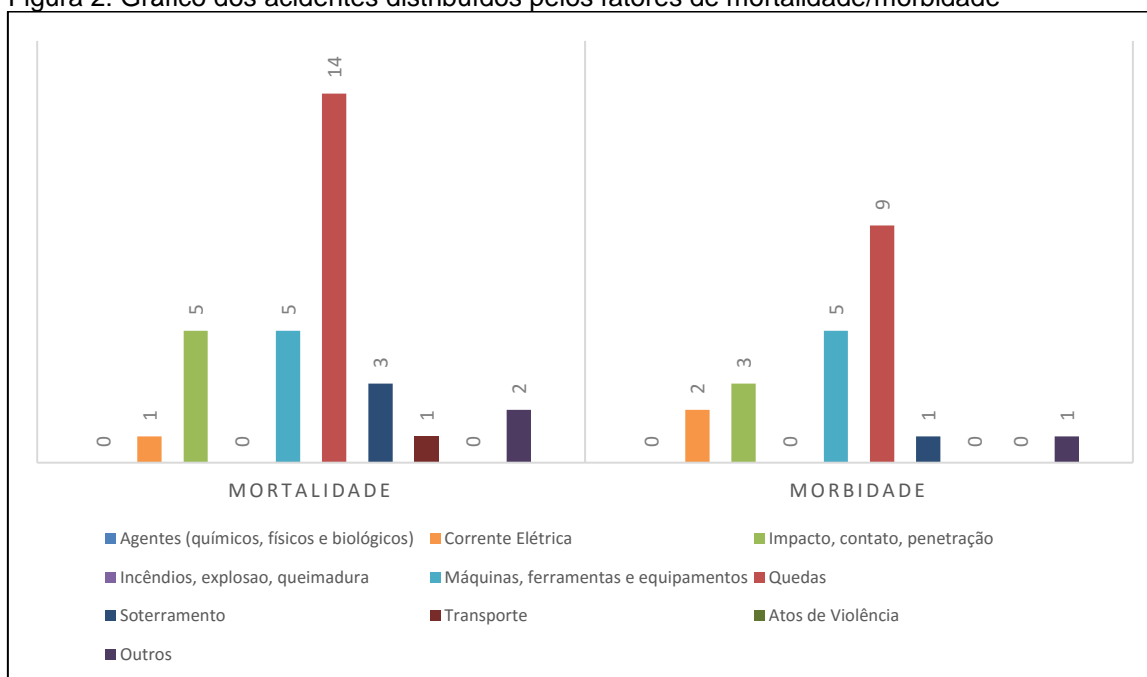
Alguns fatores podem ter contribuído para que isto ocorresse, como: mudança de foco no planejamento, redução de recursos para custear viagens, diminuição do número de AFTs, entre outros.

Acredita-se que a diminuição mais acentuada no ano de 2015 deve estar relacionada com campanha salarial dos Auditores, estando em mobilização durante todo o ano de 2015, com direcionamento das fiscalizações para outras situações (como GIR e atraso no pagamento de salários) deixaram-se de lado as investigações de acidente de trabalho.

Quanto aos fatores de mortalidade identificados nas AAT seguimos o padrão do modelo de relatório proposto pelo MTb, sendo que das 31 mortes, apenas em um caso foram mais de uma vítima, por isso o número de investigações (empresas) é menor que o de vítimas fatais.

Na figura 2 apresenta-se um gráfico no qual se buscou tanto para a mortalidade quanto para a morbidade, identificar o fator causal preponderante, a partir da classificação feita pelo AFT ao preencher o quadro 2 do modelo de relatório de AAT proposto pelo MTe.

Figura 2: Gráfico dos acidentes distribuídos pelos fatores de mortalidade/morbidade



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

Com base neste gráfico pode-se perceber claramente a prevalência de três fatores desencadeadores dos acidentes, em primeiro lugar o fator quedas, que do total de acidentes investigados, respondeu por 44,23%, se considerados os três principais fatores (quedas, impacto e máquinas) temos 41 casos, ou seja 78,84%.

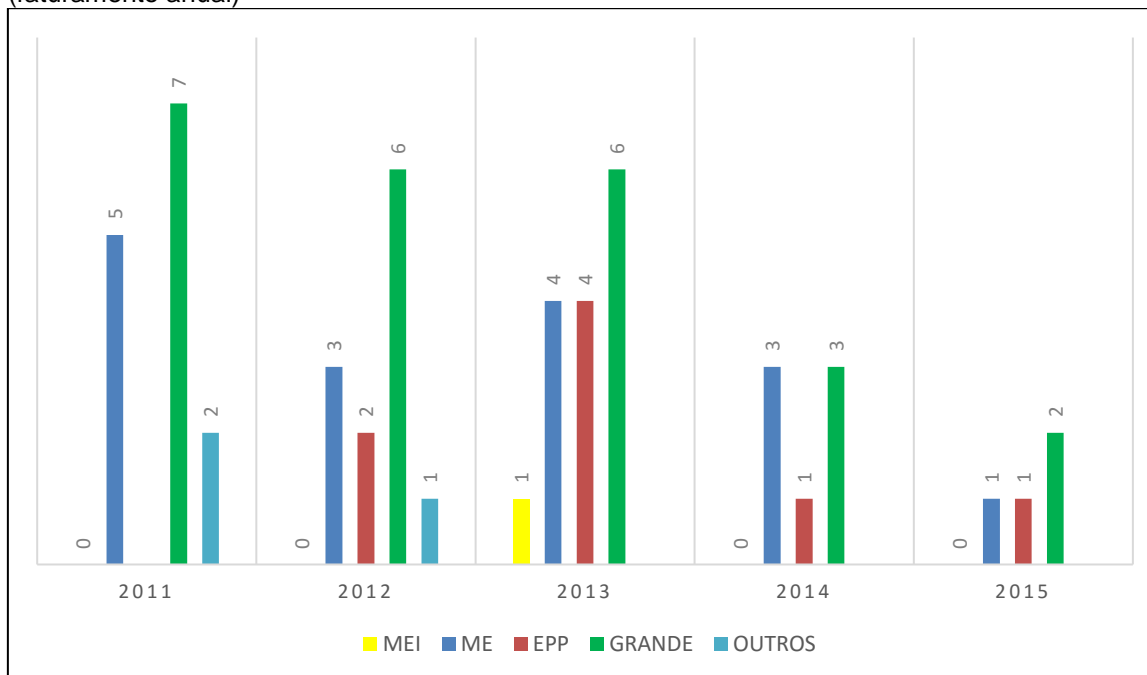
Esta primeira busca nos indica o fator de quedas para ser focado como especial objeto deste estudo, no viés qualitativo deste estudo.

#### 4.5.1 Perfil das empresas investigadas

Quanto às empresas investigadas centramos atenção no porte das mesmas, seja pelo enquadramento como MPE (critério do Faturamento), seja pelo número de empregados.

Na figura 3 elaborou-se um gráfico que mostra ano a ano em que tipo de empresas ocorreu as investigações de acidente fatal e grave.

Figura 3: Gráfico com a distribuição das empresas investigadas por enquadramento legal como MPE (faturamento anual)



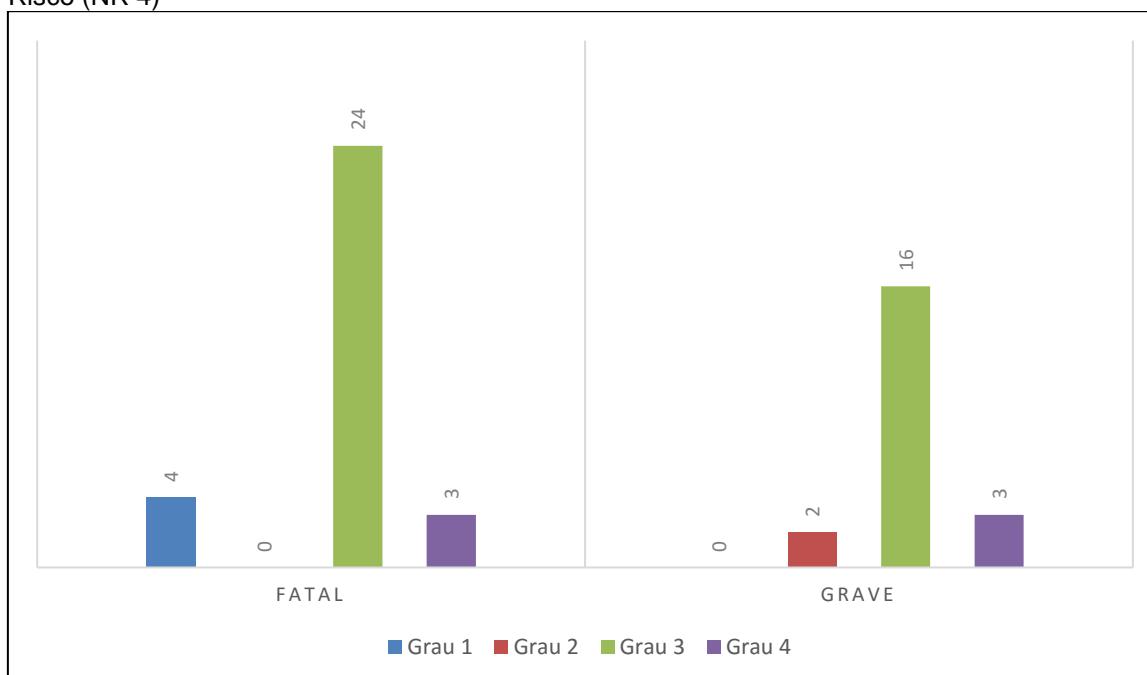
Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

Estes dados nos mostram que quando se considera o conceito legal de enquadramento das empresas por porte, baseado no seu faturamento, existe um equilíbrio entre as empresas que se enquadram como MPE (25 casos) e as que não se enquadram (24), os 03 casos classificados nesta tabela como outros ocorreram em órgãos da administração pública, no caso, Municípios.

Outra informação apurada é quanto ao grau de risco da atividade na qual ocorreu o evento adverso.

Na figura 4 apresenta-se um gráfico classificando as ocorrências de acordo com o enquadramento da empresa no grau de risco de sua atividade principal conforme adotado na NR 4.

Figura 4: Gráfico com a distribuição das investigações de acordo com a classificação do Grau de Risco (NR 4)



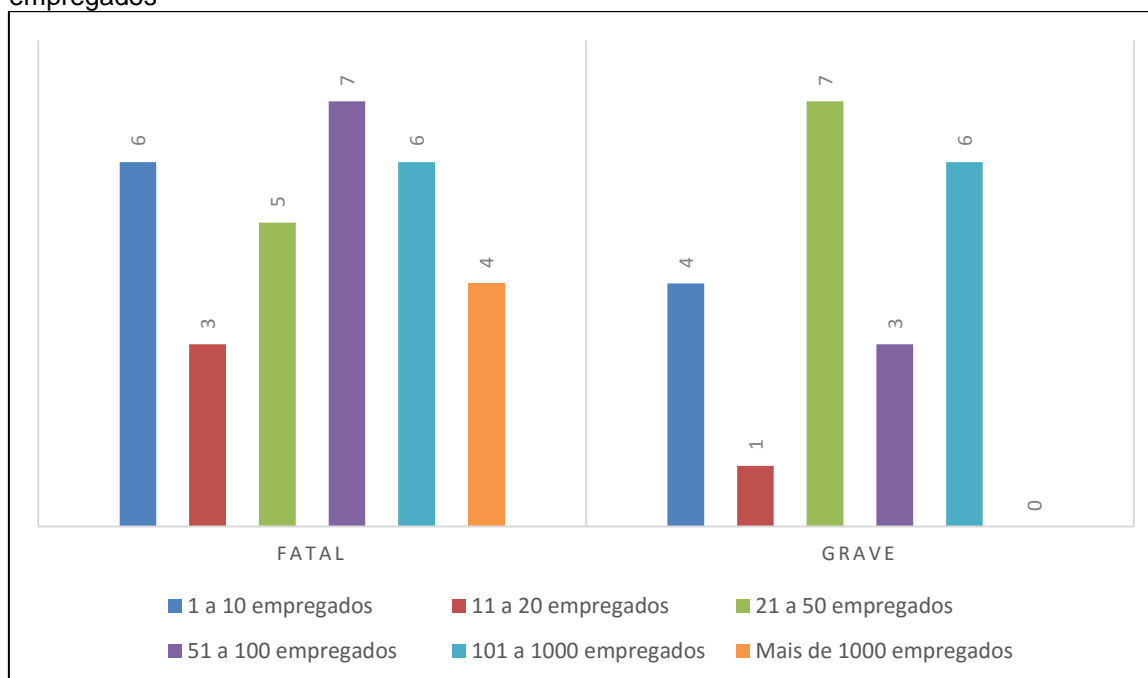
Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

Com base na prevalência de ocorrência dos acidentes em empresas com atividades econômicas enquadradas no grau de risco 3 (40) e 4 (6), ou seja juntas representam mais 88 % das AAT, constata-se um acerto na definição do grau de risco, sendo forte indicador de que estas empresas devem merecer um foco todo especial de fiscalização.

É importante variável para a questão da definição se determinada Empresa deve ser merecedora do tratamento favorecido e privilegiado quanto às fiscalizações, especificamente no campo do meio ambiente do trabalho.

Na figura 5 apresenta-se outra forma de distribuir os acidentes levando em consideração o número de empregados e não mais a definição legal da MPE (pelo faturamento).

Figura 5: Gráfico com a distribuição das empresas investigadas de acordo com o número de empregados



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

Se considerássemos como MPE as empresas com até 50 empregados e de Grande porte as com mais de 50 empregados, teríamos o perfeito equilíbrio das AAT de trabalho investigadas, mas se considerássemos como MPE as Empresas com menos de 100 empregados teríamos a seguinte proporção 36 (69,23%) MPE e 16 (30,77%) Grande Porte.

Quanto ao conceito legal adotado na legislação infraconstitucional, percebe-se que a distribuição equilibrada entre as empresas de pequeno porte (MEI, ME e EPP) e as empresas de grande porte, ou seja, 25 investigações no primeiro grupo e 24 no segundo, sendo que três investigações foram realizadas em órgãos públicos.

Quanto ao perfil voltado ao número de empregados constata-se que ocorre uma clara prevalência na ocorrência dos acidentes em empresas com menos de 100 empregados, ou seja, é mais adequado usar o número de empregados para definição do porte das empresas no campo da SST.

Estes dados nos mostram que urge uma revisão do conceito de quem deve ser beneficiado com o tratamento diferenciado favorecido pela fiscalização orientadora, no campo da SST, pois é indispensável que se leve em conta outros fatores que não apenas o do faturamento anual das empresas para esta definição.

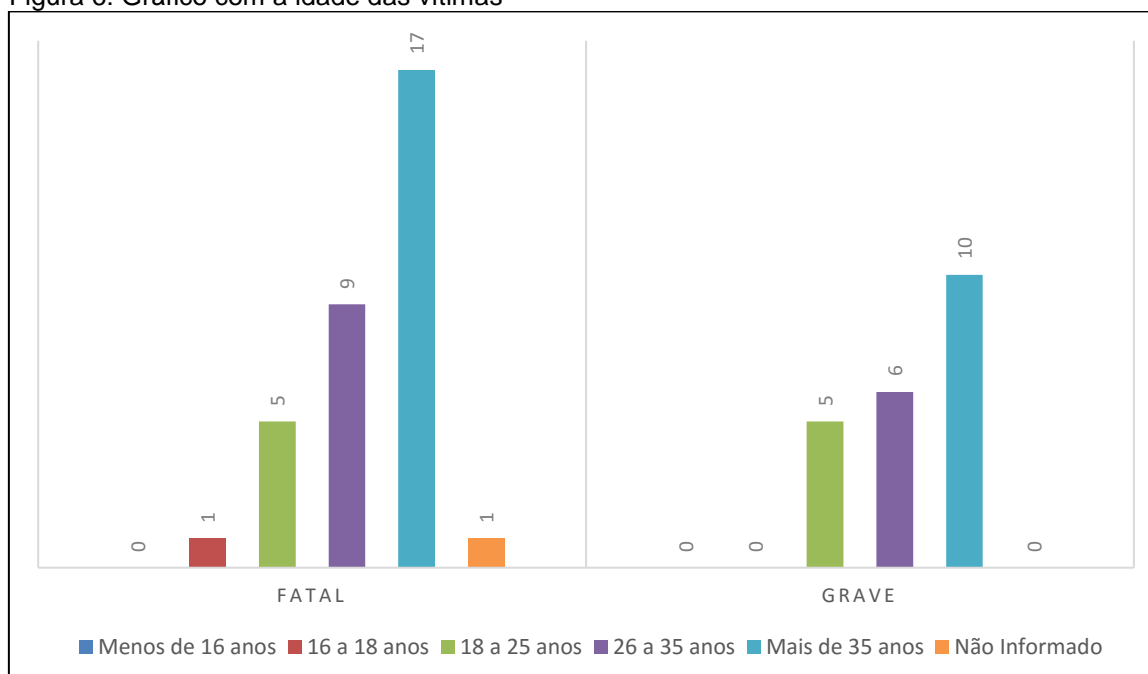
#### 4.5.2 Perfil da vítima do acidente

Na sequência, trata-se do perfil das vítimas, colhendo-se dados quanto ao sexo, idade, tempo na função e escolaridade.

Quanto ao sexo, das 53 vítimas totais, 28 fatais e 22 graves, foram identificadas apenas 03 mulheres, duas vítimas de acidente fatal e uma de acidente grave.

Quanto à idade das vítimas temos a situação demonstrada na figura 6.

Figura 6: Gráfico com a idade das vítimas



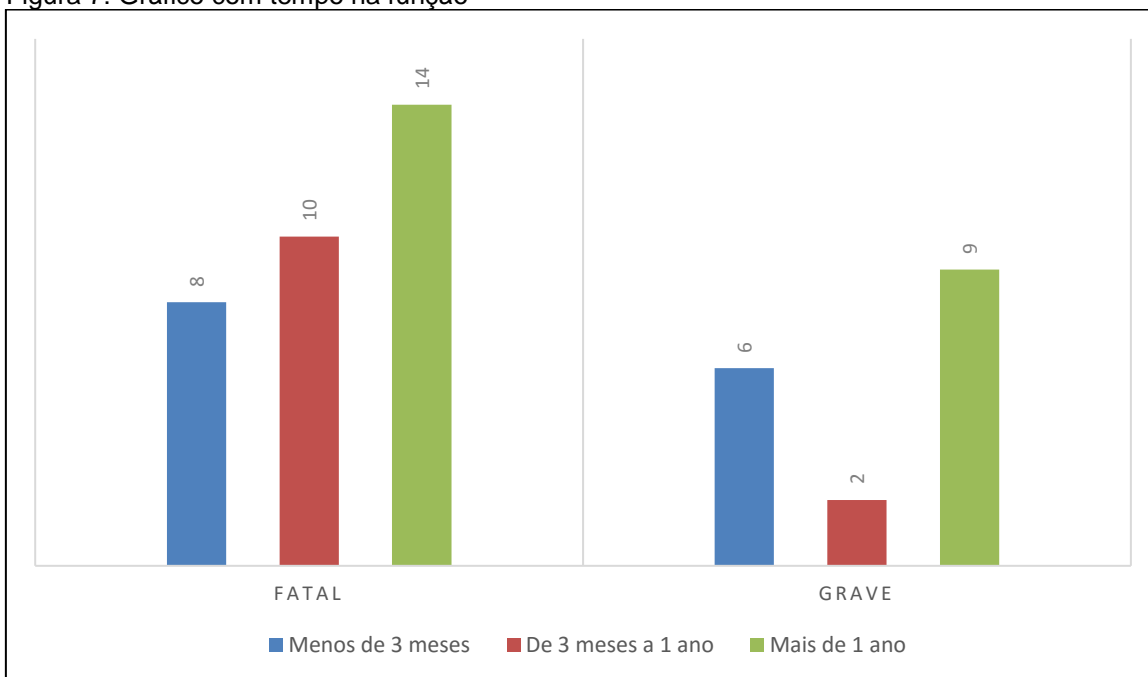
Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

Chama atenção que a maioria dos acidentes não ocorreu com pessoas mais jovens e sim com pessoas com mais idade.

Pelo menos no alcance desta pesquisa o fator da pouca idade do trabalhador não se mostrou um fator decisivo para a ocorrência do acidente de trabalho.

Na figura 7 o gráfico apresenta a informação de quanto tempo o acidentado estava na função, buscando estabelecer uma relação entre o risco de acidente e a experiência do trabalhador na função.

Figura 7: Gráfico com tempo na função



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15.

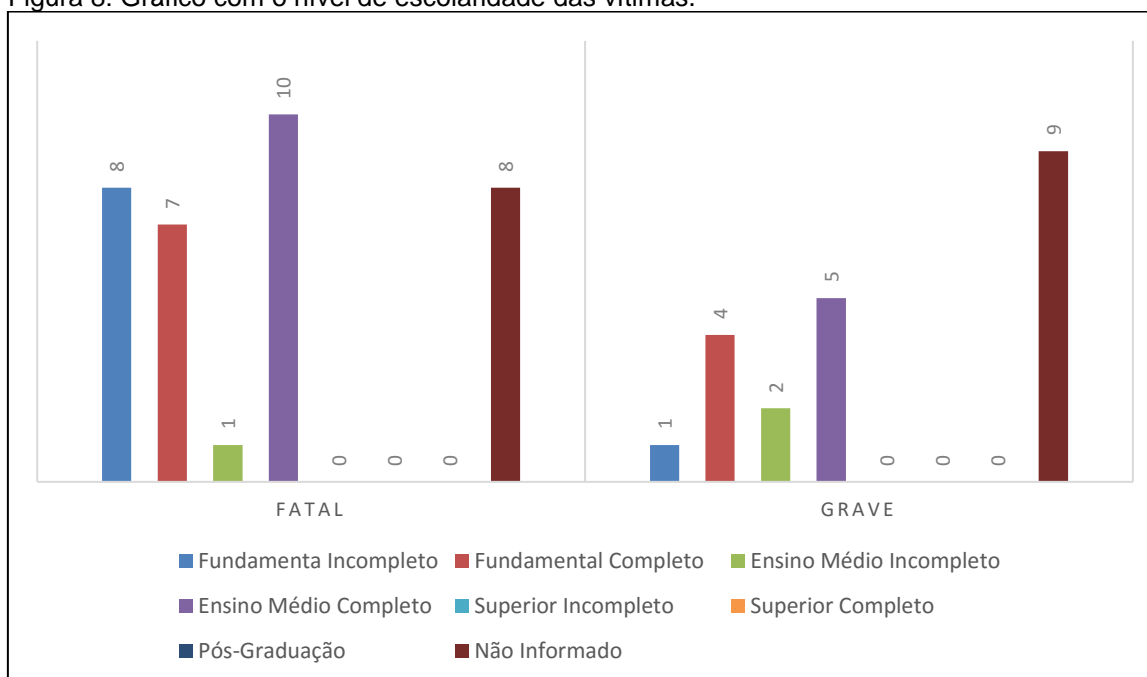
Percebe-se que tanto nos acidentes fatais quanto nos acidentes graves, o evento ocorreu principalmente com empregados não iniciantes (pouco tempo de empresa).

Em 06 casos não foram identificados pelos AFTs o tempo de função da vítima, 02 casos de morte e 04 de acidente grave.

Quanto ao grau de escolaridade das vítimas temos o seguinte quadro de acordo com a figura 8.



Figura 8: Gráfico com o nível de escolaridade das vítimas.



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15

Uma leitura possível destes dados é que os trabalhadores com baixo nível de escolaridade estão mais expostos a riscos, e, conseqüentemente, sujeitos aos eventos adversos, em especial aos acidentes fatais e graves, constituindo-se em uma população vulnerável.

O alto número de casos em que o AFT não apurou a escolaridade indica que esta informação tem sido considerada de menor importância, mormente para a análise do acidente investigado, mas considera-se informação importante no contexto geral de acidentalidade, ou seja, como dado epidemiológico deve receber importância, principalmente se estes dados forem usados para uma análise sociológica dos riscos a que estão expostos os trabalhadores brasileiros.

A apresentação quantitativa dos relatórios de AAT nos permite esboçar um perfil da vítima do acidente fatal e grave bem como nos permite traçar o perfil das empresas que expõe seus trabalhadores a condições de trabalho inseguras e por via de consequência causam danos a integridade física de seus trabalhadores.

Dentro da ideia de investigar também aspectos qualitativos das AAT passa-se a estudar os relatórios pelo prisma do seu conteúdo, dando destaque sobre o aspecto essencial desta dissertação que é aplicação da fiscalização orientadora, ou seja, a observância do critério da dupla visita e o diferimento do uso do poder de atuação.

#### 4.6 OBSERVÂNCIA DO CRITÉRIO DA DUPLA VISITA X AUTUAÇÃO NAS FISCALIZAÇÕES DE AAT

Como sequência da análise documental, os relatórios foram separados em dois grandes grupos, os acidentes que geram a morte do trabalhador e aqueles com danos graves.

A ideia é nestes dois grupos identificar se os auditores, ao realizarem a fiscalização/investigação do acidente, usaram o instrumento do auto de infração, bem como se observaram o critério da dupla visita.

Ao estudar os 31 relatórios de AAT, que geraram como consequência a morte do trabalhador, constatou-se o seguinte:

No período foram analisados 15 acidentes desta natureza que envolveram diretamente empresas de grande porte, 03 casos ocorreram no âmbito do poder público, especificamente, com 03 Municípios.

##### **4.6.1 Casos de não autuação durante a ação fiscal de AAT**

Dos acidentes fatais investigados no período 2011 a 2015, 13 envolveram empresas que pelo seu porte se enquadravam como sendo MPE (MEI, ME e EPP).

É precisamente com relação a estes relatórios que vamos verificar se no curso da ação fiscal, investigatória do acidente, os AFTs conseguiram identificar as causas dos acidentes (fatores) e se usaram o instrumento do auto de infração para sancionar o descumprimento de NRs, ou se deixaram de autuar as empresas em razão do critério da dupla visita.

Nestes casos constatou-se o seguinte:

Em seis casos investigados as Empresas, apesar de exporem seus trabalhadores a riscos, e principalmente, por descumprirem obrigações de fazer e não fazer descritas nas NRs, não foram autuadas, por enquadrarem-se no conceito legal de MPE, o que lhes assegurava o benefício do critério da “dupla visita”.

Destes seis casos em que não houve autuação pelo descumprimento de item de NR, em 3 casos a MPE que possuía o vínculo formal das vítimas, era prestadora

de serviços terceirizados. Destes casos, num a terceirização foi considerada ilícita, e os autos de infração foram lavrados contra a tomadora do serviço. Nos outros dois casos foram apenas notificadas as MEs, mas as tomadoras foram autuadas, adotando-se o princípio da responsabilidade solidária em razão do acidente de trabalho, fundamentado principalmente no disposto nos itens 5.46 a 5.50 da NR 5.

Para completar o bloco das empresas que não foram autuadas, duas não foram em razão de que os AFTs reconheceram o direito ao tratamento diferenciado favorecido da “fiscalização orientadora”, ou seja, o benefício da “dupla visita”. No último caso de não autuação, isto ocorreu porque na investigação não ficou evidenciado o descumprimento de nenhum item de NR.

É importante frisar que, nos dois casos de aplicação do critério da “dupla visita”, foram identificadas situações de descumprimento de obrigações previstas nas NRs. Num dos casos a atividade econômica da empresa se enquadrava no grau de risco 1, e a outra no grau de risco 3, sendo, que esta distinção não foi levada em conta para a concessão do benefício da “dupla visita”.

Percebe-se que mesmo nos casos de situações em que os trabalhadores foram expostos a situações de GIR, tanto é que estes riscos transformaram-se em situações de acidente fatal, foi observado o critério da “dupla visita”.

#### **4.6.2 Casos de investigação de acidente que resultaram em autuação da MPE**

De acordo com a lei, como vimos anteriormente, a MPE, tem direito ao tratamento diferenciado, salvo as exceções legais, veremos a seguir como foram tratadas as empresas no curso da ação fiscal as empresas que foram autuadas.

Das 13 AAT de acidente fatal envolvendo MPE em sete casos ocorreu a autuação das próprias empresas.

Em seis casos as empresas foram autuadas, pois o AFT identificou, pelo menos, um dos motivos que exclui (afasta) o direito ao tratamento diferenciado, como segue:

Em dois casos, um com um MEI e outra com uma ME, a autuação por descumprimento de NR, está justificada, pois, as empresas mantinham empregados

sem o devido registro, o que no entendimento do AFT, era fato suficiente para afastar o critério da dupla visita.

Em um caso, o benefício da dupla visita não foi reconhecido porque a empresa deixou de apresentar documentos sujeitos à Inspeção do Trabalho, o que caracteriza o embaraço à fiscalização e conseqüentemente se enquadra nas exceções de não aplicação da dupla visita.

Em três casos, a empresa era EPP, todas do ramo da construção civil, que já haviam sido fiscalizadas anteriormente, fato que por si só afasta o direito ao critério da dupla visita, principalmente porque já haviam sido fiscalizadas (e orientadas) com relação às NRs, que na fiscalização de AAT, voltaram a descumprir.

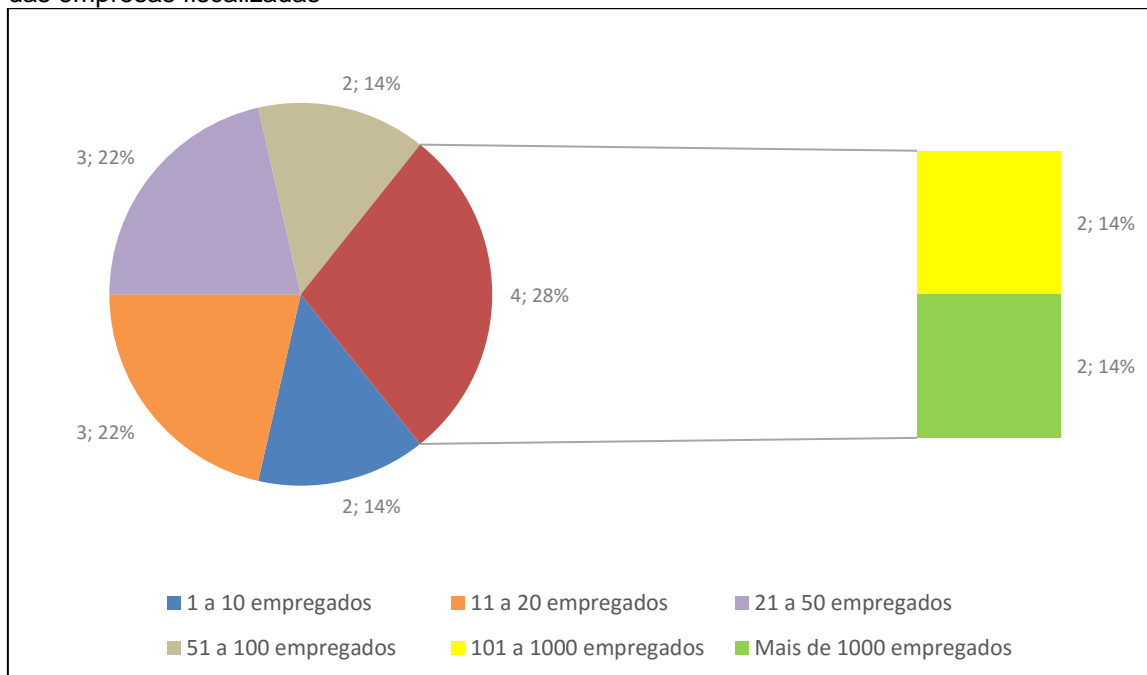
#### **4.6.3 Fatores imediatos, fatores subjacentes e fatores latentes identificados nas AAT**

Com vistas a adentrar um pouco no conteúdo das investigações (aspecto qualitativo) e estabelecer uma relação entre a ocorrência de eventos adversos com o descumprimento de obrigações de fazer e não fazer previstos nas normas regulamentadoras, trabalharei com os relatórios de AAT, tanto que levaram a situações de morbidade e mortalidade, especificamente com o fator causador com a maior frequência de ocorrência, que é o fator de queda, que para acidentes graves, foram 9 casos e acidente fatais foram 14 casos, ou seja, totalizando 23 casos do total de 51 fiscalizações de acidentes realizadas.

Os quatorze acidentes fatais investigados em que a queda foi o fator causador do evento adverso, 01 ocorreu em órgão público, 06 ocorreram em empresas de grande porte e 07 ocorreram em empresas que pelo seu porte se enquadram como MPE. Ou seja, metade (50%) dos casos ocorreu nas MPEs.

Quando se compara a ocorrência de mortes no trabalho por queda, mudando a classificação das empresas para o número de empregados, percebe-se que a concentração de ocorrência muda sensivelmente, como se vê a seguir na figura 9.

Figura 9: Gráfico com a distribuição das mortes por queda de acordo com o número de empregados das empresas fiscalizadas



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15

Nesta classificação 50% dos casos de morte ocorrem nas empresas com menos de 50 empregados, se consideramos até 100 empregados, este percentual sobe para 71,42%

Nos casos de morte por queda, um caso ocorreu em empresa de grau de risco 1, dois casos em empresas com grau de risco 4, e 11 casos ocorreram em empresas com grau de risco 03.

Com relação às atividades econômicas das empresas em que ocorreram os acidentes fatais motivados por queda, temos o seguinte:

Das 14 ocorrências, 08 foram na construção civil, sendo que destas, 06 ocorreram em empresas enquadradas como MPE, e 02 como grande porte, mas estas de grande porte uma delas possuía na obra 12 empregados e outra 28 empregados, portanto se considerarmos o critério de número de empregados todas as ocorrências de morte na construção civil, foram em pequenas ou medias empresas.

Apenas 06 foram em outras atividades, 01 numa Prefeitura (município) as demais, 03 no ramo frigorífico (abate de animais), uma no transporte e uma na coleta de lixo.

#### 4.6.3.1 Fatores imediatos

Quanto aos fatores que ocasionaram o acidente verificamos que em todos é possível identificar de forma clara o fator imediato, muito embora, em apenas alguns relatórios foi destacado (ressaltado) quais eram os fatores imediatos, subjacentes ou latentes.

Foram apontados os seguintes fatores imediatos para a ocorrência do evento adverso:

- Improvisação da fixação do guincho ao tanque;
- Instalação de andaime suspenso em desacordo com o projeto;
- Fixação de cinto em local incorreto;
- Uso de elevador de carga por passageiros;
- Falta de sistemas de segurança em zona de perigo de máquinas;
- Inexistência de sistema de isolamento (espaços confinados);
- Transporte de trabalhador de forma insegura;
- Não fornecimento de EPI adequado (05);
- Equipamento de trabalho inadequado;
- Falta de proteção de periferia de obra (2);
- Abertura no piso sem proteção.

#### 4.6.3.2 Fatores subjacentes

Os fatores subjacentes são aqueles relacionados à organização e sistematização do modo de trabalhar, ou ainda aqueles fatores que acabam desencadeando os fatores imediatos, os AFT descreveram como principais fatores subjacentes, os a seguir listados, sendo que alguns foram identificados pelo próprio AFT, outros foram considerados como tal pelo presente estudo:

- Deixar de instalar proteção coletiva nos locais de risco de queda ou de projeção de materiais (02);

- Deixar de dotar vãos de acesso às caixas de elevadores de fechamento provisório;
- Deixar de sinalizar o canteiro de obras de acordo com a NR 18;
- Falta de treinamento e capacitação do trabalhador (03);
- Não elaboração de PPRA, PCMSO e ASOS admissionais. (02);
- Não emissão de OS (Ordem de Serviço) (02);
- Não implantação de determinações da NR 35, em especial planejamento de atividades com alto risco de queda (02);
- Irregularidades no tocante a excesso de jornada e não concessão de intervalos;
- Inexistência de procedimento para emissão das permissões de entrada e trabalho;
- Adotar medidas de proteção para trabalho com máquinas e/ou equipamentos em desacordo com a ordem de prioridades estabelecida na NR 12.

Dos 09 casos, em três o AFT apenas indicou o fator imediato, do relatório não foi possível identificar os fatores subjacentes.

#### 4.6.3.3 Fatores latentes

Em nenhum dos relatórios de AAT fatal em que o fator desencadeador foi a queda foi identificado a descrição expressa de fatores latentes.

Em um caso, no qual a queda do trabalhador ocorreu na atividade de coleta de lixo, pode-se apreender um fator latente presente: pois consignou o seguinte no relatório o AFT ao tratar dos fatores que contribuíram para o evento adverso.

4. Organização do trabalho de coleta de lixo. O modo como a empresa organiza o trabalho dos coletores de lixo foi um dos fatores que contribuíram para o Acidente. [...]. A empresa organiza o trabalho das equipes nos moldes de tarefas a cumprir [...]. Ao perceber que o término da jornada está vinculado ao término da tarefa, o trabalhador é estimulado a aumentar o ritmo de trabalho para concluir mais brevemente a tarefa [...]. Conclui-se, pois, que a organização do trabalho de coleta nos moldes descritos acima foi fator fundamental para a ocorrência do acidente, pois contribuiu para o não cumprimento de normas e orientações de segurança.

Estes exemplos analisados seguem um padrão. Nos relatórios estudados percebeu-se que os AFTs, seguiram o modelo proposto de relatório, com algumas raras situações em que os relatórios foram incompletos ou não conseguiram aprofundar a investigação, isto ocorre principalmente pelo lapso temporal que existe entre a ocorrência do acidente e o início da investigação.

Na sequência apresenta-se uma tabulação das infrações constatadas e objeto de autuação pelos AFTs. A ideia é verificar quais as principais NRs que foram objeto de verificação e quais os principais itens destas NRs que foram descumpridos pelas empresas objeto de investigação.

Nesta etapa, separou-se as infrações a itens legais das empresas de grande/médio porte das MPEs, para evidenciar se existe uma postura diferente das empresas quanto à observância das NRs.

Na quadro 3, relacionamos os AIs lavrados em desfavor de Empresas de Médio e Grande Porte. Neste grupo identificou-se 5 empresas, sendo que foram lavrados o seguinte quantitativo de autos (1<sup>a</sup> – 1 AI; 2<sup>a</sup> – 5 AIs; 3<sup>a</sup> – 2 AIs; 4<sup>a</sup> – 5 AIs; 5<sup>a</sup> – 2 AIs), assim totalizaram 15 AIs, o que dá uma média de 3 AIs por fiscalização.

Quadro 3: Autos de infração contra médias e grandes empresas (acidentes fatais)

Nº	NR	ITEM	DESCRIÇÃO DA EMENTA	AAT
1	NR 12	2120771	Deixar de instalar sistemas de segurança em zonas de perigo de máquinas e/ou equipamentos.	E 1
2	NR 1	1010018	Deixar de cumprir disposição legal sobre segurança e medicina do trabalho.	E 2
3	NR 17	1170562	Deixar de adequar a organização do trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores e/ou à natureza do trabalho a ser executado.	E 2
4	NR 4	1040391	Permitir que profissional integrante do serviço especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho exerça outras atividades na empresa.	E 2
5	CLT	36-1	Deixar de conceder ao empregado um descanso semanal de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas.	E 2
6	NR 18	2186420	Deixar de observar as normas de segurança vigentes no transporte coletivo de trabalhadores em veículos automotores, dentro ou fora do canteiro.	E 2
7	NR 12	2122502	Deixar de submeter máquinas e/ou equipamentos à manutenção preventiva ou corretiva e/ou na forma e periodicidade determinada pelo fabricante e/ou conforme as normas técnicas oficiais nacionais e/ou normas técnicas internacionais.	E 3
8	NR 12	2120020	Adotar medidas de proteção para trabalho com máquinas e/ou equipamentos em desacordo a ordem de prioridade estabelecida na NR-12.	E 3
9	NR 33	1330730	Deixar de providenciar a emissão de certificado de conclusão da capacitação em espaços confinados ou providenciar a emissão de certificado de conclusão da capacitação em espaço confinado em desacordo com o estabelecido na NR-33.	E 4
10	NR 33	1330802	Deixar de contemplar, nos procedimentos de emergência e resgate em espaço confinado, o exercício simulado anual de salvamento nos possíveis cenários de acidentes.	E 4
11	NR 33	1330411	Definir procedimento para trabalho em espaço confinado sem o conteúdo mínimo definido na NR-33.	E 4
12	NR 33	1330012	Deixar de indicar formalmente o responsável técnico pelo cumprimento da NR-33.	E 4
13	NR 33	1330098	Deixar de proceder à avaliação e/ou controle dos riscos no espaço confinado.	E 4
14	NR 35	1350021	Deixar de assegurar a realização da Análise de Risco - AR e/ou de emitir, quando aplicável, a Permissão de Trabalho - PT.	E 5
15	NR 18	2186101	Permitir a utilização de ferramentas não apropriadas ao uso a que se destinam ou permitir o uso de ferramentas defeituosas e/ou danificadas e/ou improvisadas.	E 5

E 1 = Empresa 1; E 2 = Empresa 2; E 3 – Empresa 3; E 4 = Empresa 4 e E 5 = Empresa 5

Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT-GRTE-Chapeco/SC 2011/15

Verifica-se nestes dados que a fiscalização foi bem direcionada para o fator de risco imediato, pois as NRs utilizadas são as que se enquadram com de riscos



específicos (NR 18 – Construção civil, NR 12 – Máquinas e equipamentos, NR 33 Espaços confinados).

Ao analisar os relatórios percebe-se que as NRs voltadas à gestão de SST (1, 7 e 9) foram objetos de análise dos AFTs, mas não foram constadas infrações.

No quadro 4 apresentamos a mesma tabulação apenas que com relação a MPEs. Neste grupo se enquadram 5 empresas fiscalizadas, com o seguinte quantitativo de autos de infração (1ª – 16 AIs, 2ª – 26 AIs; 3ª – 4 AIs; 4ª – 4 AIs; 5ª – 3AIs), totalizando 53 Autos de infração o que dá uma média de 10,6 AIs por empresa.

Quadro 4: Autos de infração contra Micro e Pequenas Empresas (acidentes fatais)

Nº	NR	ITEM/ementa	DESCRIÇÃO DA EMENTA	AAT
1	NR 18	218219-0	Deixar de dotar as aberturas no piso de fechamento provisório resistente.	E 1
2	NR 35	135001-3	Deixar de garantir a implementação das medidas de proteção estabelecidas na NR-35 - Trabalho em Altura.	E 1
3	NR 18	218218-1	Deixar de instalar proteção coletiva nos locais com risco de queda de trabalhadores ou de projeção de materiais.	E 1
4	NR 18	218629-2	Permitir a execução de atividade a mais de 2 m de altura do piso, com risco de queda do trabalhador, sem a utilização de cinto de segurança tipo pára-queda.	E 1
5	NR 18	218221-1	Deixar de dotar os vãos de acesso às caixas dos elevadores de fechamento provisório constituído de material resistente e seguramente fixado a estrutura ou dotar os vãos de acesso às caixas dos elevadores de fechamento provisório com altura inferior a 1,20 m.	E 1
6	NR 18	218226-2	Deixar de instalar plataforma principal de proteção em todo o perímetro da construção.	E 1
7	NR 18	218229-7	Deixar de instalar plataformas secundárias de proteção.	E 1
8	NR 18	218234-3	Deixar de fechar com tela o perímetro da construção, a partir da plataforma principal de proteção.	E 1
9	NR 18	218192-4	Deixar de construir solidamente as escadas de uso coletivo, rampas e passarelas para a circulação de pessoas ou materiais ou deixar de dotar as escadas de uso coletivo, rampas e passarelas para a circulação de pessoas ou materiais de corrimão e rodapé.	E 1
10	NR 18	218107-0	Instalar botijão de gás liquefeito de petróleo no ambiente da cozinha ou em área que não seja permanentemente ventilada e coberta.	E 1
11	NR 18	218584-9	Deixar de manter trancados os quadros gerais de distribuição ou deixar de identificar os circuitos nos quadros gerais de distribuição.	E 1
12	NR 18	218568-7	Utilizar condutores elétricos sem isolamento adequado ou manter condutores elétricos obstruindo a circulação de materiais e pessoas.	E 1
13	NR 18	218665-9	Deixar de sinalizar o canteiro de obras ou sinalizar o canteiro de obras em desacordo com o disposto na NR-18.	E 1
14	NR 18	218686-1	Deixar de comunicar de imediato ao órgão regional do Ministério do Trabalho e Emprego a ocorrência de acidente fatal.	E 1
15	NR 07	107084-3	Deixar de adotar, por meio do médico coordenador do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional ou do encarregado dos exames, as medidas indicadas na NR-7, quando constatada a ocorrência ou agravamento de doenças profissionais ou sendo verificadas alterações que revelem qualquer tipo de disfunção de órgão e/ou sistema biológico.	E 1
16	CLT	1168-1	Deixar de apresentar documentos sujeitos à inspeção do trabalho no dia e hora previamente fixados pelo AFT.	E 1
17	CLT	10-8	Admitir ou manter empregado sem o respectivo registro em livro, ficha ou sistema eletrônico competente.	E 2
18	CLT	1190-8	Deixar de apresentar, no prazo legalmente estabelecido, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).	E 2
19	CLT	1192-4	Deixar de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego, até o dia 7 (sete) do mês subsequente ou no prazo definido em regulamento, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).	E 2
20	CLT	5-1	Deixar de anotar a CTPS do empregado, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contado do início da prestação laboral.	E 2
21	NR 7	1070088	Deixar de submeter o trabalhador a exame médico admissional.	E 2
22	NR 7	1070096	Deixar de submeter o trabalhador a exame médico periódico.	E 2
23	NR 7	1070126	Deixar de submeter o trabalhador a exame médico demissional.	E 2

Nº	NR	ITEM/ementa	DESCRIÇÃO DA EMENTA	AAT
24	NR 6	2060248	Deixar de fornecer aos empregados, gratuitamente, equipamento de proteção individual adequado ao risco, em perfeito estado de conservação e funcionamento.	E 2
25	CLT	1146-0	Efetuar o pagamento do salário do empregado, sem a devida formalização do recibo.	E 2
26	NR 6	2060256	Deixar de exigir o uso dos equipamentos de proteção individual.	E 2
27	NR 18	2182190	Deixar de dotar as aberturas no piso de fechamento provisório resistente.	E 2
28	NR 18	2181924	Deixar de construir solidamente as escadas de uso coletivo, rampas e passarelas para a circulação de pessoas ou materiais ou deixar de dotar as escadas de uso coletivo, rampas e passarelas para a circulação de pessoas ou materiais de corrimão e rodapé.	E 2
29	NR 18	2182203	Deixar de proteger as aberturas no piso utilizadas para o transporte vertical de materiais e equipamentos com guarda-corpo fixo, no ponto de entrada e saída de material, e com sistema de fechamento do tipo cancela ou similar.	E 2
30	NR 18	2182246	Deixar de dotar a proteção instalada na periferia da edificação de rodapé com 20 cm de altura.	E 2
31	NR 18	2182289	Deixar de instalar plataforma principal de proteção logo após a concretagem da laje ou retirar a plataforma principal de proteção antes de concluído o revestimento externo do prédio acima dela.	E 2
32	NR 18	2183897	Utilizar andaime que não seja dimensionado e construído de modo a suportar com segurança as cargas de trabalho a que está sujeito.	E 2
33	NR 18	2188260	Manter superfície de trabalho de andaime sem travamento e/ou que permita seu deslocamento e/ou desencaixe.	E 2
34	NR 18	2183889	Utilizar andaime cujo dimensionamento e/ou dimensionamento da estrutura de sustentação e/ou de fixação não tenha sido realizado por profissional legalmente habilitado.	E 2
35	NR 8	1080180	Deixar de proteger as aberturas nos pisos e nas paredes contra queda de pessoas e objetos.	E 2
36	NR 18	2186683	Deixar de submeter os trabalhadores a treinamento admissional, visando a garantir a execução de suas atividades com segurança.	E 2
37	NR 18	2180022	Deixar de fazer a comunicação prévia da obra à unidade do Ministério do Trabalho e Emprego, antes do início das atividades.	E 2
38	NR 7	1070592	Deixar de garantir a elaboração e efetiva implementação do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.	E 2
39	NR 18	2186748	Deixar de realizar a remoção do entulho ou das sobras de materiais com diferença de nível por meio de equipamentos mecânicos ou calhas fechadas.	E 2
40	NR 18	2186764	Manter lixo ou entulho acumulado ou exposto em local inadequado do canteiro de obra.	E 2
41	NR 09	1090496	Deixar de descrever o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais em um documento- base, que contenha todos os seus aspectos estruturais.	E 2
42	NR 09	1090020	Deixar de desenvolver as ações do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais no âmbito de cada estabelecimento da empresa, com a participação dos trabalhadores.	E 2
43	NR 18	2186683	Deixar de submeter os trabalhadores a treinamento admissional, visando a garantir a execução de suas atividades com segurança.	E 3
44	NR 18	2185334	Realizar serviço de execução ou manutenção ou ampliação ou reforma em telhado ou cobertura sem que sejam precedidos de inspeção e de elaboração de Ordens de Serviço ou Permissões para Trabalho, contendo os procedimentos a serem adotados.	E 3
45	NR 35	1350579	Deixar de disponibilizar cinto de segurança do tipo paraquedista, dotado de dispositivo para conexão em sistema de ancoragem.	E 3
46	NR 35	1350226	Permitir que trabalhos em altura sejam planejados, organizados e executados por trabalhador não capacitado e/ou não autorizado.	E 3
47	NR 35	135001-3	Deixar de garantir a implementação das medidas de proteção estabelecidas na NR-35 - Trabalho em Altura.	E 4
48	NR 7	1070096	Deixar de submeter o trabalhador a exame médico periódico.	E 4
49	NR 7	1070592	Deixar de garantir a elaboração e efetiva implementação do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.	E 4
50	NR 9	1090429	Deixar de elaborar e/ou de implementar o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.	E 4
51	NR 35	1350030	Deixar de desenvolver procedimento operacional para as atividades rotineiras de trabalho em altura.	E 5
52	NR 18	2182238	Deixar de instalar proteção na periferia da edificação, constituída de anteparos rígidos, com altura de 1,20 m para o travessão superior e 0,70 m para o travessão intermediário.	E 5
53	NR 18	2186721	Deixar de manter o canteiro de obras organizado, limpo e desimpedido	E 5

Legenda: E 1 = Empresa 1; E 2 = Empresa 2; E 3 – Empresa 3; E 4 = Empresa 4 e E 5 = Empresa 5

Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nas AAT/GRTE-Chapecó 2011/15.

Nas investigações realizadas em MPE (Relativas a Acidentes fatais – sendo o fator queda em destaque), primeiramente percebe-se que o nível de

descumprimento é muito maior que nas empresas de maior porte, média 10,6 contra 3 autuações.

Chama atenção que além da constatação do descumprimento de NRs voltadas à prevenção de riscos específicos (NR 12, NR 35) e de regulação de atividades econômicas (NR18), os AFTs constataram descumprimento de itens das NRs de Gestão de SST (NR 7 e 9) além de outros dispositivos da Legislação (CLT) como descumprimento de dispositivos legais relativos à duração e jornada de trabalho)

As diferenças de nível de descumprimento da regulação, muito maior nas MPE do que nas demais empresas, podem estar relacionadas à sensação de impunidade, ou seja, ao não receio de ser punido, que o modelo da fiscalização orientadora gera no Empregador.

Em outras palavras, descumprem-se as NRs, pois dado o quadro de AFTs ser muito reduzido a chance de ser fiscalizado é muito pequena, ou porque se for fiscalizado sabe que terá uma segunda chance de se adequar ou ainda porque calculando o custo de descumprir a regulação vale a pena descumpri-la, pois o valor pecuniário das multas é baixo e a demora da cobrança valem a pena.

Por outro lado, este grande número de infrações a itens das NRs constatados pelos AFTs quando investigaram acidentes fatais causados pelo fator de risco de acidente – quedas, no âmbito das MPE, pode estar a indicar que os trabalhadores destas empresas estão muito mais sujeitos a sofrer um acidente de trabalho, em comparação com os trabalhadores das empresas em que o nível de descumprimento é menor, pois conforme foi conceituado acima, o acidente de trabalho guarda uma correlação direta com o descumprimento das Normas regulamentadoras, pois são estas que impõe condutas (obrigações de fazer) que quando as empresas não observam, potencializam o risco, ou seja, aumentam a probabilidade de que ocorra o evento adverso (acidente) que acaba por gerar as consequências (danos) à vida, saúde e ou integridade física.

Qual a relação do descumprimento das NRs com a aplicação do critério da dupla visita (fiscalização orientadora)?

É cediço que se o Estado não exercer de forma firme e efetiva o seu poder de polícia, impondo a observância (neste caso) das NRs, o empregador não vai de forma espontânea adequar o seu meio ambiente de trabalho ao nível de segurança

e salubridade necessário para evitar os infortúnios do trabalho, que tanto assolam os trabalhadores brasileiros.

Este modelo (fiscalização orientadora) faz com que o Estado não possa de imediato exercer o poder de polícia (na forma de autuação pelo descumprimento da norma) o que acaba gerando um sentimento de que para as MPE não é necessário cumprir a norma até que seja realizada a cobrança pelo Estado (fiscalização).

A afirmação já feita nesta dissertação (desconstrução do mito da fiscalização orientadora) de que as empresas mesmo orientadas não passam a cumprir a legislação, que é o principal argumento de quem a defende que a MPE não cumprem as Normas Reguladoras (e outras leis) porque não as conhecem, se materializaram no meu estudo, pois, as E1 e E2 que constam da tabela acima, foram autuadas, apesar de MPE, por já terem sido fiscalizadas, mas reincidiram no descumprimento, portanto demonstra que não é o desconhecimento das exigências (obrigações de fazer), mas uma escolha de deixar de fazer obrigações impostas, mesmo conhecendo-as, que acaba ocasionando os acidentes.

Esta escolha (opção por não cumprir a norma) é caracterizadora de maior exposição ao risco de acidentes.

Este é o fator principal de exponencialização dos riscos. Uma maior exposição aos riscos aumenta a probabilidade de acidentes, aumentando os acidentes e os danos, muitas vezes irreversíveis (morte do trabalhador, amputação de membro, entre outros) se tornam cada vez mais frequentes.

Este modelo não se coaduna com o direito fundamental do trabalhador de laborar em um ambiente de trabalho seguro e equilibrado quanto aos agentes insalutíferos, pois como vimos não estimulam a observância das normas regulamentadoras, que indiscutivelmente possui a virtude, de quando cumpridas, reduzir a exposição dos trabalhadores aos mais diversos fatores de risco.

Por que então é possível falar que existe uma quebra do direito de igualdade entre trabalhadores vinculados a MPE, quando comparadas com os empregados vinculados às Empresas de Médio ou Grande Porte?

Porque o modelo de fiscalização orientadora, voltada à questão do meio ambiente do trabalho e SST, parte de uma premissa equivocada, de que todas as empresas definidas como MPE, devem ser tratadas da mesma forma, e como vimos nos dados levantados na pesquisa documental, isto não é verdadeiro.

Quer dizer, o empregado que trabalha numa MPE, do ramo da Construção Civil (ramo que de acordo com nosso estudo, prepondera como causador de acidentes fatais por queda) está muito mais exposto a riscos de acidentes do que aquele que trabalha no mesmo ramo em uma empresa de grande porte. Ou seja, é muito mais vulnerável.

Isto nos remete a que estes trabalhadores são tratados de forma a que se identifique a negação do que seria uma justiça ambiental, pois esta representa o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que seja obrigado a optar entre uma vida sob risco e o desemprego. (ACELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 17)

O modelo de fiscalização orientadora que por via transversa acaba incentivando o descumprimento da legislação de SST, é claro exemplo de tratamento desigual entre trabalhadores expostos aos mesmos riscos, pois, beneficiada pelo critério da dupla visita, as MPE tende a descumprir as NRs, até que ocorra a fiscalização, assim, expondo proporcionalmente mais os seus trabalhadores aos fatores de risco existentes no meio ambiente do trabalho, e sujeitando-os mais aos acidentes de trabalho e suas nefastas consequências.

A realidade apontada pelo estudo documental realizado (os empregados da MPE estão mais expostos a riscos que os demais empregados) guarda relação com a ideia de que vivemos uma contradição de ordem constitucional entre o princípio da proteção e o princípio do liberalismo econômico.

Por que se afirma isto? Porque o direito ao meio ambiente salubre e seguro acaba sendo relegado, negando-se o direito à redução da exposição de risco, pois o incentivo as MPE, pelo direito da “fiscalização orientadora”, com cunho eminentemente econômico, tem-se mostrado como discurso hegemônico.

O que acontece é que a resistência ao poder econômico (capital) que a proteção social via direito ao meio ambiente do trabalho salubre e seguro (justiça ambiental) a ser garantido pela observância das NRs pelas Empresas fica sublimada quando se adota o modelo econômico baseado na fiscalização orientadora, por tudo que este modelo representa, e que foi amplamente tratado nesta dissertação.

Alerta Lopes (2006, p. 36) que a “ambientalização”<sup>188</sup> poderia se mostrar como uma forma de controle do capitalismo ou até mesmo se caracterizar em uma de suas possíveis transformações.

Silva (2015, p. 156) afirma que as múltiplas causas da crise do capital e das políticas governamentais macroeconômicas acabam por refletir fortemente na organização do trabalho e nas políticas sociais.

Pereira (2009, p.12) assevera que a submissão das políticas sociais (indubitavelmente a PNSST é uma política social), às necessidades da política econômica ( no caso em estudo o incentivo à MPE) que estão a serviço de interesses das elites e do processo de produção capitalistas é um processo histórico.

Destaca-se a posição de Pereira (2009, p. 13) sobre o atual modelo econômico (capitalista de cunho neoliberal) usado no Brasil.

Tratar, portanto, a política social separada da política econômica é cair na ilusão de que uma é possível sem a outra. A existência de uma política econômica neoliberal é possível e indica ausência e/ou drástica redução da política social. Mas uma política social de cunho universalista e baseada nos princípios da Seguridade Social exige uma política econômica radicalmente oposta da que vem sendo implementada até os dias atuais.

Esta percepção do conflito/contradição do liberalismo econômico versus proteção social, na assistência social é perfeitamente aplicável a situação que se estudou e apresenta a mesma conotação.

É imprescindível que o modelo de fiscalização orientadora, no campo da SST, deve ser regulado, ou seja, que se regulamente o dispositivo da LC 123 que abre a possibilidade de não o aplicar nas situações que a natureza da atividade seja de risco.

É importante apontar que a fiscalização que tem por objeto a AAT é importante instrumental para a investigação dos acidentes típicos/tipo, quer sejam fatais ou graves, no entanto, as doenças ocupacionais, que também se enquadram no conceito de acidente de trabalho (acidente em sentido amplo) não são alcançados por este instrumento.

---

<sup>188</sup> Para Lopes (2006, p. 34) a expressão é um neologismo para designar novos fenômenos, usado a semelhança do uso de “industrialização”, “proletarização” e teria o seguinte sentido “A ambientalização dos conflitos sociais está relacionada à construção de uma nova questão social, uma nova questão pública”.

A própria natureza dos adoecimentos não resulta de exposição a um risco imediato, em regra, muitas vezes a doença acontece pela exposição prolongada a fatores tidos como latentes.

## 5 CONCLUSÃO

No que concerne à abordagem do tema da construção do conceito de meio ambiente do trabalho constata-se tanto na conceituação legal quanto doutrinária que o meio ambiente do trabalho passa a ser reconhecido como parte do meio ambiente geral, como uma de suas facetas ou parcelas constituintes.

Isto é importante porque o direito à saúde e segurança do trabalhador e o meio ambiente do trabalho são elevados a um novo patamar, deixando a concepção de mero direito do trabalho e fazendo parte da carta de direitos fundamentais brasileira.

A percepção de que o meio ambiente do trabalho e a saúde e segurança, reconhecidos como direitos de solidariedade e que ao lado do direito da igualdade e da própria dignidade da pessoa humana, necessitam de concretização, de normas jurídicas que os assegurem e que estas normas necessitam de efetivação e de que a forma para dar efetividade aos propalados direitos é a fiscalização e conseqüente repressão de práticas que não reduzam de forma adequada a exposição dos trabalhadores de qualquer espécie a riscos nos locais de trabalho.

Neste estudo, foram realizadas três abordagens: Política pública na área do meio ambiente e do direito à saúde e segurança no trabalho, construção do conceito de meio ambiente do trabalho e a categorização do meio ambiente como direito fundamental.

Quanto à política pública da saúde e segurança do trabalhador podemos constatar:

Ela é uma decorrência da ratificação da convenção 155 da OIT, que preconiza a elaboração e a implantação de uma política de âmbito nacional. Esta convenção foi ratificada em 1994.

Existe uma estreita relação entre a noção de riscos (composto pelos seguintes elementos: probabilidade do evento e potencialidade lesiva do mesmo e a oportunidade de escolhas) e dos danos causados em ambientes em que os riscos não são adequadamente enfrentados.



A realização das CNST, em especial a terceira conferência, configuram-se em importante fonte material de direito voltado à saúde e segurança no trabalho e ao meio ambiente do trabalho.

No cotejo da PNSST com a PNMA e PNRS, constata-se que aquela não apresenta o caráter de autêntico marco regulatória, que é a vocação natural das políticas que se relacionam à questão ambiental, como são as outras duas políticas citadas.

A PNSST é estabelecida via decreto (7.602/2011) enquanto que a PNMA e as PNRS são estabelecidas em leis. O Decreto presidencial 7.602/2011 não regulamenta nenhuma lei, mas o artigo 4º da Convenção 155 da OIT. O melhor caminho seria a elaboração de uma lei que pudesse de forma completa estabelecer um novo marco regulatório, com princípios, objetivos, diretrizes, e mecanismos para implementação da política muito bem delineados.

No tocante aos princípios previstos na PNSST percebe-se que não foi tratado do princípio da precaução, que deveria ser necessariamente abordado, principalmente ao se levar em conta que a sociedade contemporânea, esta identificada com a “sociedade de riscos” e por evidenciar como princípio inspirador para a elaboração de novas regras jurídicas.

A PNSST não estabelece, de forma clara o papel de cada um dos seus órgãos, permitido com isso o que pode ser identificado como uma “irresponsabilidade organizada”.

A temática da aplicação de sanções pelo descumprimento das regras é solenemente ignorada na PNSST, enfraquecendo a noção de que o direito ambiental exige uma forte carga de coercibilidade, isto ocorre porque a PNSST não trata dos mecanismos para o atingimento de seus objetivos.

A PNSST também não estabelece o princípio do poluidor pagador, sequer trata da questão da responsabilidade do causador dos danos à vida, segurança e saúde do trabalhador, questão fundamental para o Direito Ambiental.

Quanto ao objeto especial do estudo desenvolvido nesta dissertação, não existe qualquer menção na PNSST da adoção de um modelo de exercício do poder de polícia no que poderia se enquadrar a fiscalização orientadora voltada a dar um tratamento diferenciado às MPE.

O consagrado direito constitucional a ambientes de trabalho seguros e sadios, é visivelmente sonogado aos trabalhadores que sofrem os efeitos danosos dos adoecimentos, mutilações, incapacitações e demais infortúnios decorrentes da exposição aos riscos no ambiente de trabalho, pagando muitas vezes com a própria vida.

No segundo capítulo tratou-se do poder de polícia da Inspeção do Trabalho.

O poder de polícia (como autêntico “poder sobre”) pode ser visto como amplo e estrito.

O poder de polícia em sentido amplo no campo do meio ambiente do trabalho se identifica com a regulação pelas NRs, que impõe obrigações de fazer e não fazer aos empregadores, com o objetivo fulcral de reduzir a exposição dos trabalhadores aos fatores de risco em seus ambientes de trabalho.

O poder de polícia em sentido estrito se evidencia na atuação da Inspeção, ao desempenhar sua relevante missão institucional.

Tratou-se, portanto, da missão da Inspeção do Trabalho (atribuições) estabelecendo-se uma conexão entre estas e dignidade da pessoa humana (resgate, construção e manutenção).

Esta importante missão da Inspeção do Trabalho no que interessa a este estudo, de fiscalizar as NRs (que em essência trazem obrigações de fazer e não fazer imputadas aos empregadores) que visam a garantir a segurança e saúde dos trabalhadores no seu meio ambiente de trabalho, é prejudicada pelo atual estado da arte da Inspeção do Trabalho pelas dificuldades apontadas: o reduzido número de AFTs em exercício, insuficiência de recursos materiais, não reconhecimento/valorização da carreira da Auditoria Fiscal do Trabalho, valores irrisórios das penalidades (multas), interferência política, ataque às normas de proteção e ao padrão de atuação influenciado pelo “conciliacionismo”.

Este quadro da Inspeção do Trabalho (sucateamento, desmonte etc.) quando combinado ao modelo de fiscalização orientadora (que materializa o tratamento diferenciado e favorecido as MPE), não contribui com a ideia de justiça ambiental, pelo contrário, agrava o cenário no qual os trabalhadores vinculados a estas empresas apresentam-se mais vulneráveis aos riscos de acidentes no trabalho.

Os desafios da Inspeção da Inspeção do Trabalho ante as necessidades de um meio ambiente sadio e salubre passam pelos seguintes aspectos: luta contra

extinção, recomposição quantitativa do número de AFTs na área do meio ambiente do trabalho, modernização da Inspeção, novas competências e novas regulações e revisão do sistema de sanções.

No último capítulo enfrentou-se a questão do enquadramento das empresas no conceito legal de MPE. Abordou-se a evolução cronológica/legal da definição (parâmetros) usados na lei para definir o conceito de MPE.

Percebeu-se que o parâmetro do faturamento anual não é o mais adequado para definir se uma empresa deve receber tratamento diferenciado e favorecido, com a fiscalização orientadora (dupla visita), quanto à observância das NRs.

Outros critérios, como o número de empregados, o critério quantitativo mais utilizado nos diversos países que separam as suas empresas por porte, bem como o grau de risco das atividades também deve ser levado em conta.

Tratou-se de desconstruir o mito da fiscalização orientadora a partir das seguintes questões: Toda fiscalização trabalhista já apresenta o caráter orientador e divulgador da norma; formas de incentivo ao cumprimento das normas: orientação, cálculo financeiro e inviabilidade.

Com o objetivo de preparar a pesquisa central desta dissertação, o estudo de caso com base documental, analisou-se a Instrução Normativa e a publicação do Ministério do Trabalho (guia) sobre as investigações de acidente de trabalho-AAT, dando destaque aos aspectos conceituais.

Na análise sobre os 52 relatórios de AAT objetos de estudo apurou-se o seguinte:

Quanto ao perfil das vítimas, evidenciou-se que não são os trabalhadores mais jovens (idade) e os menos experientes (tempo de função) e sim aqueles com o menor nível de escolaridade (grau de escolaridade) as principais vítimas, ou seja, os trabalhadores mais expostos aos mais variados fatores de risco existentes no meio ambiente de trabalho.

Quanto ao perfil das empresas, realizou-se estudo comparativo usando como padrão definidor de enquadramento o faturamento, o número de empregados e o grau de risco da atividade.

Percebeu-se que ao utilizar o critério do faturamento anual para enquadrar como MPE, ocorre um equilíbrio na distribuição dos casos entre MPE e demais

empresas, no entanto, quando se usa o critério do número de empregados, usando como limite de enquadramento o número de 100 empregados (MPE até cem empregados), o número maior de acidentes ocorre com as MPE.

Ao se distribuir as ocorrências de acidentes graves e fatais de acordo com o grau de risco da atividade da Empresa investigada, constatou-se ampla prevalência de ocorrências naquelas enquadradas nos graus de risco 3 e 4 ( maior grau de risco).

No aspecto qualitativo, voltou-se a atenção quanto a se os Auditores identificaram os fatores de risco imediato, subjacentes e latentes.

Ficou evidente que o risco imediato foi o principal objeto de investigação, mas não deixaram de serem apontados diversos fatores que se enquadram no conceito de fatores subjacentes. Foram, inclusive, em alguns casos, apontados fatores latentes.

Na análise quanto à aplicação da fiscalização orientadora nos casos investigados, observando-se o critério da dupla visita, observou-se que nas investigações que envolveram MPE foi observado o critério da dupla visita, naqueles casos em que não identificou o auditor uma exceção à aplicação do mesmo.

Finalmente verificou-se que no âmbito das MPE o descumprimento de normas regulamentadoras (obrigações de fazer e não fazer) foi maior do que quanto às demais empresas.

Isto nos leva a considerar que os trabalhadores vinculados às MPE estão mais sujeitos aos acidentes de trabalho, porque se as empresas assim definidas descumprem de forma mais acentuada as determinações legais de enfrentamento (gestão) dos riscos ambientais no trabalho, o direito de redução dos riscos fica visivelmente prejudicado.

O instrumento desenvolvido para as investigações de acidente, as AAT, mostraram-se um adequado meio para lançar luz sobre as causas dos acidentes fatais e graves, especialmente aqueles que se pode classificar como acidentes típicos, de acordo com conceito apresentado nesta dissertação, pois possibilitam uma visão epidemiológica.

Os acidentes por equiparação (conceito amplo de acidente de trabalho) que abrangem além dos acidentes típicos as doenças ocupacionais necessitam um

instrumento semelhante, pois como se aprendeu no estudo realizado as AAT não se prestam a investigação quanto ao adoecimento dos trabalhadores.

Diante disto, a fiscalização orientadora como modelo de incentivo ao desenvolvimento econômico das MPE, ligado à ideia de liberalismo econômico tem feito com que o direito constitucional fundamental ligado à solidariedade, de trabalhar num ambiente de trabalho seguro e salubre, seja subjugado, ou até, como se viu neste trabalho, claramente sonogado.

Incumbe, para finalizar, reapresentar as hipóteses elaboradas na fase de projeto desta dissertação e que foram apresentadas na introdução deste trabalho.

Primeira hipótese: O meio ambiente do trabalho (direito ao meio ambiente laboral seguro e salubre), como faceta do meio ambiente (direito ambiental equilibrado), regulado pelas Normas Regulamentadoras - NRs pode ser considerado um direito fundamental por estar vinculado aos bens jurídicos: vida, saúde e integridade psicofísica, voltados à concretização da dignidade da pessoa humana.

Na revisão bibliográfica realizada no curso desta dissertação a hipótese se confirma, ou ao menos se apresenta como um pressuposto válido para fundamentar a argumentação vinculada ao problema de pesquisa proposto, visto que a regulação com a edição de NRs, busca na essência, proteger a vida, a integridade psicofísica e a saúde pela prevenção da exposição a riscos que possam resultar em morte, lesões incapacitantes e adoecimento, e assim, negando-se aos trabalhadores sujeitos a estes danos, a concretização da sua dignidade.

Segunda hipótese: O tratamento favorecido às MPE (pessoas jurídicas) no campo da SST pode representar uma quebra do direito fundamental de igualdade entre trabalhadores destas empresas quando comparados a empregados de empresas sem tal tratamento.

O modelo desenhado para proporcionar o tratamento favorecido às MPE, com a fiscalização orientadora (dupla visita) acaba “incentivando” a não observância das Normas Regulamentadoras, principalmente pela sensação de impunidade que gera no empregador, por isso o princípio da universalização (todos os trabalhadores tem direito ao meio ambiente do trabalho seguro e salubre) é aviltado.

Terceira hipótese: O estudo dos relatórios de análise de acidentes de trabalho e os dados sobre acidentalidade apontam que o tratamento favorecido dispensado às MPE pela prática de uma fiscalização orientadora tem contribuído para a

inefetividade do direito constitucionalmente assegurado a todos trabalhadores de diminuição da exposição a riscos de acidente de trabalho.

Evidenciou-se que nas empresas (MPE) beneficiadas com o tratamento favorecido a precarização das condições de trabalho ficou bem mais evidente, corroborado pelo maior número de infrações a itens de NR quanto comparado as demais empresas.

Pode-se deduzir que os trabalhadores vinculados as MPE são mais vulneráveis aos eventos provocados pela não prevenção dos riscos (via identificação, avaliação e controle) e que isto se comprova pela maior probabilidade de sofrerem acidentes, o que evidencia a não efetividade do preceito constitucional que lhes garante a redução de exposição a riscos no meio ambiente do trabalho.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 156 p.

AGUIAR NETO, João B. **AFT - um servidor da justiça social**. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/artigodb06bd3d53f08396c49d82f3af266e49.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

ALONSO JR, Hamilton. **Direito fundamental ao meio ambiente - e ações coletivas**. São Paulo: RT - Revista dos Tribunais, 2006.

AMORIN JUNIOR, Cléber Nilson. **Segurança e saúde no trabalho**: princípios norteadores. São Paulo: LTr, 2013, 256 p.

ANDRADE, Laura Martins Maia de. **Meio ambiente do trabalho e a ação civil pública trabalhista**. 1.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. 171 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 13.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ARCURI, Arline Sydneia Abel. A Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador. **Interfacehs**, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/149/155>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ARISTÓTELES. **A política**. 2.ed. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Introdução: da origem do Estado.

BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano**: de acordo com o novo código civil brasileiro. São Paulo: Atlas, 2003. 151 p.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite; REIS, Maurício Cortez. **Nota Técnica nº 4. A necessidade de auditores fiscais do trabalho no Brasil**: uma análise contemplando o grau de descumprimento da legislação trabalhista. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Julho 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/nota\\_tecnicaxxxxxx.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/nota_tecnicaxxxxxx.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2016.

BARBOSA, Frederico; PATURY, Luiz. Capítulo - 8 - Golpes da Sorte: Políticas culturais e a ideia de risco. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Direito, sociedade e risco**. Disponível em: <[http://marcelodvarella.org/Riscos\\_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf](http://marcelodvarella.org/Riscos_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

BATISTA, Jose Carlos. Das prerrogativas e atribuições da AFT. In: CONCURSO de Monografias do SINAIT. Brasília: SINAIT, 2003.

\_\_\_\_\_. **A autonomia funcional, administrativa e financeira da inspeção do trabalho garantirá a presença do Estado no equilíbrio capital/trabalho.**

Disponível em: <[https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo\\_166.pdf](https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo_166.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2016.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002, 290 p.

BERGER FILHO, Airton Guilherme. Nanotecnologia e o princípio da precaução na sociedade de risco. In: ÂMBITO JURÍDICO, Rio Grande, XIII, n. 72, jan. 2010.

Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7084](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7084)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BIGNAMI, Renato. **A inspeção do trabalho no Brasil: Procedimentos especiais para a ação fiscal**. São Paulo: LTr, 2007.

\_\_\_\_\_. **A modernização da inspeção do trabalho no Brasil**. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/24862616/A\\_moderniza%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Inspe%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Trabalho\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/24862616/A_moderniza%C3%A7%C3%A3o_da_Inspe%C3%A7%C3%A3o_do_Trabalho_no_Brasil)>. Acesso em: 6 out. 2016

BRANDÃO, Cláudio. **Acidente do Trabalho e responsabilidade civil do empregador**. 2.ed. São Paulo: LTr, 2006. 383 p.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Projeto de lei 6.742/13**. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600365>>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 2 out. 2016.



\_\_\_\_\_. **Decreto 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o regulamento da Inspeção do Trabalho. Presidência da República. Brasília, DF, 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4552.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm)>. Acesso em: 2 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.602 de 07 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 95461, de 11 de dezembro de 1987.** Revoga o Decreto nº 68.796, de 23 de junho de 1971, e revigora o decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957, concernentes à Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho. Presidência da República, Brasília, DF, 11 dez 1987. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Presidência da República. Brasília, DF 1º de maio de 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 2 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Guia de análises de acidente de trabalho.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812D8C0D42012D94E6D33776D7/Guia%20AT%20pdf%20para%20internet.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 23, de 23 de maio de 2001.** Ministério do Trabalho. Orienta os auditores-fiscais do trabalho e as chefias de fiscalização quanto ao procedimento a ser adotado na realização das mesas de entendimento. Disponível em: <<http://www.legistrab.com.br/instrucao-normativa-023-de-2001-sit-mesas-de-entendimento/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 88, de 30 de novembro de 2010.** Ministério do Trabalho. Estabelece diretrizes para as análises de acidentes de trabalho efetuadas por Auditor-Fiscal do Trabalho e modelo de relatório. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF80808147277624014734DAFE0011B3/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2088%20de%2015112010.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.593, de 6 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10593.htm)>. Acesso em: 2 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.256 de 27 de novembro de 1984.** Estabelece Normas Integrantes do Estatuto da Microempresa Relativas ao Tratamento Diferenciado, Simplificado e Favorecido, nos Campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Crédito e de Desenvolvimento Empresarial. (revogada pela Lei. 9841/99). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7256.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7256.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.864 de 28 de março de 1994.** Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; crédito e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal). (revogada pela lei. 9.841/99). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8864.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.841/99 de 05 de outubro de 1999.** Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. (Revogada pela Lei complementar 123/2006). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9841.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar 155, de 27 de outubro de 2016.** Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional; altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e revoga dispositivo da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp155.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 1 – Disposições gerais.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR1.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 18 – Condições e meio ambiente do trabalho na indústria da construção.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras/norma-regulamentadora-n-18-condicoes-e-meio-ambiente-de-trabalho-na-industria-da-construcao>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 28 – Fiscalização e Penalidades.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR-28.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 4 – Serviços especializados de engenharia e medicina do trabalho – SESMT.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR4.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 5 – CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR5.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 7 – PCMSO- Programa de controle médico e saúde ocupacional.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR09/NR-09-2016.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Norma Regulamentadora 9 – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.** Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR7.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica 62/2010**. Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/notatecnica622010duplavisita.5.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica DSST-SIT 22 de 26 de fevereiro de 2015**. Ministério do Trabalho.

\_\_\_\_\_. **PLANSAT- Plano Nacional de Saúde do Trabalhador**. Ministério do Trabalho - MTb. Disponível em: <[http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C0138E890073A4B99/PLANSAT\\_2012.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C0138E890073A4B99/PLANSAT_2012.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria 1.823 de 23 de agosto de 2012**. Ministério da Saúde. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823\\_23\\_08\\_2012.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria 502 de 03 de agosto de 2015**. Ministério do Trabalho. Divulga relação dos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal do Trabalho em exercício. Disponível em: <[http://www.protecao.com.br/upload/protecao\\_galeriaarquivo/947.pdf](http://www.protecao.com.br/upload/protecao_galeriaarquivo/947.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 643, de 11 de maio de 2016**. Ministério do Trabalho. Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em: <[http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A46BB290E0146DD544525779A/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n.%C2%BA%2023%20\(AFT%20em%20Mesas%20de%20Entendimento\)%20II.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A46BB290E0146DD544525779A/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n.%C2%BA%2023%20(AFT%20em%20Mesas%20de%20Entendimento)%20II.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 6.897/13**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=603391>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório final da IV CNST**. 2015. Ministério da Saúde. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/04Abr20\\_Relatorio\\_4cnstt\\_final.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/04Abr20_Relatorio_4cnstt_final.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Trabalhar sim, adoecer não**. Relatório da 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador - CNST. Ministério da Saúde. Disponível em: <[http://renastonline.ensp.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/recursos/Relatrio\\_Trabalhar\\_Sim\\_Adoecer\\_No\\_3\\_CNST.pdf](http://renastonline.ensp.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/recursos/Relatrio_Trabalhar_Sim_Adoecer_No_3_CNST.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.298.

BUDEL, Diego G. O. Artigo: Acidente do trabalho: Caracterização, conceito e competência. **Revista de Direito da Unifasc nº 140**. 2012. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1930>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

CABRAL, Fernando André Sampaio. **Auditoria fiscal do trabalho ameaçada**. Como garantir a presença do estado na defesa do trabalhador? Disponível em: <[https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo\\_155.pdf](https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo_155.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2016.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. 2 reimp. Coimbra: Almedina. 2003. 467 p.

CAIRO JÚNIOR, Jose. **O acidente do trabalho e a responsabilidade civil do empregador**. 5.ed. São Paulo: Ltr, 2009. 213 p.

CAMISASSA, Mara Queiroga. **Segurança e saúde no trabalho**: NRs 1 a 36 comentadas e descomplicadas. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015. Disponível em meio digital, site da Unochapeco. Passeidireto.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 447 p.

CARDOSO, Adalberto; LAGE, Telma. **A inspeção do trabalho no Brasil**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n3/a01v48n3.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 16.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 1026 p.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente & direitos humanos**. 1.ed. 3.tiragem. Curitiba: Jurua, 2007, 543 p.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho**. 4.ed. Niterói: Impetus, 2010. 1333 p.

CENCI, Daniel Rubens. O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana. In.: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Cidadania, direitos humanos e equidade**. Ijuí: Unijui, 2012, 472 p.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha: dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo, 2014. 56 p. Disponível em: <[http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao e-Desenvolvimento.pdf](http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SALIM, Celso Amorim; SERVO, Luciana Mendes Santos. **Saúde e segurança no trabalho no Brasil**: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores. 2. ed. São Paulo: IPEA: Fundacentro, 2012. 391 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10807](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10807)>. Acesso em: 10 jan. 2017

COELHO, Luiz Fernando. **Saudade do futuro**: transmodernidade, direito e utopia. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001. Cap. II – O desreferencial da transmodernidade. p. 33-55.

COLOMBIA (País). Corte Constitucional. Sentencia T-881/02 principio de dignidad humana. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm>>. Acesso em: 15 set. 2016

COSTA, Hertz Jacinto. **Manual de acidente do trabalho**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

DAL ROSSO, Sadi (Org.). **A inspeção do trabalho**: opinião pública, perfil dos agentes, tendências internacionais. Prefácio – Os desafios da contemporaneidade. Brasília: SINAIT, 1999.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco**: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 4.ed. São Paulo: LTr, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DOMINGUES, Dinizar. **A responsabilidade de criar, manter e aprimorar um meio ambiente de trabalho adequado**: função social da empresa moderna. Disponível em: <file:///C:/Users/Dilnei%20Jos%C3%A9/Documents/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20CORRIGIDA/DinizarDomingues.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

DOUGLAS, Mary. **La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales**. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B-NsKzC4I-eOeIJRZ1NKTnQzQkk/edit>. Acesso em: 5 out. 2016.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**. Curitiba: Juruá, 2003.

FERNANDES, Fábio de Assis F. **Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho**: uma visão sistêmica. São Paulo: LTr, 2009, 285 p.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2.ed. São Paulo: LTr, 2007, 254 p.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. (Org.). et al. **Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira**. Aracaju: J.Andrade, 2015. Disponível em: <http://www.protecao.com.br/materias/download\_livros\_pesquisas/livro\_saude\_e\_seguranca\_do\_trabalho\_na\_construcao\_civil\_brasileira/AJjiAA>. Acesso em: 17 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estado e direito do trabalho no Brasil**: regulação do emprego entre 1988 e 2088. Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.ppgcs.ufba.br/site/db/trabalhos/2632013090916.pdf>. Acesso: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Terceirização e os limites da relação de emprego**: trabalhadores mais próximos da escravidão e morte. 2013. Disponível em: <https://indicadoresdeemprego.files.wordpress.com/2013/12/terceirizac3a7c3a3o-e-os-limites-da-relac3a7c3a3o-de-emprego-degradac3a7c3a3o-e-morte1.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2017.

\_\_\_\_\_; DUTRA, Renata Queiros. Riscos ocupacionais e invisibilidade do adoecimento no teleatendimento. In: REVISTA BAIANA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO, v. 1 n.1. Salvador: SATIFEBA, 2016. Disponível em: <http://safiteba.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Revista\_Para\_Impressao.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2017.

\_\_\_\_\_; KREIN, Jose Dari. **Precarização do trabalho e omissão ilegal do Estado**. 2014. Disponível em: <<https://www.brasilefato.com.br/node/29200/>>. Acesso em: 27 out. 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006, 532 p.

FORTES, Alexandre. **O direito na obra de E. P Thompson**. História Social. 1995. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br](http://www.ifch.unicamp.br)>. Acesso em: 11 jan. 2016.

FRADE, Catarina. O direito face ao risco. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 86 setembro de 2009, p.53-72. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=2035>>. Acesso em: 17 out. 2016.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Meio ambiente do trabalho**: direito, segurança e medicina do trabalho. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2009.

GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**. COIMBRA: Coimbra Editora, 2007.

GOMES, Jose Claudio de Magalhães; DAL ROSSO, Sadi. (Org.). **A inspeção do trabalho**: opinião pública, perfil dos agentes, tendências internacionais. Brasília: SINAIT, 1999.

GONDIM, Grácia Maria de Miranda. Do conceito de risco ao da precaução: entre determinismos e incertezas. In.: FONSECA, Angélica Ferreira; CORBO, Anamaria D'Andrea. **O território e o processo saúde-doença**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007. p.87-119. Disponível em: <[http://www.epsjv.fiocruz.br/pdts/p/includes/header\\_pdf.php?id=506&ext=.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/pdts/p/includes/header_pdf.php?id=506&ext=.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 15.ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012, 383p.

\_\_\_\_\_. **Direito posto e o direito pressuposto**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 366p.

GROTT, João Manoel. **Meio ambiente do trabalho**: prevenção – a salvaguarda do trabalhador. Curitiba: Juruá, 2008, 196 p.



GUIA DE NANOTECNOLOGIA. Guia de nanotecnologia para trabalhadores. São Paulo: IIEP – Informações Estudos e Pesquisas, 2015, 80 p.

HABERMAS, Jurgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Trad. Ana Maria Bernardo. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

HERMITTE, Marie-Angèle. Capítulo 1 a fundação jurídica de uma sociedade das ciências e das técnicas através das crises e dos riscos. In.: VARELLA, Marcelo Dias. **Direito, sociedade e risco**. 2004. Disponível em: <[http://marcelodvarella.org/Riscos\\_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf](http://marcelodvarella.org/Riscos_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

KASSAI, Silvia. As empresas de pequeno porte e a contabilidade. São Paulo, 1997. **Caderno de Estudos nº 15**, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cest/n15/n15a04>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

KREIN, Jose Dari. **Tendências recentes das relações de emprego pós 1990**. 2012. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/16694185-As-mudancas-na-regulacao-do-trabalho-no-brasil-apos-1990.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990 - 2005**. Tese (Doutorado) – Campinas - UNICAMP, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000430974>>. Acesso em: 29 out. 2016.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: a contribuição de Hannah Arendt. Estudos avançados. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200005)>. Acesso em: 11 maio 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 368 p.

LIMA, Francisco Luís. **Auditoria investimento necessário**. 2010. Disponível em: <[https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo\\_196.pdf](https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo_196.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2016.

LIMA, Máira Luísa Milani de. Capítulo 15. Conflito entre leigos e peritos na gestão de riscos: o caso do licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de barra grande de Lima. In.: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Direito, sociedade e risco**. 2004. Rede Latino-Americana e europeia sobre Governo dos Riscos. Disponível em: <[http://marcelodvarella.org/Riscos\\_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf](http://marcelodvarella.org/Riscos_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

LOPES, Jose Sergio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre os dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, 2006, a. 12, n. 25, p. 31-64, jan/jun. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832006000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100003)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, 1351 p.

MANN, Michael. The sources of social powers (excerpts). In.: HAUGAARD, Mark (Ed). **Power: a reader**. Manchester: Manchester University Press, 2002.

MANNRICH, Nélon. **Inspeção do trabalho**. Vol II, Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1984.

\_\_\_\_\_. Os Rumos das Relações de trabalho no mundo globalizado. In.: REVISTA DO SINAIT. Brasília: SINAIT, a. 6, n. 10, Novembro de 2005.

MARANHÃO, Délio. **Direito do trabalho**. 17.ed. rev. e atual. De acordo com a Constituição de 1988 e legislação posterior. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

MARCHIONI, Alessandra. Capítulo 13 aspectos do projeto de “desenvolvimento” brasileiro e da gestão da “sociedade de risco” In.: VARELLA, Marcelo Dias. **Direito, sociedade e risco**. Disponível em: <[http://marcelodvarella.org/Riscos\\_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf](http://marcelodvarella.org/Riscos_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Livraria Ler, 1967.

MARTINS, Jean Gleyson Farias. **Proposta de método para classificação do Porte de Empresas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Natal, 2014. Disponível em: <<https://unp.br/wp-content/uploads/2014/06/PROPOSTA-DE-M%C3%89TODO-PARA-CLASSIFICA%C3%87%C3%83O-DO-PORTE-DAS-EMPRESAS.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 1995, jan./mar., p. 89-96.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, 1053 p.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. 2.ed. São Paulo: LTr, 2006. 430 p.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015, 1707 p.

MONTANHANA, Beatriz Cardoso. **Os direitos fundamentais do trabalhador e as estruturas sociais de poder das relações de trabalho**: em busca do consenso sobre dignidade. Tese (Doutorado) - São Paulo - USP, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-02082012-150608/pt-br.php>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MORAES, Giovanni Araújo. **Normas regulamentadoras comentadas**. 7.ed. rev. ampl. atual. e Ilus. Rio de Janeiro: Gerenciamento Verde Consultoria e Editora, 2009, v. 2. 1006 p.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conceito normativo. In.: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

OIT. **Convenção 155**. Saúde e Segurança dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/504>>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção 187**. Convenção sobre o quadro promocional da segurança e saúde segurança no trabalho. Disponível em versão portuguesa em: <[http://www.gso.org.br/files/file\\_id266.pdf](http://www.gso.org.br/files/file_id266.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção 81**. Inspeção do trabalho na indústria e no comércio. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/457>>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Informe III (Parte 1B)**. Estudio general al Convênio sobre la inspeccion del trabajo, 1947 (núm. 81). Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/satadarts/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

OLIVEIRA, Ana Paula Slovinski de; ZANDONADI, Francianne Baroni; CASTRO, Joicy Marina de. Avaliação dos riscos ocupacionais entre trabalhadores da coleta de resíduos sólidos domiciliares da cidade de Sinop – MT – um estudo de caso. 2013. Disponível em: <<http://xn--segurananotrabalho-evb.eng.br/artigos/ressol.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

OLIVEIRA, Carlos Alberto de. **Precarização da fiscalização do trabalho**. 2015. Disponível em: <[https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo\\_209.pdf](https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/Artigo_209.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2016.

OLIVEIRA, João Carlos Cabrelon de. **O papel do controle social para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Política Nacional de Resíduos sólidos**. Dissertação (Mestrado) – Piracicaba - INIMPE, 2013. Disponível em: <[https://www.uniMPE.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/09102013\\_115315\\_joao\\_carlos.pdf](https://www.uniMPE.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/09102013_115315_joao_carlos.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2016.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. **Uma sistematização da saúde e segurança do trabalhador: do exótico ao esotérico**. São Paulo: LTr, 2011, 437 p.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidente de trabalho ou doença ocupacional**. 3.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 2007, 487 p.

OLSSON, Giovanni. O poder político no espaço global: O protagonismo dos atores estatais e não estatais. In.: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Relações internacionais, direito e poder – cenários e protagonismos dos atores não estatais**. V. I. Ijuí: Ed. Unijui, 2014, 432 p.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Capítulo 2 da “questão social”, da justiça social e da gestão de políticas públicas. In.: MACAMBIRA, Júnior; ANDRADE, Francisca Bezerra; POCHMANN, Marcio Pochmann (Org.). **Estado e políticas sociais: fundamentos e experiências**. Fortaleza: IDT, UECE, 2014. Ebook. Disponível em: <<http://www.sineidt.org.br/Publicacoes/Livros.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2016.

PARDO, Jose Esteve. **O desconcerto do Leviatã: política e direito perante as incertezas**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2015.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Políticas públicas de assistência social brasileira: avanços, limites e desafios. **Anais.... X Encontro de Geógrafos da América Latina**. 20 a 26 (2009). Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. **Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático. Subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil.** Documento de trabalho IPEA/OIT/SIT. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Dilnei%20Jos%C3%A9/Documents/DISSERTA%C3%87%C3%83O/ipea\_br\_283%20flexibiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20controle%20burocratico.pdf>. Acesso em: 06 out. 2016

PITKIN, Hanna Fenichel. **Wittgenstein and justice:** on the significance of Ludwig Wittgenstein for social and political thought. Berkeley: University of California Press, 1972.

POCHMANN, Marcio. Capítulo 1 - Estado brasileiro e os desafios do desenvolvimento no início do século 21. In.: MACAMBIRA, Júnior; ANDRADE, Francisca Bezerra; POCHMANN, Marcio. **Estado e políticas sociais:** fundamentos e experiências. Fortaleza: IDT, UECE, 2014. Ebook. Disponível em: <<http://www.sineidt.org.br/Publicacoes/Livros.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2016.

REIS, Jair Teixeira dos. **Processo administrativo do trabalho.** São Paulo: LTr, 2007.

RODRIGUES, Otávio Koloswski; SCIENZA, Luiz Alfredo. **Grave e iminente risco à integridade dos trabalhadores:** superando a morte e a desinformação. 22 de fevereiro de 2015. Disponível em: <[http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br/2015\\_02\\_01\\_archive.html](http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br/2015_02_01_archive.html)>. Acesso em: 14 out. 2015

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho.** 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2009, 471 p.

ROSSIT, Liliana Allodi. **O meio ambiente de trabalho no direito ambiental brasileiro.** São Paulo: LTr, 2001, 216 p.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de. Meio ambiente do trabalho e terceirização. In.: **Revista Baiana da Inspeção do Trabalho**, v. 1 n.1. Salvador: SATIFEBA, 2016. Disponível em: <[http://safiteba.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Revista\\_Para\\_Impressao.pdf](http://safiteba.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Revista_Para_Impressao.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2017.

SALIBA, Tuffi Messias; SALIBA, Sofia C. Reis. **Legislação de segurança, acidente do trabalho e saúde do trabalhador.** 9.ed. São Paulo: LTr, 2013, 651 p.

SANTANA, Marcell Fernandes. **Inspeção do trabalho sem números**. 2011. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/arquivos/artigos/artigoa835f77e6f83ef3875cdce88fc9fba6d.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

SANTOS, Adolfo Moreira. Capítulo 1 – O ministério do Trabalho e Emprego e a saúde e Segurança no Trabalho. In.: CHAGAS, Ana Maria de Resende; SALIM, Celso Amorim; MENDES, Luciana. **Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores** [texto]. São Paulo: Ipea/Fundacentro, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Descolonizar o saber e reinventar o poder**. 2010. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20e%20saber\\_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20e%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1999

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 386p.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SERRANO, Jose Luis. A diferença risco/perigo. In.: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Direito, Sociedade e Risco**. 2004, Rede Latino-Americana e europeia sobre Governo dos Riscos. Disponível em: <[http://marcelodvarella.org/Riscos\\_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf](http://marcelodvarella.org/Riscos_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016

SILVA, Américo Luís Martins da Silva. **Direito do meio ambiente e recursos naturais**. V. I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, 784 p.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9.ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, 357 p.

SILVA, Maria Lucia Lopes da Silva. Trabalho e previdência social no Brasil no contexto de crise do capital. In.: O SOCIAL EM QUESTÃO. a. XVIII, n. 34, 2015, p. 137-60. Disponível em: <<http://fundacaoanfp.org.br/site/2016/11/trabalho-e-previdencia-social-no-brasil-no-contexto-de-crise-do-capital-2/>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

SILVA, Renaldo Limiro da; LIMIRO, Alexandre. **Manual do supersimples**. Comentários à Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (lei complementar 123/06). 2.ed. Curitiba: Juruá, 2007, 368p.

SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho. **Dados e notícias sobre a fiscalização do trabalho**. Disponível em: <[www.sinait.org.br](http://www.sinait.org.br)>. Acesso em: 28 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sinait cobra envio do PL do novo Secretário-Executivo do MT**. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/13443/sinait%20cobra%20%20envio%20do%20pl%20do%20novo%20secretario-executivo%20do%20mt>>. Acesso em:

TAKEDA, Elizabete. **Riscos ocupacionais, acidente do trabalho e morbidade entre motoristas de uma central de ambulância**. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Universidade de São Paulo - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto. 2002. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22132/tde-09032004-083307/.../tese.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22132/tde-09032004-083307/.../tese.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2017.

THIAGO, Mário Lange de S. Humanismo e reforma administrativa. In.: MEZZARROBA, O. (Org.). **Humanismo latino e estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux; (Treviso): Fondazione Cassamarca, 2003.

TRENNEPHOL. Natascha Dorneles. Capítulo 14 Contornos de uma crise ambiental e científica na sociedade qualificada pelo risco. In. VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Direito, Sociedade e Risco**. 2004. Rede Latino-Americana e europeia sobre Governo dos Riscos. Disponível em: <[http://marcelodvarella.org/Riscos\\_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf](http://marcelodvarella.org/Riscos_files/Direito,%20sociedade%20e%20riscos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

VALE, Vander Zambeli. **A fiscalização do trabalho e o critério da dupla visita**. 2004. Disponível em: <[http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_70\\_II/Vander\\_Vale.pdf](http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_70_II/Vander_Vale.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2016.

VIANA, Nildo; DAL ROSSO, Sadi (Org.). **A inspeção do trabalho: opinião pública, perfil dos agentes, tendências internacionais**. Inspeção do Trabalho: tendências contemporâneas. Brasília: SINAIT, 1999. 144 p.

WATANABE, Emilia Maria Bongiovanni. **Aspectos psicossociais de risco no trabalho e saúde mental dos carteiros da cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) - Fundação Jorge Duprat Figueiredo. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gob.br/biblioteca-digital/acervodigital/detalhe/2016/1/aspectos-psicossociais-de-risco-no-trabalho-e-a-saude-mental-dos-carteiros-da-cidade-de-sao>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Trad. Regis Barbosa. Brasília: UNB, 2004, v. 2.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: UNB, 2004. 464 p.

WOHLFART, Ana Bárbara. **A auditoria-fiscal do trabalho como carreira exclusiva de estado**. Monografia (conclusão de curso) – Curso de Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.