

A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NA FISCALIZAÇÃO DA SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR

Ana Luiza Horcades¹

Renata M. Namekata²

Sumário: 1. Sistema de proteção à segurança e saúde do trabalhador. 1.1 Informações sobre acidentes e doenças do trabalho como base para o planejamento de políticas públicas. 2. Atribuições da Auditoria Fiscal do Trabalho no Brasil. 2.1 A Auditoria Fiscal do Trabalho como política pública. 2.2 Problemas complexos e soluções complexas. 3. Da invasão de competência da Auditoria Fiscal do Trabalho sob o pretexto da fiscalização sanitária 3.1 O Federalismo no Brasil. 3.2 A fragmentação da execução da fiscalização de atributos trabalhistas. 4. Conclusão.

RESUMO

A Segurança e Saúde no Trabalho passou a integrar o rol dos direitos e princípios fundamentais de todos os trabalhadores a partir da 110ª Conferência Internacional do Trabalho. Este status de direito fundamental nos obriga a avaliar todas as ferramentas existentes visando à efetividade do gozo do referido direito. No entanto, existe um conflito de entendimento no Brasil, acerca da competência de fiscalização dos atributos referentes à segurança e saúde do trabalhador. Tal conflito é oriundo da ilação de que as normas relativas à SST seriam componentes do Direito Sanitário do Trabalho, motivo pelo qual estariam ligadas mais diretamente ao Direito à Saúde, ou ainda pelo fato de a Constituição federal atribuir ao Sistema Único de Saúde a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica. Há, ainda, outro argumento que busca justificar a atribuição de uma competência para a fiscalização dos quesitos relativos ao meio ambiente de trabalho, privativa da União, porém, comum aos Ministérios do Trabalho e da Saúde, em função da falta de recursos materiais e humanos por parte da Inspeção do Trabalho. Tais discussões vêm sendo inflamadas com o aumento do fomento à atuação do Ministério da Saúde, através de sua rede descentralizada em estados e municípios, na fiscalização de atributos relativos ao meio ambiente de trabalho. Assim, o objeto do presente estudo é avaliar o embasamento para os atos de

¹ Auditora Fiscal do Trabalho. Possui graduação em Fisioterapia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Chefe da Seção de Segurança e Saúde no Trabalho no Estado do Rio de Janeiro. Formadora Institucional pela Escola Nacional da Inspeção do Trabalho (ENIT), Coordenadora do Projeto de Fiscalização em Serviços de Saúde (2021 e 2022). Especialização de Gestão em Segurança e Saúde no Trabalho (CIF-OIT, Italia). Tem experiência na área de Direito do Trabalho, com atuação em Segurança e Saúde no Trabalho.

² Auditora-Fiscal do Trabalho. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Brasil(2004)

fiscalização e as implicações da promoção da extrapolação das competências de fiscalização do meio ambiente de trabalho a órgãos de vigilância em saúde, por meio de revisão integrativa da literatura como coleta de dados e análise bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança e saúde no trabalho. Meio ambiente do trabalho. Trabalho decente. Auditoria Fiscal do Trabalho. Acidentes e doenças do trabalho. Políticas públicas.

1. SISTEMA DE PROTEÇÃO À SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR

O Brasil possui vasto arcabouço normativo vigente no âmbito da proteção ao trabalhador. No entanto, a despeito de todos os instrumentos legais, é verificada elevadíssima incidência e prevalência de ocorrência de acidentes e doenças no trabalho. Embora a informação acerca de um ranking mundial em que o Brasil se encontra no quarto lugar na ocorrência de acidentes e doenças do trabalho se trate de uma atecnia, já que não é possível efetuar tal comparação em função de a definição legal para estes eventos ser distinta entre os países, ainda assim a análise dos números referentes aos eventos danosos reflete a gravidade da situação.

FILGUEIRAS (2017) afirma que:

“a investigação em âmbito nacional realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em parceria com o Ministério da Saúde, denominada Pesquisa Nacional de Saúde, que estimou que, em 2013, ocorreram 4,9 milhões de acidentes trabalho no país, quase sete vezes mais do que o número captado pelo INSS. Isso representaria mais de 5% do total da população ocupada no país em 2013, que era de 96,6 milhões (incluindo todas as formas de inserção na ocupação, como trabalho autônomo), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE. Doenças ocupacionais, ainda mais radicalmente subnotificadas, são provavelmente responsáveis pela morte de dezenas de milhares de pessoas todos os anos no Brasil. Apenas o câncer pode implicar cerca de 10 mil fatalidades por ano.”

Na sequência, com relação à mortalidade relacionada ao trabalho em território nacional, o mesmo autor compara os dados do Brasil com os da Inglaterra, indicando uma incidência mais de dez vezes superior de acidentes fatais em nosso país, o que é, por si só, aterrador e instiga uma investigação aprofundada da efetividade das ferramentas e políticas públicas de proteção ao trabalhador brasileiro.

Desta forma, é preciso avaliar o que de fato interfere sobre a segurança e a saúde do trabalhador, para que possamos passar à apreciação de seus mecanismos de proteção.

Nas palavras de VIEIRA (2019),

“O processo saúde-doença não deve ser reduzido ao aspecto individual e biológico. Sua essência está em reconhecer seu caráter social e sua determinação histórica. Neste sentido, o impasse na relação trabalho e saúde, ao longo dos anos, encontra-se nas diferentes formas assumidas pela exploração do trabalho. Dela, por interesse do capitalista, surgem novas e melhores formas de extração do excedente, por meio da otimização de sua produtividade. A crítica a este movimento está na forma desbalanceada pela qual se estabelece, favorecendo os interesses do capital em detrimento do bem-estar dos trabalhadores, intensificando a degradação do trabalho devido ao inerente distanciamento da produção às necessidades sociais, estando a primeira voltada para a desmedida reprodução do valor. Ademais, o neoliberalismo, como modelo vigente do capitalismo, prioriza os interesses do capital financeiro, que não necessita do trabalhador (diferente do capital produtivo), uma vez que produz riqueza a partir do próprio dinheiro. Neste contexto, embora tenham ocorrido avanços na conquista de direitos sociais e trabalhistas nas últimas décadas, o trabalho manteve-se como fonte inesgotável de diferentes formas de sofrimento e adoecimento.” - grifo nosso.

Portanto, a avaliação de indicadores relacionados à frequência e gravidade de eventos danosos relacionados ao trabalho, tais como acidentes e doenças, não pode ser cartesiana, sob o risco de conclusões precipitadas e consequentes tomadas de decisão com resultado desfavorável aos trabalhadores brasileiros.

1.1 INFORMAÇÕES SOBRE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As principais fontes de informações existentes são os dados referentes às comunicações de acidentes de trabalho (CAT) e aos adoecimentos notificados no SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação), em razão de ambos os sistemas possuírem foco central para os acidentes e doenças relacionados ao trabalho.

A empresa tem a obrigação de efetuar a comunicação dos eventos, independentemente da gravidade, da ocorrência de afastamentos e do número de vítimas. No entanto, mesmo entre os trabalhadores que possuem direito à emissão da comunicação de acidente de trabalho, pode-se afirmar que existe vultosa subnotificação por motivos diversos, dentre estes, em função do risco de atrair a

fiscalização do trabalho, gerar estabilidades provisórias aos acidentados e de se perder benefícios pecuniários.

De acordo com RODRIGUES (2019), a subnotificação alcança ao menos 80% dos casos de acidentes ocupacionais ocorridos entre trabalhadores protegidos pela legislação trabalhista, conforme trecho a seguir:

Silva (2017) afirmou em sua dissertação que o banco de dados mais abrangente sobre acidentes de trabalho, gerenciado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (atual secretaria do Ministério da Economia), subnotifica em 80% os acidentes ocupacionais ocorridos entre trabalhadores protegidos pela legislação trabalhista. Além de ineficiente, não entram nas estatísticas trabalhadores do setor informal, que representam mais de 50% dos trabalhadores do Brasil (BINDER, 2003). Também estão fora das estatísticas os militares, servidores públicos estatutários e os trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que não possuem cobertura contra acidentes, como é o caso dos autônomos, empresários e contribuintes facultativos (PINTO, 2017).

Observam-se ainda municípios que em períodos superiores a um ano não notificam qualquer evento, o que é absolutamente inverossímil, constituindo casos de subnotificação total.

Assim, as informações obtidas através das comunicações de acidentes de trabalho representam um pequeno recorte dos eventos danosos ocorridos em território nacional (CORREA, 2003).

Com relação às doenças do trabalho, a situação é ainda mais grave.

Dado que um enorme percentual de enfermidades leva um prolongado decurso de tempo para se desenvolver, é comum que sinais e sintomas relacionados ao adoecimento apenas surjam após o término do vínculo de emprego, ou ainda, que aos menores sinais do acometimento da saúde dos trabalhadores, estes sejam dispensados das empresas para se evitar o “ônus” de manter um trabalhador com a saúde comprometida em decorrência do trabalho.

Outrossim, no contexto das revisões normativas efetivadas e a partir das atuais interpretações da Norma Regulamentadora número 04, infere-se que a estrutura da organização responsável pelo acompanhamento da segurança e saúde do trabalhador, composta principalmente pelos Serviços Especializados em Segurança e em Medicina do Trabalho, venha a desempenhar de forma ainda mais ineficiente suas atribuições, dificultando sobremaneira a notificação espontânea por parte das empresas das doenças do trabalho.

Isso porque a nova Norma Regulamentadora número 4 - Serviços Especializados em Segurança e em Medicina do Trabalho teve suprimido de seu texto após a publicação da Portaria 2318/22 a obrigação de que os membros do SESMT sejam empregados celetistas, o que reduz o vínculo entre estes profissionais e a organização, favorecendo a mercantilização da saúde do trabalhador. Destacamos que a supressão destes termos do texto não implica diretamente na possibilidade de terceirização, já que a configuração do vínculo de emprego é determinada não por qualquer norma regulamentadora, mas, sim, pela presença de seus elementos fáticos, especialmente a subordinação. No entanto, por óbvio, a ausência desta obrigação expressa fragiliza a contratação destes trabalhadores e incrementa a insegurança jurídica no atendimento normativo.

Ao mesmo passo, em meio à revisão profunda sofrida pelas normas gerais, a nova NR-07, que é a principal norma regulamentar que versa sobre as obrigações da organização referentes à saúde do trabalhador, apresenta um novo texto que é ao mesmo tempo mais denso e mais principiológico, permitindo a interposição de discussão técnica acerca do atendimento ou não dos referidos princípios.

Dentro deste contexto, observamos que os mecanismos de coerção para a notificação de doenças relacionadas ao trabalho não são favorecidos, o que descarrega sobre os serviços de saúde pública enorme responsabilidade de investigação dos casos de adoecimento comunitário ocorridos nos municípios, para que se possa de fato conhecer como se dá a saúde do brasileiro trabalhador.

Tal responsabilidade é prevista na própria Carta Magna que estabelece, em seu artigo 200 (que será discutido cuidadosamente à frente), a responsabilidade do Sistema Único de Saúde de executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador. Esta é uma ferramenta normativa que promove redundância, quando se trata do trabalhador celetista, pois oferece um mecanismo estatal que visa efetivar a vigilância, caso a organização não cumpra seu papel de zelar pela saúde do trabalhador.

A legislação oferece as condições para o sucesso desta importante atribuição, quando, ao tempo em que impõe a responsabilidade, fragmenta e provê recursos para a execução da atividade.

O próprio sítio eletrônico do Ministério da Saúde instrui que:

“O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Primária, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Com a sua criação, o SUS proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação. A atenção integral à saúde, e não somente aos cuidados assistenciais, passou a ser um direito de todos os brasileiros, desde a gestação e por toda a vida, com foco na saúde com qualidade de vida, visando a prevenção e a promoção da saúde.

A gestão das ações e dos serviços de saúde deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os municípios. A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, média e alta complexidades, os serviços urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica.”

No entanto, em termos práticos, o que observamos é uma subnotificação ainda mais grave destes eventos através do sistema correspondente, o SINAN.

De acordo com MELO (2018),

“O funcionamento adequado da vigilância epidemiológica relaciona-se com a qualidade das informações produzidas pelo SNVE e as fontes de dados confiáveis possibilitam o acompanhamento das tendências de doenças e agravos. A rapidez do fluxo com que estas informações são disponibilizadas é que garantirá a adoção das medidas de prevenção e controle oportunamente (...)”

O mesmo estudo conclui o que se segue:

“Os aspectos estruturais, organizacionais das rotinas e protocolos dos serviços de saúde e do sistema de vigilância epidemiológica, a forma como o processo de diagnóstico se estrutura, a capacidade dos recursos humanos e a importância que os gestores atribuem a estes profissionais têm influência direta no processo de identificação e notificação das doenças e agravos de notificação compulsória no Sinan, com reflexos no sistema de vigilância em saúde da população.

As subnotificações persistem como um dos maiores problemas enfrentados pela vigilância epidemiológica e que afetam as ações do poder público e o planejamento das ações de prevenção e controle, já que induzem a distorções nas tendências de incidências ou na estimativa do risco e interfere na avaliação do impacto das medidas de intervenção.”

A qualidade dos dados existentes também prejudica a confiabilidade das informações extraídas. As fontes de dados públicas apresentam inconsistências informações, falta de confiabilidade e qualidade nos registros e uma baixa relação de variáveis em comum entre as diferentes fontes, mesmo as que apresentam uma

relação mais direta a acidentes de trabalho, como o caso da CAT e SINAN (MACHADO, 2021).

Dado o exposto, existe um grave comprometimento das informações necessárias ao bom planejamento de políticas públicas que tratem da promoção do trabalho decente, de forma que o investimento na otimização destas informações gera impactos no uso dos recursos públicos investidos em ações relacionadas ao mundo do trabalho, dentre estas, no planejamento da Auditoria Fiscal do Trabalho.

2. ATRIBUIÇÕES DA AUDITORIA FISCAL DO TRABALHO NO BRASIL

A Constituição Federal de 88 é internacionalmente conhecida como a “Constituição Cidadã” por ter marcado a volta da Democracia ao país e positivar direitos humanos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à saúde, à cultura, tendo sido construída com ampla participação popular através de mais de 50 emendas assinadas por mais de 15 milhões de brasileiros (BUENO, 2018).

O texto da Carta Magna inclui a Inspeção do Trabalho entre a competências da União (art. 21), conforme transcrito a seguir:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

A Convenção nº. 81 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (OIT, 1947), promulgada no Brasil, pelo Decreto Nº. 41.721, de 25 de junho de 1957, dez anos após sua aprovação pela Conferência Internacional do Trabalho, e revigorada em 1987 após sua denúncia durante os anos da Ditadura Militar, prevê que o Sistema de Inspeção do Trabalho está encarregado 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”, ou seja: atribui a fiscalização dos atributos referentes ao meio ambiente de trabalho à Inspeção do Trabalho.



A publicação “Diretrizes sobre os princípios gerais da inspeção do trabalho” (OIT, 2023) destaca que a atuação da Inspeção do Trabalho está relacionada à verificação de um conjunto muito diversificado de aspectos da legislação relativa às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores e das trabalhadoras, tocando temas como a segurança e saúde no trabalho, a prevenção e eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho, princípios e direitos fundamentais no trabalho, relações laborais, economia informa, entre outros, sendo imprescindível destacar que todos estes aspectos encontram-se intimamente interligados e influenciam e sofrem influências uns nos outros, compondo a Agenda do Trabalho Decente (Brasília, 2006).

SAMPAIO (2022), acertadamente, destaca o que se segue:

É possível notar uma preocupação da Convenção 81 com a independência da Inspeção do Trabalho, ao afirmar no seu artigo 6º que “o pessoal da inspeção será composto de funcionários públicos cujo estatuto e condições de serviços lhes assegurem a estabilidade nos seus empregos e os tornem independentes de qualquer mudança de governo ou de qualquer influência externa indevida”.

Assim, com o intuito de efetivar tal independência, os Auditores-Fiscais do Trabalho no Brasil são diretamente vinculados à Secretaria de Inspeção do Trabalho, órgão do Ministério do Trabalho e Emprego. Destarte, a competência de fiscalização do trabalho é exercida por Autoridades integrantes de carreira típica de Estado prevista e organizada pela Lei n.º 10.593/2002.

A Lei em comento elenca as atribuições da Inspeção do Trabalho, dentre estas, a de verificar o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, conforme transcrito, com grifos nossos:

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por 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;*

(...)

§1º. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas 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.

*§ 2º. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, no exercício das atribuições previstas neste artigo, são **autoridades trabalhistas**.*

SAMPAIO (2022) ainda destaca o que se segue, com relação às atribuições da Inspeção do Trabalho no Brasil:



É possível verificar que essas atribuições estão diretamente ligadas à promoção de políticas públicas e ao exercício de funções correspondentes a um poder-dever do Estado. No caso da Auditoria, há relevante importância da sua linha de atuação, nos mais diversos âmbitos da promoção do direito ao trabalho, como: no combate ao trabalho infantil; na erradicação do trabalho escravo ou análogo ao de escravo; fiscalização do trabalho portuário e aquaviário; na promoção da segurança e saúde no trabalho; ou ainda na arrecadação de recursos para o FGTS e contribuições sociais.

Ao avaliar o conjunto legislativo disposto, pode-se observar que o legislador confere elevado cuidado ao delimitar os agentes públicos que irão exercer as atividades de fiscalização de atributos trabalhistas. Tal critério é coerente com a responsabilidade atribuída a este papel, uma vez que a complexidade relacionada à verificação destes atributos é elevadíssima.

A fiscalização trabalhista, especialmente aquela relacionada às condições de segurança e saúde no trabalho, demanda profundo e acurado conhecimento técnico e científico para que possa atuar efetivamente na melhoria das condições de trabalho nas organizações, independentemente da complexidade das atividades desenvolvidas. A área de conhecimento abrangida inicia-se na legislação trabalhista, mas não se restringe a esta, incluindo, ainda, a que trata do Direito Ambiental do Trabalho. Esta vasta área de conhecimento deve abranger também acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, lembrando que a ratificação de um diploma internacional representa um compromisso brasileiro frente à comunidade internacional.

No entanto, para a avaliação da adequação dos mecanismos de controle do meio ambiente de trabalho, a dimensão de conhecimento expande-se exponencialmente, já que abarca um abundante volume de regulamentos técnicos, o que perpassa as próprias normas regulamentadoras e alcança normas internacionais harmonizadas e brasileiras, manuais, e ainda legislações pertinentes, diplomas relativos à higiene ocupacional, ergonomia, psicologia, entre outros.

Para o atendimento qualificado destas demandas é que a Auditoria Fiscal do Trabalho investe massivamente na capacitação inicial dos seus servidores e em educação continuada. É requisito para a investidura no cargo o diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área de formação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério



da Educação (MEC). A partir da nomeação, existem áreas de atuação em projetos que demandam conhecimentos técnicos específicos, constantemente promovidos pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego através da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho (ENIT).

A ENIT foi criada através da Portaria nº 366, de 13 de março de 2013, com o objetivo de captar, produzir e disseminar conhecimento técnico voltado à promoção do trabalho decente no Brasil. Cabe à ENIT promover a formação inicial dos AFT e intensificar a educação continuada no âmbito da Auditoria-Fiscal do Trabalho, e, entre outros, melhorar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Esta Escola é coordenada e dirigida por Auditor-Fiscal do Trabalho indicado pelo Secretário de Inspeção do Trabalho e conta com uma coordenação nacional, vinculada e subordinada à Secretaria de Inspeção do Trabalho, vinte e sete Coordenações Regionais, nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego - SRTE, subordinadas à Coordenação Nacional, Coordenações de Projetos Específicos de Formação e de Desenvolvimento Técnico e Formadores Institucionais, também subordinados à Coordenação Nacional.

Tal estrutura identifica as áreas em que é necessário investimento em qualificação do corpo técnico e promove, de forma perene, a otimização da qualificação de toda a Inspeção do Trabalho de acordo com as demandas da sociedade. É uma ferramenta voltada à manutenção da excelência técnica do corpo de Inspeção do Trabalho brasileiro, de forma compatível com as atribuições do cargo.

2.1 A AUDITORIA FISCAL DO TRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A definição de política pública ainda apresenta muitas divergências, em função da falta de consenso na literatura especializada sobre os conceitos técnicos. No entanto, de acordo com DERANI (2004):

A política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais. O Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.

A partir do exposto, de acordo com as atribuições legais da Auditoria Fiscal do Trabalho, infere-se que a própria Auditoria Fiscal do Trabalho é uma política pública de promoção do Trabalho Decente. Assim, cabe destacar que tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas demanda capacidade administrativa, fiscal e econômica compatível.

Ao discutir as atribuições da Auditoria Fiscal do Trabalho, devemos considerar que o setor público deve se mover por uma dinâmica distinta daquela do setor privado, uma vez que a lógica da competição e do lucro não é adequado à grande parcela das atividades, mesmo que se possa adaptar conceitos do setor privado para a otimização da inovação e eficiência da máquina pública.

O valor público é composto por valores administrativos (tais como eficiência, eficácia, qualidade, entre outros) e valores políticos, estes intimamente relacionados ao papel do Estado na sociedade.

Diante da escassez de servidores públicos, o planejamento é condição *sine qua non* para o bom desempenho da atividade. E, ainda dentro desta seara, é devido o comentário que jamais será atingido o número perfeito de Auditores Fiscais que possibilite o atendimento pleno de 100% das demandas sociais e a presença de Auditores Fiscais em todas as empresas brasileiras. Cabe ainda destacar que a presença física de Auditores Fiscais do Trabalho em 100% das empresas no território nacional sequer é preconizada pela Organização Internacional do Trabalho. Assim, independentemente da recomposição do quadro de Auditores Fiscais do Trabalho no Brasil que se encontra em curso, o planejamento e uma atuação estratégica são imprescindíveis para a viabilização da atividade de forma eficiente.

2.2 PROBLEMAS COMPLEXOS E SOLUÇÕES COMPLEXAS

A expressão “problemas complexos” é tradução de *wicked problems*, que representa um problema social ou cultural de difícil ou impossível solução por motivos variados, dentre eles um elevado número de atores sociais envolvidos, com posicionamentos contrários ou conflitantes, restrições acerca das informações pertinentes ao tema, elevados custos para a solução ou ainda, sua natureza interconectada com outros problemas.

Um exemplo de problema complexo é a violência contra pessoas em situação de rua, especialmente nas grandes cidades, que estatisticamente teve um crescimento acentuado a partir da pandemia ocasionada pelo agente biológico Sars-Cov2. Neste caso, temos aspectos relativos à moradia, educação, emprego, saúde, segurança pública, estigma e preconceitos, entre outros, todos imbricados e atuando com a participação de interesses em conflito, demandando investimento de recursos elevados com custos sociais e benefícios de difícil avaliação (BRITO, 2022).

Problemas de natureza social, tal como a redução efetiva da ocorrência de acidentes e doenças relacionados ao trabalho, colocam-se neste cenário de alta complexidade e demandam uma abordagem adequada, que não peque pela simplificação (ROCHADEL, 2022). Estes problemas são, de forma geral, de difícil definição e não possuem soluções diretas e definitivas, justamente em função de sua complexidade.

Os mais modernos estudos na área da gestão pública demonstram que os *wicked problems* podem ser causa e consequência de outros *wicked problems*. Neste caso, as políticas públicas de emprego, juros, moradia, que são problemas complexos, podem ser compreendidos tanto na fonte quanto como decorrência do problema analisado.

As soluções para estes problemas não se dão da forma “verdadeiro ou falso”, mas devem ser analisadas enquanto eficientes ou ineficientes, adequadas ou inadequadas, em função da avaliação de seus resultados. Cabe registrar que não há testes imediatos para soluções relativas a problemas complexos, ao contrário de problemas simples ou corriqueiros, cujas soluções podem ser objetivamente testadas e seus resultados objetivamente avaliados. As soluções para os *wicked problems* podem ter efeitos a longo prazo e suas consequências, inclusive aquelas que não foram previstas, podem surgir e impactar também em longo prazo, tornando difícil mensurar de forma objetiva e pragmática a sua efetividade. Avaliações superficiais acerca de propostas de soluções pontuais podem trazer um viés de agravamento do problema inicial, muitas vezes implicando em efeitos irreversíveis, motivo pelo qual é deletério que se busque um aprendizado através da tentativa e erro.

Outro aspecto que merece menção é que os problemas complexos são dinâmicos, apresentam determinadas características proeminentes em razão da

interação de seus fatores, e demandam reavaliação constante e acerto de rotas e estratégias para que se possa otimizar os resultados positivos e mitigar as falhas do sistema (FERRAZ, 2023).

Abundantes são os fatores que interferem sobre a acidentalidade e adoecimento dos trabalhadores. Dentre eles, nos cabe exemplificar a precarização das relações de trabalho com o favorecimento da informalidade, o desemprego elevado, a conjuntura internacional, a escassez de investimentos nos determinantes sociais da saúde, como educação e saneamento, além do enfraquecimento do serviço público em todas as esferas, especialmente na esfera federal. Para cada um destes fatores, é possível elencar uma série de diferentes atores com um peso e uma perspectiva individual, agregando influências ao sistema.

Assim, a promoção do trabalho decente e, dentro desta, o desenvolvimento de políticas públicas de segurança e saúde dos trabalhadores, configura-se de forma cristalina como um *wicked problem*. A solução para tal problema complexo é necessariamente complexa e perpassa por uma série de aspectos independentes que devem ser discutidos tanto de forma isolada, quanto de forma integrada.

As tomadas de decisão em políticas públicas demandam o gerenciamento fino dos riscos existentes visando à redução das incertezas dentro do sistema e, desta forma, conquistando a otimização dos resultados.

Dentro dos princípios de gerenciamento de riscos, temos que qualquer ação deve ser precedida de um planejamento criterioso. O gerenciamento de riscos envolve toda uma criação de infraestrutura e sistematização de metodologia para a mitigação e administração de possíveis falhas. No entanto, a base para o planejamento e a avaliação da eficiência do referido gerenciamento é a existência de informações precisas e confiáveis, que possam ser referência, ao longo do tempo, para a conquista da melhoria de desempenho (ISO 31000, 2018).

No caso da construção de políticas públicas não é diferente. Estamos avaliando justamente o resultado de ações de gerenciamento e tomadas de decisão que buscam a melhoria de desempenho nos serviços públicos, onde existe a interação de uma série de diferentes elementos e riscos. E para tal, não se pode sonegar o acesso às informações.



No que diz respeito à segurança e saúde do trabalhador, uma das principais informações que deve balizar a construção e avaliação das políticas públicas referentes à promoção do trabalho decente é justamente aquela que trata da ocorrência de acidentes e doenças relacionados ao trabalho. Isso se dá em razão de ser a ocorrência de agravos à saúde do trabalhador justamente aquilo o que se deve combater, e ainda ao fato de que cada um dos eventos danosos ocorrido deve servir como fonte de informação e aprendizados sobre as falhas existentes e redirecionamento das políticas executadas.

No entanto, conforme discutido previamente, existe uma enorme lacuna nestas informações que contamina toda a tomada de decisão acerca do planejamento e execução das políticas públicas relacionadas ao assunto, dentre estas, o planejamento da Auditoria Fiscal do Trabalho.

O principal ator social responsável pelo fornecimento destas preciosas informações é o Sistema Único de Saúde, especialmente por meio das ações de vigilância epidemiológica. No entanto, assim como a promoção do trabalho decente consiste em uma política pública que conta com diversas influências e obstáculos, da mesma forma o é a construção de políticas de saúde pública. O Sistema Único de Saúde apresenta diversos desafios e limitações e, ao ser demandado a atuação em competências estranhas às suas, desloca seus esforços e atua de forma ineficiente, já que seu corpo técnico não é constituído com o objetivo de atender a tais atribuições e não possui as ferramentas de qualificação necessárias ao desenvolvimento das atividades demandadas. Assim, os recursos deslocados além de não atender de forma satisfatória às demandas estranhas, deixam de atender às suas demandas originais, o que representa uma perda para o serviço público.

3. DA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO SOB O PRETEXTO DA FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA

A Constituição Federal de 1988, estabelece, em seu art. 6º, como direitos sociais *“a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*.

Mais adiante, em seu art. 7º, XXII, estabeleceu como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”.

Segundo CASSAR (2018, p. 983),

a integridade física e mental do trabalhador é um direito que decorre de vários Princípios Constitucionais, que são normas e, portanto, obrigam: princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º); princípio da valorização do trabalho humano (art. 170); princípio da defesa do meio ambiente (art.170); princípio da redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XII) e pelo princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII).

Nas palavras de SILVA (2009, pp. 286-287), os direitos sociais

“são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade”.

Alçado à categoria de direito social, o direito ao trabalho, a ser protegido e assegurado pelo Estado brasileiro, implica também no direito que o trabalhador possui a um ambiente de trabalho seguro e saudável, em condições dignas e suficientes à sua sobrevivência e realização. A Inspeção do trabalho, por sua vez, configura-se como instrumento indispensável para efetivação desse direito.

No âmbito infraconstitucional, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabelece, no art.155 que ao órgão nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, qual seja a Secretaria de Inspeção do Trabalho, cabe atividades de coordenação, controle e supervisão das atividades de fiscalização e todas aquelas relacionadas com a segurança e medicina do trabalho em todo o país. Por sua vez, nos termos do art. 156, é de competência das Unidades descentralizadas da Inspeção do Trabalho, anteriormente nominadas Delegacias Regionais do Trabalho, executar a fiscalização propriamente dita do cumprimento das normas de segurança e saúde no trabalho (BRASIL, 1943).

Por seu lado, o direito à saúde é de todos e dever do Estado. E, nos termos do art. 198 da Constituição Federal, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único de saúde, cujas atribuições são estabelecidas no art. 200 do qual se destaca:

“ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; 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” (BRASIL, 1988).

A despeito de o texto normativo mencionar a competência para o SUS executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica e de saúde do trabalhador, tal competência não deve ser confundida com a atividade executada com exclusividade pela Inspeção do Trabalho, de cumprimento das normas de segurança e saúde no trabalho bem como das normas de proteção ao trabalhador. Nesse espectro, o constituinte apenas atribuiu competência para executar ações relacionadas à saúde do trabalhador e para colaborar na proteção do meio ambiente do trabalho, inclusive. Ou seja, a Constituição Federal de 1988 concedeu atribuição colaborativa na proteção da saúde do trabalhador, executando primordialmente a importante tarefa de diagnosticar e identificar os agravos à saúde do trabalhador, deixando à Inspeção do Trabalho a competência para intervir, inclusive coercitivamente, no ambiente laboral, inclusive nos processos produtivos, visando à garantia tanto da segurança quanto da higidez dos trabalhadores.

Nas situações em que o legislador achou por bem conceder poder fiscalizador ao órgão, o fez de forma expressa e inequívoca.

Esse foi o posicionamento adotado pela Assembleia Nacional Constituinte, após discussões sobre a possibilidade de transferir as competências de fiscalização das matérias de segurança e saúde no trabalho, do Ministério do Trabalho para o Ministério da Saúde. A Constituição Federal de 1988 foi promulgada mantendo a competência do Ministério do Trabalho, sem possibilidade de compartilhamento dessa atribuição, contrariando os defensores da fiscalização dos ambientes de trabalho pelos órgãos da estrutura do SUS.

Inclusive, os limites dessa competência estão delineados no art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990:

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):



I - a execução de ações:

- a) de vigilância sanitária;
- b) de vigilância epidemiológica;
- c) de saúde do trabalhador; e
- d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

§ 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, (...)

§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

§3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais;

e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores.

A Lei nº 8.080/90, como se pode depreender, reitera nos incisos do supracitado artigo o caráter colaborativo atribuído ao SUS pela Constituição brasileira, como ente que coopera para a plena execução da competência de outrem, de forma complementar. A elaboração de estudos epidemiológicos, o mapeamento de riscos e de processos produtivos, o incentivo à atenção básica de saúde, são atribuições do SUS e devem contribuir, de forma integrativa, com a competência da Inspeção do



Trabalho em matéria de segurança e saúde no trabalho, para a efetividade do sistema de proteção do trabalhador, conforme já discutiremos no presente estudo.

Entretanto, inúmeros foram os normativos infralegais editados posteriormente que ignoraram o fato de que o texto constitucional não autorizou poder de polícia ao SUS em matéria de segurança e saúde no trabalho, a exemplo da Portaria nº 3.120/98, do Ministério da Saúde, que instituiu a Instrução Normativa de Vigilância em Saúde do Trabalhador no SUS. Inovou ao criar uma ramificação das ações de vigilância, estranhas àquelas previstas na Lei nº 8.080/90, através de norma que tinha por objetivo definir procedimentos básicos para o desenvolvimento das ações correspondentes.

Já na apresentação da Instrução Normativa, o Ministério da Saúde não deixa pairar dúvidas sobre as intenções do órgão com a publicação do referido documento:

*“A abordagem de **vigilância em saúde do trabalhador**, considerada na Instrução Normativa, **implica a superação dos limites conceituais e institucionais, tradicionalmente estruturados nos serviços de saúde, das ações dissociadas de vigilância epidemiológica e sanitária.** Além disso, **nas ações de vigilância e fiscalização sanitária, propriamente ditas, implica se transpor o objeto usual – o produto/consumidor – de forma a considerar, igualmente, como objeto, o processo/trabalhador/ambiente.**”*

Ali ficou evidenciada a criação, por meio de portaria, de um poder de polícia desprovido de respaldo legal, atribuído a uma intitulada “Vigilância da Saúde do Trabalhador” - VISAT ao elencar como um dos objetivos a “fiscalização do processo, do ambiente e das condições em que o trabalho se realiza, fazendo cumprir, com rigor, as normas e legislações existentes, nacionais ou mesmo internacionais, quando relacionadas à promoção da saúde do trabalhador”.

Nesse mesmo sentido, tem-se a publicação, em 23 de agosto de 2012, da Portaria nº 1.823/2012, que instituiu a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT), determinando

Art. 6º Para fins de implementação da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora dever-se-á considerar a articulação entre:

I - **as ações** individuais, de assistência e de recuperação dos agravos, com ações coletivas, de promoção, de prevenção, **de vigilância dos ambientes, processos e atividades de trabalho, e de intervenção sobre os fatores determinantes da saúde dos trabalhadores;**

Art. 8º São objetivos da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora:

I - fortalecer a Vigilância em Saúde do Trabalhador (VISAT) e a integração com os demais componentes da Vigilância em Saúde, o que pressupõe:

d) intervenção nos processos e ambientes de trabalho;

g) produção de protocolos, de normas técnicas e regulamentares;

II - promover a saúde e ambientes e processos de trabalhos saudáveis, o que pressupõe:

b) fortalecimento e articulação das ações de vigilância em saúde, identificando os fatores de risco ambiental, com **intervenções tanto nos ambientes e processos de trabalho**, como no entorno, tendo em vista a qualidade de vida dos trabalhadores e da população circunvizinha;

f) **contribuição na identificação e erradicação de situações análogas ao trabalho escravo;**

g) **contribuição na identificação e erradicação de trabalho infantil e na proteção do trabalho do adolescente;**

Art. 9º São **estratégias** da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora:

I - integração da Vigilância em Saúde do Trabalhador com os demais componentes da Vigilância em Saúde e com a Atenção Primária em Saúde, o que pressupõe:

m) **atualização e ou revisão dos códigos de saúde, com inserção de disposições sobre a vigilância em saúde do trabalhador e atribuição da competência de autoridade sanitária às equipes de vigilância em saúde do trabalhador, nos Estados e Municípios;**

II - análise do perfil produtivo e da situação de saúde dos trabalhadores, o que pressupõe:

1) estabelecimento da notificação compulsória e **investigação obrigatória em todo território nacional dos acidentes de trabalho graves e com óbito e das intoxicações por agrotóxicos**, considerando critérios de magnitude e gravidade;

VI - desenvolvimento e capacitação de recursos humanos, o que pressupõe:

b) **inserção de especificação da atribuição de inspetor de vigilância aos técnicos em saúde do trabalhador nos planos de carreira, cargos e vencimentos, nas esferas estadual e municipal;**

É importante fazer uma ressalva à disposição contida no art. 154 da Consolidação das Leis do Trabalho, no sentido de que a observância, em todos os locais de trabalho, das regras previstas na legislação trabalhista não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que estejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos. Isso não significa, no entanto, que a mera transcrição ou referência às Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego em códigos de obras ou regulamentos sanitários tenham o condão de transformar esses normativos em “normas sanitárias” (BRASIL, 1943).

No entanto, edições de leis estaduais e municipais foram incentivadas e a execução de ações fiscais por agentes incompetentes nos ambientes e processos de trabalho foram orientadas.



Como exemplo dessa prática distorcida, tem-se o Código Sanitário do município de São Paulo, instituído pela Lei Municipal nº 13.725, de 9 de janeiro de 2004 que dedica, em seu Título IV, intitulado Saúde e Trabalho, dispositivos que reproduzem inequivocamente, competências da Inspeção do Trabalho, previstas no Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002 bem como determinações previstas nas Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde do Ministério do Trabalho e Emprego (NR), tais como as NR 1, 3, 5 e 6, cujo extrato transcreve-se com destaques:

Art. 36 - A saúde do trabalhador deve ser resguardada, tanto nas relações sociais que se estabelecem entre o capital e o trabalho, quanto no processo de produção. (...)

§ 3º - Para os efeitos do disposto no "caput", **as autoridades sanitárias deverão executar ações de inspeção em ambientes de trabalho**, visando ao cumprimento da legislação sanitária vigente, incluindo a análise dos processos de trabalho que possam colocar em risco a saúde dos trabalhadores.

Art. 37 - São obrigações do empregador, além daquelas estabelecidas na legislação em vigor:

VI. comunicar imediatamente à autoridade sanitária a detecção de quaisquer riscos para a saúde do trabalhador, de qualquer natureza, tais como físicos, químicos, biológicos, operacionais ou provenientes da organização do trabalho, elaborando cronograma de implementação de sua correção.

Art. 38 - As autoridades sanitárias que executam ações de vigilância em saúde do trabalhador devem desempenhar suas funções, observando os seguintes princípios e diretrizes:

IV. assegurar ao trabalhador em condições de risco grave ou iminente no local de trabalho a interrupção de suas atividades, sem prejuízo de quaisquer direitos, até a eliminação do risco;

V. assegurar aos sindicatos o direito de requerer ao órgão competente do Serviço de Vigilância em Saúde a interdição de máquinas, de parte ou de todo o ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores e da população, com imediata ação do poder público competente;

Art. 39 - É dever da autoridade sanitária competente indicar, bem como obrigação do empregador, adotar todas as medidas necessárias para a plena correção de irregularidades nos ambientes de trabalho, observados os seguintes níveis de prioridades:

I. eliminação das fontes de riscos;

II. medidas de controle diretamente na fonte;

III. medidas de controle no ambiente de trabalho;

IV. utilização de equipamentos de proteção individual, que somente deverá ser permitida nas situações de emergência ou nos casos específicos em que for a única possibilidade de proteção, e dentro do prazo estabelecido no cronograma de implantação das medidas de proteção coletiva.

Como consequência, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido instado a se manifestar diante dessas situações flagrantes de inconstitucionalidade.



A leitura dos julgados transcritos a seguir, ilustram de forma inconteste, os excessos observados e demonstram o entendimento pacificado da Suprema Corte do país sobre o tema.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão da eficácia da Lei nº 2.702, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro. ADI 1893 MC. Segurança e Higiene do Trabalho. Competência Legislativa. Ao primeiro exame, cumpre à União legislar sobre parâmetros alusivos à prestação de serviços - artigos 21, inciso XXIV, e 22, inciso I, da Constituição Federal. **O gênero "meio ambiente", em relação ao qual é viável a competência em concurso da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do disposto no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, não abrange o ambiente de trabalho, muito menos a ponto de chegar-se à fiscalização do local por autoridade estadual, com imposição de multa.** Tribunal Pleno. Relator Min. Marco Aurélio, 18 dez 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110042/false>. Acesso em: 16 de out 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual (SP) nº 10.849/2001. ADI 3165. Punição, com a perda da inscrição estadual, para aquelas empresas que exijam a realização de teste de gravidez ou a apresentação de atestado de laqueadura no momento de admissão de mulheres no trabalho. Inconstitucionalidade formal. **Competência privativa da União. Direito do trabalho.** 1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.849/01 do Estado de São Paulo, a qual pune, com a perda da inscrição estadual, as empresas que, no ato de admissão, exijam que a mulher se submeta a teste de gravidez ou apresente atestado de laqueadura. 2. **Competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, consoante disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal. A lei estadual, ao atribuir sanções administrativas pela inobservância da norma, também contraria a competência exclusiva da União para "organizar, manter e executar a inspeção do trabalho" (art. 21, XXIV, CF/88).** Tribunal Pleno. Relator Min. Dias Toffoli, 11 nov 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur347765/false>. Acesso em: 16 out 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 953. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 417, DE 02.03.93, do Distrito Federal. Arts. 21, XXIV E 22, I da CF. Competência Privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Competência da União para implementar ações fiscalizatórias no âmbito das relações de trabalho. **É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas locais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. A norma sob exame, ao criar regras e prever sanções administrativas para se coibir atos discriminatórios contra a mulher nas relações de trabalho, dispôs sobre matéria de competência legislativa outorgada à União. Viola, ainda, o diploma impugnado, o art. 21, XXN, da CF, por atribuir poder de fiscalização, no âmbito do trabalho, a ente da Federação que não a União.** Ação direta que se julga procedente, para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 417/93, do Distrito Federal. Tribunal Pleno. Relatora Min. Ellen Gracie, 19 mar 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14761/false>. Acesso em: 16 out 2023.

Por fim, imprescindível a transcrição extensiva de trecho da decisão proferida no âmbito do Recurso Extraordinário 447480/RS, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, publicado em 16/12/2009:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 447480/RS. Recurso Extraordinário. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça Estadual. Declaração de Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 395/1996. Normas que disciplinam ações de inspeção, segurança e medicina do trabalho. Competência legislativa privativa da União. Arts. 21, inc. IV e 22, inc. I, da Constituição da República. Precedente do Plenário. Recurso ao qual se nega seguimento.[...] 3. No parecer de fls. 289-292, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não provimento do recurso nos termos seguintes: “ao inserir o ambiente de trabalho dentre aqueles cuja proteção se encontra a cargo também do sistema único de saúde, não desnaturou o constituinte a competência privativa da União para legislar sobre direito do Trabalho, em que se encontra contida a inspeção do trabalho, transformando-a em competência concorrente, como quer fazer crer o recorrente, havendo o constituinte, apenas, atribuindo ao SUS a atividade de colaboração, dentro, evidentemente, da órbita de sua atuação, na proteção do ambiente de trabalho, dentre diversos outros. No que toca à competência privativa da União para legislar sobre a matéria, não em outro sentido o entendimento dessa Suprema Corte, que na ADI nº 1893, relatada pelo Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, concluiu pela inconstitucionalidade de Lei estadual que tratou sobre segurança e higiene do trabalho, bem assim decidiu, dessa vez na ADI 953, relatada pelo Eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, que declarou inconstitucional Lei distrital que versava sobre polícia administrativa destinada a coibir a discriminação da mulher nas relações de trabalho e ações de fiscalização no âmbito da relação de trabalho. **Destarte, e na linha dos aludidos precedentes, afiguram-se inconstitucionais as ações relacionadas à saúde do trabalhador de que cuidam os dispositivos da Lei municipal declarados inconstitucionais pela Corte a quo, bem como, e principalmente, as medidas de vigilância nos ambientes de trabalho tratadas na citada norma, já que evidentemente inseridas no conceito de inspeção do trabalho, previsto no art. 21, inciso XXIV da Carta Magna, como bem decidido pela Corte recorrida**”. Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO. 4. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. 5. Na assentada de 12.5.2005, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.893, Relator o Ministro Carlos Velloso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que estabelecia política de proteção à saúde do trabalhador. Naquela ocasião, o Relator adotou como fundamento o parecer do Procurador-Geral da República, proferido nos termos seguintes: “**Observa-se que o legislador estadual utilizou-se de maneira equivocada de sua competência supletiva para inserir à idéia de ‘saúde’, abordada no inciso XII, do mencionado art. 24, a saúde no ambiente do trabalho, matéria esta eminentemente trabalhista, prevista no art. 22, § 1º, como de competência privativa da União. A toda evidência, a Lei impugnada viola os arts. 21, XXIV e 22, I, da Carta Federal, pois os temas atinentes à segurança e à saúde do trabalhador estão insertos no conteúdo do Direito do Trabalho, somente podendo ser objeto de legislação estadual em caso de delegação de competência da União para os Estados, por meio de lei complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional. Quanto à inspeção do trabalho, não há dúvida de que tal atribuição não assiste**



ao Estado, mesmo sendo este participante do Sistema Único de Saúde – SUS, pois o art. 200, inciso VIII, expõe claramente sua condição de colaborador para a proteção do meio ambiente de trabalho, sendo a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e serviços de saúde, reservados à Lei, conforme preceitua o art. 197, da Constituição Federal. Cabe ressaltar que a Lei 8.080/90, que regula o art. 197, da Carta Federal, não confere competência aos Estados para legislar sobre a proteção da saúde do trabalhador ou disciplinar a inspeção do trabalho” (DJ 4.6.2004 – grifos nossos). Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o acórdão recorrido. 6. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).” Rel. Min. Cármen Lúcia, 16 dez 2009. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho122673/false>. Acesso em 16 out 2023.

Desta maneira, este esforço para, em teoria, otimizar os resultados da fiscalização de atributos relacionados ao trabalho e com isso, promover o trabalho decente no Brasil, através da atribuição de atividades de fiscalização a servidores fragmentados, devido às interdependências complexas, não traz os benefícios esperados, já que estamos tratando de um *wicked problem*. Tais ações acabam por criar outros problemas que agravam a situação inicial e podem deixar sequelas irreversíveis na prestação do serviço.

3.1 O FEDERALISMO NO BRASIL

Após a Constituição de 88, o redesenho do federalismo brasileiro implicou a reorganização da atuação federal, promovendo o deslocamento da União, de executora direta de várias políticas públicas, para o papel de simples formuladora e estabelecadora de diretrizes de atuação para os entes subnacionais (D’ALBUQUERQUE, 2021). No que diz respeito à descentralização administrativa, uma gama de serviços e programas governamentais em variadas áreas públicas formuladas pelo governo federal passou a ser desenvolvido por Estados e, especialmente, por municípios.

De acordo com ABRUCIO (2005),

A estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação vem passando por intensas modificações desde a redemocratização do país. É possível dizer, tendo como base a

experiência comparada recente, que o federalismo brasileiro é atualmente um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes.

Além do exposto, cabe retomar ao que apregoa D'ALBUQUERQUE (2021):

Inicialmente, é importante contrapor o conceito de federalismo e o de federações. Para Burgess (2006), há uma interação “simbiótica” entre ambos, uma vez que o federalismo remete “à recomendação e (algumas vezes) à promoção ativa para apoiar federações. Uma federação é uma forma particular de Estado” (BURGESS, 2006, p. 2, tradução nossa). Se distintos aspectos contextuais do conceito de federalismo - de natureza linguística, institucional, cultural, histórica, ideológica, para citar algumas dimensões - ajudam a compreender e a organizar as federações, em sentido inverso, a experiência real de organização político-institucional das federações também modifica o entendimento do federalismo. São dimensões analíticas distintas, que se complementam para formatar o entendimento desse fenômeno social.

Outro valor que deve ser discutido e avaliado com afinco é o problema da coordenação intergovernamental, ou seja, da capacidade e interesse em promover integração e compartilhamento de decisões e recursos entre entes federativos visando à excelência na prestação do serviço público. Em se considerando um país marcado por elevada heterogeneidade e a partir da profunda complexidade das relações intergovernamentais, que contam com interferências de toda a sorte, inclusive com obstáculos políticos crescentes e barreiras partidárias que tendem a ser cada vez mais intransponíveis, devemos somar à nossa análise os seguintes aspectos: 1) Existe uma fática escassez de recursos públicos, o que demanda a otimização do desempenho governamental a partir de fortes pressões econômicas, por eficiência e efetividade nos serviços; 2) Há uma demanda crescente por autonomia nos governos descentralizados, de forma antagônica à busca por soluções para os problemas causados pela fragmentação de diversas atividades e serviços, o que onera os governos e causa um desequilíbrio nas contas públicas.

Destarte, a coordenação do exercício de atividades de forma compartilhada entre os diferentes entes federativos enfrenta ainda a questão da coordenação de ações em níveis de governo autônomos, algo que impacta sobremaneira no sucesso da produção e execução de políticas públicas dentro da estrutura federativa contemporânea, que é intrinsecamente conflitiva.

Dado o exposto, é mandatório para o sucesso da execução compartilhada de qualquer política pública que haja a combinação de formas benignas de cooperação

e competição através de mecanismos de parceria e otimização da utilização de recursos. É necessário que as decisões sejam tomadas harmonicamente, independentemente da quantidade de atores envolvidos, com o foco no bem comum e no progresso social, anulando possíveis disputas em favor de interesses próprios.

No entanto, na prática, não é comum se observar este tipo de cooperação. Em diversas situações, esta possibilidade de planejamento ou, pior, de execução compartilhada induz a um “jogo de empurra” entre os entes federativos e promove distorções regionais. É observada a criação de dilemas que envolvem decisões compartilhadas inviáveis, em função das diferentes capacidades econômicas observadas nas distintas esferas de governo, assim como de outras assimetrias existentes. Nas situações em que não existe esta cooperação benéfica, o que se observa é a geração de incoerências e variadas distorções, o mau uso dos recursos públicos e a ineficiência das políticas públicas planejadas ou executadas, que apesar de idealmente fazerem sentido dentro do bem comum, acabam por serem implodidas, trazendo graves prejuízos sociais que, por estarmos discutindo questões relativas a problemas complexos, podem estar associados ao agravamento do problema inicial com consequências deletérias e irreversíveis para a população alvo das referidas políticas.

Por fim, verificamos que o federalismo deve ser compreendido sob a ótica do bem público, capaz de produzir benefícios que sejam não exclusivos e não rivais. D’ALBUQUERQUE (2021) cita como exemplo justamente o favorecimento na alocação de recursos, que deve ser um dos focos de avaliação de seu sucesso. Assim, a fragmentação pode ser benéfica em casos específicos em que além da ordenada e harmônica distribuição de atribuições e responsabilidades, existe a concomitante distribuição de recursos determinados e próprios para a execução das referidas atribuições, assim como capacidade administrativa e técnica para o desempenho dessas atribuições.

Um exemplo é a educação, em que existe uma lei de diretrizes e bases da década de 1990, que tem o objetivo de ordenar o cenário a partir da distribuição clara de responsabilidades entre os governos estaduais e promover a colaboração com os municípios para a oferta do ensino fundamental. Com relação à distribuição de recursos, deve-se citar o FUNDEF (Fundo de desenvolvimento e manutenção do



ensino fundamental e valorização do magistério), ainda na década de 1990, e posteriormente o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), de 2020, cujo objetivo é o de combater a desigualdade na distribuição dos recursos a serem aplicados na educação de base.

Desta forma, em função da previsão legal da descentralização da execução das atribuições referentes à educação pública, com a correspondente distribuição de recursos específicos e coordenação, visando a não sobreposição da prestação do serviço, é buscada de fato a otimização da performance do serviço público, e não a precarização da prestação do mesmo. Porém, ainda assim, e em decorrência de todos os aspectos já discutidos no presente estudo, podemos observar enorme dificuldade na execução fragmentada da referida atividade, com pesadas críticas referentes à qualidade do serviço, sendo imperiosa a reflexão de que mesmo quando adequadamente planejada e articulada, tal fragmentação não está diretamente ligada à otimização da qualidade do serviço público prestado.

3.2 A FRAGMENTAÇÃO DA EXECUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DE ATRIBUTOS TRABALHISTAS

Decisões com relação à possibilidade de descentralização de determinadas atividades demandam a avaliação da otimização do serviço e ganho de desempenho. Ao contrário, um sistema que se apresente de forma fragmentada e com falhas de coordenação acaba por promover a sobreposição de ações, cuja primeira e óbvia consequência é a ineficiência na alocação dos recursos públicos. Mas não podemos parar a análise nesse fator imediato.

É preciso considerar ainda que, em um cenário de recursos limitados, o uso daquele recurso de forma sobreposta implica na redução do alcance da política pública e na promoção da ineficiência da própria política em tela. Ou seja: utiliza-se duas vezes, recursos distintos, para avaliar uma mesma situação, deixando descoberta outra situação que demandaria uma avaliação, por falta de recursos. Assim, reduz-se o poder de alcance e promove-se a ineficiência da máquina pública.

Quando se trata de políticas públicas relacionadas à promoção do trabalho decente, deve-se considerar que:

- O Brasil possui um Sistema Federal de Inspeção do Trabalho cuja atribuição legal é a de executar a fiscalização dos aspectos relativos ao trabalho em território nacional, aí incluídas as questões referentes à segurança e saúde no trabalho.

- Cada um dos Estados e o Distrito Federal possui representação da Auditoria Fiscal do Trabalho por parte de suas Seções de Segurança e Saúde no Trabalho e Seção de Fiscalização do Trabalho, para os quais são alocados recursos específicos.

- A legislação vigente determina que é atribuição exclusiva da Inspeção do Trabalho a realização da fiscalização de atributos trabalhistas.

Por estes motivos a possibilidade de benefício e otimização na prestação do serviço de fiscalização de atributos relacionados ao atendimento da legislação trabalhista a partir da fragmentação não se aplica, uma vez que não existe qualquer distribuição de atribuições ou recursos prevista na legislação para tal atividade.

Esta fragmentação ou descentralização pode implicar em um aumento na fragilidade dos atos administrativos realizados, em função da falta de base técnica de outros profissionais, sem a formação adequada, desempenhando atribuições que demandam formação técnica qualificada, e do próprio serviço prestado, gerando insegurança jurídica na compreensão e implementação dos dispositivos normativos por parte dos administrados, favorecendo inclusive o descumprimento da legislação por contar com a possibilidade de questionamento dos atos administrativos emanados em conflito de atribuições.

Além do disposto, favorece uma relação conflituosa entre as entidades federativas que praticam tais atos, desfavorecendo a colaboração entre estas, e prejudica sobremaneira o desempenho das atribuições do órgão, no caso, a vigilância em saúde, fundamental para a sociedade.

Como não poderia deixar de ser, ainda move desnecessariamente a máquina pública em função da conseqüente judicialização de atos administrativos emanados por agentes estranhos à inspeção do trabalho, uma conseqüência natural da insegurança jurídica causada pela desordem. Os estudos atuais da área da gestão

pública demonstram que erros relativos às soluções de problemas complexos, tais como o citado, implicam em resultados desastrosos, cujos impactos negativos podem perdurar por décadas.

4. CONCLUSÃO

O arcabouço normativo brasileiro prevê um ajustado sistema de proteção ao trabalhador, que funcionaria como uma engrenagem ajustada se todos os seus integrantes fizessem sua parte de acordo com o disposto na normatização vigente e sem desvios. No entanto, a sobrecarga de atribuições estranhas aos mais variados órgãos não apenas não confere eficiência aos serviços, como acaba por prejudicar a realização de outras atividades em decorrência da complexidade intrínseca da formulação e da execução de políticas públicas afeitas ao tema em comento.

Os prejuízos são diretos e indiretos.

Prejuízos diretos são aqueles relacionados à necessidade de retrabalho, uma vez que ações de “fiscalização” efetuadas por agentes sem a devida competência técnica apresentam qualidade e acurácia reduzidas, expondo os trabalhadores-alvo à permanência em situação desfavorável à sua saúde e integridade física e mental. Desta forma, a Auditoria Fiscal do Trabalho acaba por ser demandada a atuar em ações já desconfiguradas, sanando problemas inicialmente inexistentes. Ainda um prejuízo direto é o escoamento do recurso público para o desenvolvimento de ações repetidas e fora do planejamento. A criação de assimetrias regionais é outro desses grandes prejuízos diretos decorrentes da fragmentação de atividades de fiscalização de atributos relativos ao meio ambiente de trabalho de maneira imprópria.

Em função do fomento da realização de atribuições alheias às incumbências do órgão responsável pela vigilância epidemiológica, percebe-se mais um prejuízo direto em função da sobrecarga instituída a estes órgãos prejudicando a referida atividade, tão necessária ao planejamento das políticas públicas.

Além destes, indiretamente, há também o escoamento de recursos e sobrecarga do judiciário pela promoção de ações que contestam os atos administrativos gerados por estes processos. E, por fim, o conflito entre os entes



públicos, com dispêndio de tempo e, mais uma vez, recursos, visando sanar os transtornos causados.

A “fiscalização” de atributos trabalhistas, realizados por diversos agentes estranhos aos quadros da Inspeção do Trabalho causa um enorme descompasso na efetivação das políticas públicas de promoção do Trabalho Decente, prejudicando ainda a execução de outras políticas públicas da área da saúde coletiva, devendo ser combatida em todas as esferas.

Por fim, a busca da maior efetividade da fiscalização de atributos trabalhistas passa, exclusivamente, pelo fortalecimento da Auditoria Fiscal do Trabalho e pelo fornecimento dos recursos necessários, dentre eles, as melhores informações referentes ao adoecimento e acidentalidade do trabalhador brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agenda Nacional do Trabalho Decente. Brasília, 2006. Disponível em <https://www.ilo.org/pt-pt/media/320561/download>. Acesso em: 09 jun. 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 11937, 09 ago. 1943. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 16 out 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 182, p. 18055, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Portaria GM/MS nº 3.120, de 1º de julho de 1998. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/MatrizesConsolidacao/comum/1759.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Portaria GM/MS nº 1.823, de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html. Acesso em: 16 de out 2023.

BRITO, Cláudia, SILVA, Lenir Nascimento. População em situação de rua: estigmas, preconceitos e estratégias de cuidado em saúde. *Ciênc. saúde coletiva* 27 (01) 17 Jan 2022 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022271.19662021>. Acesso em: 14 jun. 2023

BUENO, Chris. 30 anos da Constituição Cidadã. *Cienc. Cult.* [online]. 2018, vol.70, n.4 [cited 2023-06-12], pp.11-13. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602018000400004>.

BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. New York: Routledge, 2006.

CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do Trabalho: de acordo com a reforma trabalhista Lei 13.467/2017*. 15ª ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, São Paulo, 2018, p.983.

CORREA, Paulo Roberto Lopes; ASSUNCAO, Ada Ávila. A subnotificação de mortes por acidentes de trabalho: estudo de três bancos de dados. *Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília*, v. 12, n. 4, p. 203-212, dez. 2003. Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742003000400004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 jun. 2024. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742003000400004>.

D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley, PALOTTI, Pedro Lucas De Moura. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* (35) 2021 <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504>

DERANI, Cristiane. Política Pública E A Norma Política. *Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba*, dez. 2004. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/38314>>. Acesso em: 13 jun. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v41i0.38314>.

FERRAZ, D. (2023). Políticas públicas e problemas sociais complexos: Do “garbage can” à gestão por objetivos. In J. Fialho, & I. C. Martins (Eds.). *Planeamento da intervenção social: Conceção, ação e avaliação* (pp. 53-70). Sílabo. <http://hdl.handle.net/10071/31556>

FERNANDES, Fábio De Assis F. A Constituição de 1988 e a saúde do trabalhador. Competência administrativa concorrente do Ministério do trabalho e emprego e do Ministério da saúde para a fiscalização das normas de medicina e segurança do trabalho. Integração da saúde do trabalhador no sistema único de saúde. Artigos 21 XXIV e 200, II E VII. Interpretação conforme a constituição. *Revista Brasileira De Direito Ambiental*, v. 4, n. 15, p. 237–270, jul./set., 2008.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. *Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil*. Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil, p. 19. Ministério Público do Trabalho, 2017.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Manual de Acidente de Trabalho. 2016.

MACHADO, Ageu de Araújo. Análise da Subnotificação de acidentes de trabalho fatais no Brasil. Maringá, PR, 2021.

MELO, Maria Aparecida De Souza; SILVA, Larissa Luiza Monteiro Da; MELO, Ana Luísa De Souza; CASTRO, Ana Maria De. Subnotificação no Sinan e fatores gerenciais e operacionais associados: revisão sistemática da literatura. RAU/UEG – Revista de Administração da UEG – ISSN 2236-1197, v.9, n.1 jan./abr. 2018

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sítio eletrônico. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus#:~:text=A%20rede%20que%20comp%C3%B5e%20o,e%20ambiental%20e%20assist%C3%A2ncia%20farmac%C3%A2utica.>, Acesso em: 14/06/23

NORMA ABNT NBR ISO 31000:2018 Gestão de Riscos-Diretrizes. Disponível em: <https://abntcolegao.com.br/normavw.aspx?Q=OTBKcXcraE5FaVJ5alp3ek9wcWFJQUU0OFQ2ekhDU0wvZC9aY2pPUUJqbz0=>. Acesso em 30 mai. 2023.

OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (2023). Diretrizes sobre os princípios gerais da inspeção do trabalho. Disponível em <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/diretrizes-sobre-os-principios-gerais-da-inspecao-do-trabalho-1>. Acesso em 09 jun. 2024

OIT. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1947). Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, n.81. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081. Acesso em: 12 de junho de 2023.

ROCHADEL, Willian; WATANABE-WILBERT, Julieta; SOUZA, João Artur e MINERVI, Nivaldo. Análise Exploratória Dos Wicked Problems E A Agenda 2030 Para O Desenvolvimento Sustentável. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/368559974_ANALISE_EXPLORATORIA_DOS_WICKED_PROBLEMS_E_A_AGENDA_2030_PARA_O_DESENVOLVIMENTO_O_SUSTENTAVEL

RODRIGUES, Igor Nunes. Perfil da subnotificação de acidentes de trabalho em Santa Catarina no período de 2009 a 2017. 2019 Monografia. Universidade do Sul de Santa Catarina.

SAMPAIO, Felipe Macêdo Pires. Análise da sistemática de fiscalização do cumprimento dos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil: uma necessária revisão do ementário da inspeção do trabalho. Revista da

Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, Ano 6, p. 301. Disponível em:
<https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/article/view/178/110>

SÃO PAULO. Lei nº 13.725, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Código Sanitário do Município de São Paulo. Diário Oficial da Cidade, Ano 49, n 6, p.1. Disponível em:
<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13725-de-09-de-janeiro-de-2004>.
Acesso em: 16 out 2023.

SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 286-287.

VIEIRA, Hugo Canella; GUERRA, Lúcia Dias Da Silva. A interferência da estrutura produtiva contemporânea na saúde do trabalhador. J Manag Prim Health Care [Internet]. 12º de dezembro de 2019 [citado 14º de junho de 2023];11. Disponível em: <https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/887>

EXCLUSIVE JURISDICTION OF LABOR INSPECTION IN THE SUPERVISION OF WORKER SAFETY AND HEALTH

ABSTRACT

Occupational Health and Safety became part of the list of fundamental rights and principles of all workers after the 110th International Labor Conference. This fundamental right status obliges us to evaluate all the existing tools aiming at the effective enjoyment of said right.

However, there is a conflict of understanding in Brazil regarding the competence to inspect attributes related to worker safety and health. This conflict arises from the conclusion that the norms related to OSH would be components of the Occupational Sanitary Law, which is why they would be more directly linked to the Right to Health, or even from the fact that the Federal Constitution attributes to the Unified Health System the execution of sanitary and epidemiological surveillance actions. There is also another argument that seeks to justify the attribution of competence for the inspection of questions related to the work environment, exclusive to the Union, however, common to the Ministries of Labor and Health, due to the lack of material and human resources by the Labor Inspection (FERNANDES, 2008).

Such discussions have been inflamed with the increase in the promotion of the work of the Ministry of Health, through the



Worker's Health Reference Centers, in the inspection of attributes related to the work environment.

Thus, the present study evaluates the basis for such inspection acts, explains the technical knowledge base necessary for the assessment of environmental conditions, demonstrates the efficiency of inspection of labor attributes by the Labor Inspection and the deleterious implications of promoting extrapolation of supervisory powers to incompetent health surveillance agents.

KEY WORDS

Safety and health. Work environment. Decent work. Labor Inspection. Accidents and illnesses at work. Public policy.

