

REVISTA DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Ano 6 - 2022



ESCOLA NACIONAL
DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

INSPEÇÃO
DO TRABALHO





REVISTA DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO



REVISTA DA ESCOLA NACIONAL DA
INSPEÇÃO DO TRABALHO



Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho
Ano 6, (jan./dez. 2022) – Brasília: ENIT, 2022.

Anual

ISSN: 2594 - 8644

e-ISSN: 2594 - 8628

1. Direito – Periódicos. I. Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT.
CDD 340

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)



Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT

Ano 6, 2022.

Subsecretário de Inspeção do Trabalho

Romulo Machado e Silva

Coordenação-Geral de Fiscalização do Trabalho e Promoção do Trabalho Decente

Alline Bessa de Meneses

Coordenador-Geral Fiscalização e Segurança e Saúde no Trabalho

Marcelo Naegele

Coordenador Geral de Integração Fiscal

Virgílio Pires de Miranda Junior

Coordenação-Geral de Gestão de Fiscalização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

Audifax José Caldas Franca Filho

Coordenação-Geral de Normatização e Registros

Joelson Guedes da Silva

Coordenação-Geral de Conformidade e Harmonização da Atuação da Inspeção do Trabalho

Hélida Alves Girão

Coordenador da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho

Yan Koslovsky

Editor-Chefe

Felipe Macêdo Pires Sampaio

Comissão Editorial

Alexandre Antonio Bruno da Silva, Ministério da Economia.

Emerson Tyrone Mattje, Ministério da Economia.

Hélio Gustavo Alves, Faculdade de Direito Damásio de Jesus.

Jessé José Freire de Souza, Universidade Federal Fluminense.

João Carlos Relvão Caetano, Universidade Aberta de Lisboa.

José Affonso Dallegrave Neto, Faculdades Integradas Curitiba.

Juraci Mourão Lopes Filho, Procuradoria do Município de Fortaleza.

Leone Pereira da Silva Junior, Damásio Educacional.

Marcelo Fernando Borsio, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Marcelo Lima Guerra, Magistratura do Trabalho.

Margarida Barreto de Almeida, Ministério da Economia.

Ocelio de Jesus Carneiro de Moraes, Magistratura do Trabalho.

Paulo César Baria de Castilho, Centro Universitário de Rio Preto.

Renata Albuquerque Lima, Centro Universitário Christus.

Renato Bignami, Ministério da Economia.

Ricardo Pereira de Freitas Guimarães, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Robson Spinelli Gomes, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)

Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho, Magistratura do Trabalho.

Sonia Maria José Bombardi, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)

Tereza Luiza Ferreira dos Santos, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)

Willis Santiago Guerra Filho, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Equipe Técnica

Fernando Sergio Fabreti

Jorge Rios de Souza

Marina de Figueiredo Lemos

Capa e Identidade Visual

Felipe Macêdo Pires Sampaio

Imagem da Capa

Pixabay

Correspondência

Escola Nacional da Inspeção do Trabalho

Esplanada dos Ministérios, Bloco "F" Anexo –

Ala B - 1º Andar – Sala 176 - CEP: 70.056-900

– Brasília – DF

Telefones: (61) 2031-6724

Email: revista.enit@economia.gov.br



Revista distribuída gratuitamente pela Inspeção do Trabalho brasileira, por meio da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT.

Para mais informações, acesse:

<https://gov.br/enit>

ou

<https://enit.trabalho.gov.br/revista>

Acesse também o canal da ENIT no YouTube clicando abaixo



ou pelo link:

<https://www.youtube.com/c/ENIT-ESCOLA/>



COORDENAÇÃO

Felipe Macêdo Pires Sampaio

AUTORES E AUTORAS

Alex Keine de Almeida Sebastião
Alexandre Antonio Bruno da Silva
Ana Luiza Caldas Horcades
Ana Maria Villa Real
Beatriz Cardoso Montanhana
Bruna Carolina de Quadros
Carolina Fiorito de Almeida Dittrich
Celso Amorim Araújo
Cristina Fernanda Amorim de Almeida
Dercylete Lisboa Loureiro
Ediraldo Homobono Santa Brígida
Eduardo Baptista Vieira
Elizabeth Alice Barbosa Silva de Araujo
Estêvão Fragallo Ferreira
Emerson Victor Hugo Costa de Sá
Felipe Caetano da Cunha
Felipe Macêdo Pires Sampaio
Fernanda Fagundes da Silva Avila
Fernando Gonçalves Amaral
Hilana Carvalho Pereira
Jamile Freitas Virginio
José Olímpio dos Santos Neto
Lailah Vasconcelos de Oliveira Vilela
Luciana Kiyomi Horie
Maria Ervanis Brito
Maurício Rodrigues Franchi
Ramon de Faria Santos
Sandra Morais de Brito Costa
Thiago Freire Laporte



AS OPINIÕES EXPRESSAS NOS TEXTOS PUBLICADOS SÃO DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS RESPECTIVOS AUTORES E AUTORAS

OS ARTIGOS FORAM SELECIONADOS COM BASE NA SUA TECNICIDADE E NÃO REPRESENTAM O POSICIONAMENTO OFICIAL DA ENIT NEM DA INSPEÇÃO DO TRABALHO - SIT





APRESENTAÇÃO

Caro leitor,

A proteção ao trabalho, objeto principal dos estudos publicados nesta Revista, é de inegável importância para aquele que o presta com o objetivo de promover a sua subsistência e ter acesso aos diversos direitos elencados na Constituição da República, nos tratados internacionais e na legislação brasileira. Mas a sua importância não se restringe a uma única face, já que essa proteção é importante também para a sociedade e para a manutenção de uma economia saudável e sustentável.

A respectiva tutela tem o objetivo não só de promover o bem-estar do trabalhador, mas de aumentar a produtividade, a geração de bens e serviços, além da arrecadação do Estado, seja ela direta, como por meio do FGTS, imposto de renda e das contribuições sociais, ou indireta, reduzindo-se a quantidade de acidentes de trabalho, doenças relacionadas ao trabalho e a necessidade de concessão de benefícios previdenciários.

Nesse contexto, a Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho tem por objetivo promover o debate acadêmico, além de fomentar os estudos e o diálogo com a sociedade. Entre os temas tratados encontram-se as novidades doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas no âmbito do Direito do Trabalho, do Direito Previdenciário, do Direito Tributário e da Inspeção do Trabalho.

O conteúdo aqui tratado é eminentemente técnico. A tecnicidade de que se reveste essa publicação científica é transparecida desde a escolha e avaliação dos artigos publicados. Isso porque os trabalhos enviados por toda a comunidade acadêmica são submetidos ao sistema de dupla avaliação cega (*double blind review*), na qual os dois avaliadores não sabem a identidade do autor e analisam impessoalmente o mérito do trabalho. A adoção dessa sistemática contribui também para a garantia da distinta qualidade dos trabalhos publicados.

Além do conhecimento técnico relacionado aos temas aqui tratados, com abordagem internacional, constitucional, defesa dos direitos fundamentais e respectivos reflexos previdenciários e tributários, os trabalhos são ricos em experiências práticas de fiscalização do trabalho e de outros atores de relevante importância no cenário nacional.

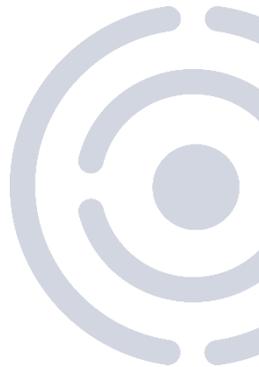


Espero que essa produção seja de grande utilidade ao aperfeiçoamento da Inspeção do Trabalho brasileira, para a proteção ao trabalho decente e para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Desejo ao caro leitor uma excelente leitura e que a Revista seja um vetor de grande aprendizado, disseminação do conhecimento aqui produzido e da experiência prática dos autores.

Felipe Macêdo Pires Sampaio

Editor-Chefe da Revista da ENIT





Sumário

ARTIGOS

- 14** **A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA CONSTATAR A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO DE EMPREGO**
Alex Keine de Almeida Sebastião
- 35** **ADOCIMENTO MENTAL E SUICÍDIO NO TRABALHO: NEGAÇÃO DA CONDIÇÃO HUMANA PELO TRABALHO**
Alexandre Antonio Bruno da Silva
Elizabeth Alice Barbosa Silva de Araujo
Maria Ervanis Brito
- 55** **CRITÉRIOS DE ATENÇÃO PARA DETERMINAÇÃO DE NÍVEL DE RISCO OCUPACIONAL PARA FATORES DE RISCO PSICOSSOCIAIS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS**
Ana Luiza Caldas Horcades
Lailah Vasconcelos de Oliveira Vilela
- 80** **OS MOTIVOS E EFEITOS DA DISCRIMINAÇÃO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO SOB A ÓTICA DE UMA TEORIA DE DIREITOS HUMANOS**
Beatriz Cardoso Montanhana
Sandra Moraes de Brito Costa
- 103** **DOS PRINCÍPIOS INCIDENTES NA ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRABALHISTA DA NOTIFICAÇÃO DE DÉBITO DO FUNDO DE GARANTIA E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL (NDFC)**
Carolina Fiorito de Almeida Dittrich
Cristina Fernanda Amorim de Almeida
Fernanda Fagundes da Silva Avila
Luciana Kiyomi Horie
- 131** **MODELO LÓGICO: UMA PROPOSTA PARA APLICAÇÃO NA INSPEÇÃO DO TRABALHO**
Celso Amorim Araújo
- 166** **A INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO E A FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO**
Dercylete Lisboa Loureiro
Hilana Carvalho Pereira
- 202** **DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DO TRABALHADOR: MECANISMOS JURÍDICOS E AS POSSIBILIDADES DE PROTEÇÃO NAS RELAÇÕES LABORAIS**
Ediraldo Homobono Santa Brígida
- 236** **EFICIÊNCIA DAS AUDITORIAS EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO REALIZADAS PELA INSPEÇÃO DO TRABALHO: ANÁLISE POR MEIO DA ENVOLTÓRIA DE DADOS**
Eduardo Baptista Vieira
-

- 262** **EXPECTATIVA E REALIDADE NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: ALTERAÇÕES NORMATIVAS E A BUSCA POR UM ESTATUTO QUE EFETIVE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO NÃO TRABALHO E À PROFISSIONALIZAÇÃO DE ADOLESCENTES E JOVENS**
Emerson Victor Hugo Costa de Sá
Ramon de Faria Santos
Ana Maria Villa Real
Estêvão Fragallo Ferreira
Felipe Caetano da Cunha
- 301** **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**
Felipe Macêdo Pires Sampaio
- 328** **A FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO DOMÉSTICO CONTEMPORÂNEO E A INVIOABILIDADE DOMICILIAR: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO**
Jamile Freitas Virginio
- 353** **ACIDENTES DE TRABALHO: PROPOSTA DE UMA TEORIA FILOSÓFICA**
José Olímpio dos Santos Neto
- 376** **MATRIZ DE NÍVEL DE RISCO OCUPACIONAL: PROPOSTA DE UM MODELO SEGUNDO OS REQUISITOS NORMATIVOS DA NORMA REGULAMENTADORA Nº 01**
Maurício Rodrigues Franchi
Bruna Carolina de Quadros
Fernando Gonçalves Amaral
- 432** **LABOUR STANDARDS IN GLOBAL SUPPLY CHAINS: THE RELATIONSHIP BETWEEN DUE DILIGENCE AND LABOUR INSPECTORATES**
Thiago Freire Laporte
-



Artigos

A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA CONSTATAR A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO DE EMPREGO

Alex Keine de Almeida Sebastião¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Apresentação de caso. 3. Revisão de jurisprudência. 4. Entendimento doutrinário. 5. Normas que regulamentam a matéria. 6. Análise crítica. 7. Considerações Finais.

RESUMO

Trata-se de examinar a competência administrativa do Auditor-Fiscal do Trabalho para constatar a existência de vínculo de emprego, inclusive em casos de fraude à legislação trabalhista. O método adotado tem como ponto de partida a análise jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho, a partir de um acórdão paradigmático. A seguir, realiza-se breve incursão doutrinária, em que se identificam os principais pontos teóricos mobilizados pela questão, especialmente no âmbito dos seguintes ramos do Direito: Administrativo, Constitucional e do Trabalho. Logo após, destacam-se as normas pertinentes ao tema, num percurso abrangente das diversas escalas hierárquicas do ordenamento jurídico. Na parte final do artigo, realiza-se análise crítica dos elementos colhidos ao longo da investigação e se conclui que a Inspeção do Trabalho e a Justiça do Trabalho devem pautar-se em suas respectivas atuações pela independência e harmonia constitucionalmente previstas. No que concerne ao reconhecimento do vínculo de emprego, não ocorre sobreposição da competência administrativa perante a competência jurisdicional, mas sim conjugação de ambas, com vistas à redução da informalidade e a combater e inibir a ocorrência de fraudes, garantindo a efetividade das normas trabalhistas.

Palavras-chave: Inspeção do Trabalho. Competência. Reconhecimento de vínculo. Relação de emprego. Justiça do Trabalho.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Concluiu graduação em direito (1997), mestrado em filosofia (2007), especialização em psicanálise (2010) e doutorado em letras: estudos literários (2019), todos eles na Universidade Federal de Minas Gerais. Participa de grupos de pesquisa nas áreas de literatura e de psicanálise. Atualmente, cursa especialização em Direito do Trabalho e Direitos Humanos na Universidade Federal do Pará.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo examinar a competência administrativa do Auditor-Fiscal do Trabalho para constatar a existência de vínculo de emprego, inclusive em casos de fraude à legislação trabalhista. Como ponto de partida, escolheu-se um acórdão exarado pela 3ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, da relatoria do Ministro Maurício Godinho Delgado, em que houve decisão favorável à tese que admite a referida competência. Após breve análise do acórdão, apresenta-se uma revisão da jurisprudência do TST, apontando-se vários outros acórdãos que integram a posição majoritária na mais alta Corte trabalhista. Também se mencionam alguns raros acórdãos divergentes, em que os Ministros da 4ª e 8ª Turmas decidiram pela incompetência do Auditor-Fiscal do Trabalho para reconhecer o vínculo empregatício sob o argumento de que haveria invasão da competência constitucional da Justiça do Trabalho. Os critérios utilizados para a escolha dos julgados do TST foram três: critério material – o tema focado na fundamentação; critério teleológico – a relevância do julgado para a questão abordada no presente trabalho; e critério temporal – publicação ocorrida nos últimos 5 anos.

Na sequência, realiza-se incursão pontual na doutrina de três ramos do Direito, quais sejam: Administrativo, Constitucional e do Trabalho. Isso porque a discussão que será focalizada mobiliza temas diversos que incluem as características do poder de polícia, o princípio da independência e harmonia entre os poderes do Estado, bem como alguns princípios basilares do direito laboral. Ainda no âmbito doutrinário, são referidos alguns artigos que enfrentaram de forma específica a discussão acerca da competência da Inspeção do Trabalho para reconhecimento do vínculo de emprego.

A seguir, apresenta-se o conjunto de normas pertinentes à discussão, partindo desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho, pela Consolidação das Leis do Trabalho e legislação esparsa, até atingir o Regulamento da Inspeção do Trabalho. A partir dos subsídios aportados pela doutrina e pelo conjunto normativo, faz-se breve análise crítica com avaliação das consequências práticas de se adotar uma ou outra das teses contrárias. Finalizando o artigo, realiza-se uma síntese do resultado alcançado.

2. APRESENTAÇÃO DE CASO

Passa-se a analisar o acórdão exarado pela 3ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho no processo RR-114000-06-2007-5-01-0037, da relatoria do Ministro Maurício Godinho Delgado. O julgamento ocorreu em 27/09/2019.

Analisou-se um recurso de revista contra decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, em que figuraram como recorrente a União (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e como recorrido o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ. No acórdão do Tribunal Regional, manteve-se a sentença que declarou a nulidade do auto de infração e da certidão de dívida ativa correspondente, com fundamento em que o Auditor-Fiscal do Trabalho não detém competência para reconhecer vínculo empregatício.

Nas razões do recurso de revista, a União requereu a reforma da decisão do juízo *a quo*, apontando violação dos arts. 21, XXIV, e 114 da CF/88, arts. 626 e 628 da CLT e art. 11, II, da Lei n. 10.593/02, bem como divergência jurisprudencial. Ao realizar o juízo de admissibilidade, o Tribunal Regional denegou seguimento ao recurso de revista. Inconformada, a União recorreu por meio de agravo de instrumento, que logrou ser acolhido pela 3ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, acarretando o regular processamento do recurso de revista interposto.

Remontando ao primeiro grau de jurisdição, constata-se ter sido proferida sentença em embargos à execução, declarando nulas as certidões de dívida ativa originárias de autos de infração, sob o fundamento de que o reconhecimento da existência da relação de emprego controvertida incumbe à Justiça do Trabalho, e não ao Ministério do Trabalho. No caso concreto, as certidões de dívida ativa que estavam sendo executadas pela Procuradoria da Fazenda Nacional originaram-se de autos de infração emitidos pela Inspeção do Trabalho em face do DETRAN/RJ. As infrações em questão eram referentes ao não recolhimento das contribuições ao FGTS e da contribuição social mensal instituída pela LC n.110/01, art. 2º. É de se ressaltar, todavia, que as referidas infrações estavam em relação de dependência com o reconhecimento de vínculo de emprego entre o DETRAN/RJ e os trabalhadores apontados no auto de infração principal.

Em síntese, na ação fiscal focalizada, houve a lavratura de autos de infração por ausência de recolhimentos ao FGTS e de contribuição social em relação a trabalhadores cujos vínculos de emprego não eram admitidos pelo autuado. Vale dizer, a constatação dos vínculos empregatícios pelo Auditor-Fiscal do Trabalho operou como uma condição necessária para a lavratura dos autos relativos ao FGTS e à contribuição social.

Nesse contexto, ao acolher o argumento do DETRAN/RJ de que ao Ministério do Trabalho não cabe reconhecer a existência do vínculo empregatício, o que seria prerrogativa exclusiva da Justiça do Trabalho, a sentença declarou inválidos os autos de infração que tinham como pressuposto o exercício dessa atribuição pela Inspeção do Trabalho. A invalidação dos autos de infração repercutiu nas certidões de dívida ativa, acarretando a nulidade dos títulos executivos.

Em recurso ordinário manejado pela União, o Tribunal Regional da 1ª Região decidiu pela manutenção da sentença. Na fundamentação do acórdão, lê-se o seguinte:

[...] a existência da relação de emprego (a qual não se caracteriza apenas pela prestação de serviço, uma vez que não se assenta apenas em aspectos formais, mas na realidade dos fatos), nas hipóteses em que negada pelo autuado, como no caso sob análise, mormente porque não se cuida de processo administrativo de apuração de vínculo, não se insere na competência atribuída à União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, fixada no inciso XXIV do artigo 21 da Carta Magna, mas sim naquela que o legislador constituinte atribuiu exclusivamente à Justiça do Trabalho no artigo 114. (*apud* TST, RR-114000-06-2007-5-01-0037, 25/09/19)

Mais uma vez, a União demonstrou inconformidade, interpondo o recurso cabível contra a decisão do Tribunal Regional, ou seja, recurso de revista dirigido ao Tribunal Superior do Trabalho. No julgamento a cargo da 3ª Turma, foi dado provimento ao recurso. A fundamentação invocou a competência e o dever do Poder Executivo de assegurar a fiel execução das leis (art. 84, IV, CF), bem como a competência da União para organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho (art. 21, XXIV, CF). Especificamente sobre a competência do Auditor-Fiscal do Trabalho para reconhecer o vínculo empregatício, o acórdão ponderou que qualquer autoridade de inspeção do Estado, para que possa exercer seu ofício, pode (e deve) analisar a situação fática encontrada e efetuar seu enquadre no ordenamento jurídico pátrio.

Assim, cabe ao Auditor-Fiscal do Trabalho verificar a presença de relações jurídicas regidas pelas leis trabalhistas e perquirir se referidas leis estão sendo cumpridas. Em sendo constatada infração, inclusive aquela por falta de registro do empregado (art.11, II, da Lei 10.593/02), compete-lhe dar início ao procedimento administrativo de aplicação da sanção prevista.

Ainda em sua fundamentação, o acórdão fez referência à presunção de legalidade e veracidade do auto de infração, configurando ônus do autuado a produção de prova em contrário. Na sequência, o acórdão em análise reproduziu ementas de julgados diversos provenientes de turmas do TST, bem como da Seção de Dissídios Individuais, em que se decidiu que, entre as atribuições da Auditoria-Fiscal do Trabalho, está o reconhecimento de vínculo de emprego, sem que isso acarrete invasão de competência da Justiça do Trabalho. Já na conclusão do juízo de admissibilidade, lê-se:

Desarmonizando-se, portanto, o acórdão regional com a iterativa, notória e atual jurisprudência deste TST, torna-se necessária sua reforma [...]
Pelo exposto, CONHEÇO do recurso de revista por violação ao art.11, II, da Lei 10.593/02. (TST, RR-114000-06-2007-5-01-0037, 25/09/19)

Atendidos os pressupostos para conhecimento do recurso, o Ministro relator passou ao exame do mérito, o que se per fez em um único parágrafo, nos seguintes termos:

Como consequência lógica do conhecimento do recurso por violação do art.11, II, da Lei 10.593/02, DOU-LHE PROVIMENTO, para afastar a declaração de nulidade da certidão de dívida ativa, com o consequente retorno dos autos ao juízo de origem, para que prossiga no feito conforme entender de direito. (TST, RR-114000-06-2007-5-01-0037, 25/09/19)

3. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Tem razão o último acórdão analisado no tópico anterior ao afirmar que o acórdão regional que foi objeto do recurso de revista estava em desacordo com “a iterativa, notória e atual jurisprudência” do TST. A título de exemplo, trazem-se à colação os seguintes julgados recentes provenientes do referido Tribunal:

ACÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 41 DA CLT. ATRIBUIÇÃO DO AUDITOR FISCAL DO TRABALHO. DIVERGÊNCIA SUPERADA POR ITERATIVA, NOTÓRIA E ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO TST. O entendimento desta Corte Superior é no sentido de que nos termos dos arts. 21, XXIV, da Constituição Federal, 626 e 628 da CLT e 11 da Lei nº 10.593/2002, a fiscalização do descumprimento das normas de proteção ao trabalhador, inclusive no que tange à formalização do vínculo, é tarefa do auditor fiscal do trabalho, o qual deve, sob pena de responsabilidade administrativa, proceder à autuação do empregador caso seja verificado o referido descumprimento. Incide o óbice do art. 894, § 2º, da CLT ao processamento dos embargos. Agravo regimental a que se nega provimento. (TST, SDI – 1, AgR-E-ED-RR-246-75.2013.5.10.0021, Relator Ministro Márcio Eurico Vitral Amaro, Data de julgamento: 08/03/2018)

NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. AUTUAÇÃO POR AUDITOR FISCAL DO TRABALHO. ATRIBUIÇÕES. Insere-se nas atribuições legalmente definidas ao Auditor Fiscal do Trabalho, no exercício do poder de polícia administrativa, a apuração da regularidade da relação de emprego, inclusive nas situações de contratação irregular de mão de obra por empresa interposta, sempre resguardada a possibilidade de impugnação do auto de infração, não só na própria seara administrativa, mas, também, na via judicial, em observância às garantias consagradas no art. 5.º, XXXV e LV, da Constituição da República. Caso não se admitisse a fiscalização trabalhista nesses moldes, o Auditor Fiscal do Trabalho somente estaria apto a inspecionar relações de emprego regulares, efetivamente documentadas, o que implicaria esvaziamento dos atributos típicos do poder de polícia administrativa e, em última análise, até mesmo da função social e institucional da Inspeção do Trabalho, uma vez que a fiscalização estaria impedida de atuar caso se deparasse com um cenário de informalidade, o que relegaria a dignidade e a inclusão social e econômica do trabalhador ao arbítrio dos tomadores de serviço. Assim sendo, comporta reforma o acórdão regional que afasta a competência do Auditor Fiscal do Trabalho para lavrar o auto de infração, quando verificada a fraude na aplicação da legislação trabalhista. Recurso de Revista conhecido e provido. (TST, 1ª Turma, RR-975-20.2015.5.02.0065, Relator Ministro Luiz José Dezena da Silva, Data de julgamento: 27/11/2019)

AUTO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DO AUDITOR FISCAL DO TRABALHO NA DETECÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO E DA IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. A atuação do auditor fiscal do trabalho não se limita apenas à análise da regularidade formal da documentação dos empregadores, pois sua atribuição constitui também a verificação do fiel cumprimento das normas trabalhistas, inclusive no âmbito das relações de trabalho e de emprego, devendo, portanto, verificar a existência ou não de relação de emprego quanto a trabalhadores que prestam serviços mediante terceirização a tomadores de serviço. Pacificada por esta Corte a competência da fiscalização do trabalho para constatar violações dos direitos trabalhistas, inclusive para verificar a própria existência da relação de emprego, por ser sua atribuição verificar o cumprimento das normas trabalhistas. Precedentes. Recurso de revista conhecido por violação do Art. 626 da CLT e provido. (TST, 3ª Turma, RR-1000003-04.2018.5.02.0073, Relator Ministro Alexandre Agra Belmonte, Data de julgamento: 17/03/2021)

Podem-se identificar, ainda, vários outros acórdãos que compõem a jurisprudência atualmente majoritária do TST no que concerne à possibilidade de a Inspeção do Trabalho de reconhecer o vínculo empregatício no exercício de suas atribuições. A propósito, vejam-se os seguintes processos: AIRR-166-37-2019-5-21-0008; AIRR-1038-11-2010-5-04-0018; AIRR-1002088-59-2017-5-02-0020; ARR-10006-65-2016-5-03-0012; ARR-47200-11-2008-5-02-0432; RR-710-36-2016-5-10-0008; RR-975-20-2015-5-02-0065; RR-1978-31-2013-5-03-0104; e RR-1002017-42-2017-5-02-0704.

A despeito dessa jurisprudência majoritária, encontram-se julgados do mesmo Tribunal, também recentes, ainda que raros, nos quais se adota a tese contrária, qual seja, a de que o reconhecimento de vínculo de emprego por Auditor-Fiscal do Trabalho, especialmente quando envolve ocorrência de fraude, não integra suas atribuições, importando em invasão de competência da Justiça do Trabalho. É o que ocorre, por exemplo, no acórdão cuja ementa é parcialmente transcrita a seguir:

VALIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. AUDITOR FISCAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. RECONHECIMENTO DE VÍNCULO DE EMPREGO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. PROVIMENTO. O entendimento prevalecente nesta Corte Superior tem sido de que o Auditor Fiscal do Ministério do Trabalho possui atribuição para declarar a existência de vínculo de emprego, sem que isso configure invasão de competência da Justiça do Trabalho. Tal conclusão se extrai do comando dos artigos 626 e 628 da CLT. O caso específico dos autos, contudo, não se amolda à típica atuação do Ministério do Trabalho na fiscalização e cumprimento das normas de proteção ao trabalho, com possível reconhecimento de vínculo de emprego. [...] Ora, se a questão com a qual se depara a autoridade fiscal vai além da mera constatação, por meio da fiscalização, do cumprimento das normas de proteção ao trabalho, exigindo o enfrentamento de matéria complexa, como reconhecer qual seria o legítimo empregador do trabalhador que já possui anotação na CTPS, não se pode dizer que tenha atribuição para exercer o seu poder de polícia. Neste caso, sua atuação extrapola a esfera administrativa, passando a invadir território de competência do Poder Judiciário, a quem caberia definir com que empresa seria possível o reconhecimento da relação de emprego. Nesse contexto, não merece prosperar a decisão regional em que se declarou a validade do auto de infração lavrado contra a recorrente, haja vista se tratar de situação na qual os trabalhadores terceirizados, que prestavam serviços nas dependências da empresa autora, são empregados de outra empresa, já dispendo de registro na CTPS. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento. (TST, 4ª Turma, RR-247-06.2011.5.02.0263, Relator Ministro Caputo Bastos, Data de julgamento: 05/05/2020)

No mesmo sentido, contrariando a jurisprudência majoritária do TST a respeito da questão sob exame, posicionam-se os acórdãos exarados nos seguintes

processos, originários do mesmo Tribunal: ARR-98-55.2014.5.03.0011, 8ª Turma, Relatora Ministra Dora Maria da Costa, Data de julgamento: 07/08/2019; RR-981-19.2014.5.10.0104, 8ª Turma, Redatora designada Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de julgamento: 22/05/2019; e RR-108-87.2014.5.03.0112, 4ª Turma, Relator Ministro Caputo Bastos, Data de julgamento: 18/12/2018.

A discussão no âmbito judiciário acerca da competência da Inspeção do Trabalho para reconhecer o vínculo de emprego já perdura por vários anos, sendo mesmo anterior à Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, que alterou o artigo 114 da Constituição Federal. A alteração no texto constitucional ampliou a competência da Justiça do Trabalho, que passou a julgar, entre outras ações, aquelas “relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho” (art. 114, VII, CF). Anteriormente, a competência para julgar tais ações era atribuída à Justiça Federal.

Na jurisprudência dos Tribunais Regionais do Trabalho, são várias as decisões que analisam a questão ora enfocada. Em pesquisa realizada no sítio do TRT da 3ª Região, por exemplo, foram encontradas ementas de oito acórdãos proferidos entre os anos de 2011 e 2020, nos seguintes processos: AP-0010996-45.2019.5.03.0111; RO-0010754-37.2015.5.03.0108; RO-0000402-47.2015.5.03.0002; RO-0000372-82.2015.5.03.0011; RO-0002689-28.2013.5.03.01 39; RO-0000919-84.2013.5.03.0111; RO-0000012-30.2011.5.03.0063; e AP-0000597-37.2010.5.03.0057. A tese que admite o reconhecimento de vínculo empregatício pela Inspeção do Trabalho foi confirmada em todos os acórdãos mencionados, constituindo jurisprudência majoritária do referido Tribunal Regional a esse respeito.

Cumprido mencionar, ainda, a existência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 606, que versa sobre o assunto aqui abordado e tramita atualmente no Supremo Tribunal Federal. A ação foi impetrada em 29/07/2019 pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Na petição inicial, a CNA apresentou o objeto da ação nos seguintes termos:

A presente ADPF se insurge contra a conclusão de que o Ministério do Trabalho e Emprego – ou o Ministério da Economia que, no atual Governo, o sucedeu no tocante à fiscalização laboral –, e seus auditores-fiscais do trabalho, têm a competência para, durante as inspeções realizadas, **reconhecer e declarar sumariamente o vínculo de emprego, com a**

descaracterização da relação jurídica existente por suposta dissimulação/fraude trabalhista, incorrendo em violação a uma série de preceitos fundamentais fixados na Constituição de 1988. (grifos no original)

Os autos da ADPF 606 estão conclusos ao relator, Ministro Gilmar Mendes, desde 27/03/2020. Em sua manifestação, juntada em 06/03/2020, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação:

Estando a controvérsia pacificada no TST, não há de ser conhecida a presente ADPF, no ponto em que questiona supostas decisões judiciais. Além disso, ante a ausência da precisa indicação dos atos de Poder Público impugnados, entende-se pelo não conhecimento integral da presente ação.

Se, por um lado, a controvérsia sob análise parece estar pacificada pela jurisprudência majoritária do TST, por outro, algumas decisões divergentes persistem sendo proferidas. Nesse contexto, o STF foi acionado em uma tentativa de impedir o reconhecimento do vínculo de emprego pela Inspeção do Trabalho nos casos de fraude à legislação trabalhista.

4. ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO

A questão examinada neste artigo mobiliza assuntos doutrinários diversos, para os quais apenas se aponta com vistas a apresentar os contornos teóricos da discussão.

No que concerne ao Direito Administrativo, destaquem-se as teorias do ato administrativo e do poder de polícia. Isso porque a lavratura de auto de infração pelo Auditor-Fiscal do Trabalho constitui a prática de um ato administrativo no exercício do poder de polícia. Segundo Meirelles e Burle Filho (2016, p. 152), o poder de polícia é “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. Importa observar que, na seara trabalhista, quando a prestação de serviços ocorre na presença dos pressupostos da relação de emprego, a limitação à liberdade contratual decorre do próprio Direito do Trabalho. Vale dizer, a restrição aí não provém da Administração, à qual incumbe tão somente fiscalizar o regular cumprimento dos dispositivos legais.

Entre as características do poder de polícia estão a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Destaque-se, particularmente, a autoexecutoriedade, entendida como a possibilidade que detém a Administração de executar seus atos sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. Costuma-se também mencionar a discricionariedade como atributo do poder de polícia. Na atividade da Inspeção do Trabalho, entretanto, a discricionariedade só alcança o momento anterior ao início da ação fiscal, quando ocorre a decisão, a cargo das chefias, acerca de qual atividade econômica e quais empregadores serão inspecionados. Iniciado o procedimento de fiscalização, a lavratura do auto de infração constitui ato administrativo vinculado, conforme artigo 628 da CLT. Isso em nada altera a classificação da lavratura do auto de infração como ato proveniente do poder de polícia. A propósito, ressalva Di Pietro (2021, p. 139): “o poder de polícia tanto pode ser discricionário (e assim é na maior parte dos casos), como vinculado”.

O ato administrativo goza de presunção de legitimidade, considerando-se que, a princípio, ele foi exarado em conformidade com a lei. Também há presunção de veracidade, implicando que se presumem verdadeiros os fatos relatados e alegados pela Administração. Ambas as presunções, tanto de legitimidade quanto de veracidade, são relativas, ou seja, admitem prova em contrário (DI PIETRO, 2021, p. 210-211). Cabe ao administrado o ônus probatório sempre que pretender elidir as presunções que embasam o ato administrativo. Assim, quando o empregador apresenta defesa administrativa ou aciona a Justiça para anular um auto de infração alegando seja a ilegitimidade do ato, seja que os fatos narrados não correspondem à verdade, cabe a ele, empregador autuado, o ônus de fazer prova de suas alegações.

Sob a perspectiva do Direito Constitucional, tem-se como pertinente para a questão enfrentada no presente trabalho a teoria da tripartição do poder estatal e da independência entre os poderes integrantes do Estado Democrático de Direito. Segundo Silva (2017, p. 112), entre os desdobramentos da independência dos poderes está o fato de que “no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização”. Já no que concerne à harmonia entre os poderes, o constitucionalista observa que ela tem como um de seus elementos essenciais o “respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito” (SILVA, 2017, p. 112). Assim, a Inspeção do

Trabalho, como atividade desempenhada pelo Poder Executivo, e a Justiça do Trabalho, enquanto ramo do Poder Judiciário, devem pautar-se em suas respectivas atuações pela independência e harmonia constitucionalmente previstas.

No âmbito do Direito do Trabalho, encontram-se alguns princípios basilares que devem ser considerados no contexto da discussão ora examinada. São eles: o princípio da proteção do trabalhador, o princípio da imperatividade das normas trabalhistas e o princípio da primazia da realidade sobre a forma. Segundo Delgado (2020, p. 237), o princípio da proteção consiste no fato de o direito laboral instituir “uma teia de proteção à parte vulnerável e hipossuficiente na relação empregatícia – o obreiro -, visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho”. Essa proteção seria pouco eficaz se pudessem as partes afastar sua incidência mediante dispositivos contratuais. Não podem fazê-lo em virtude do princípio da imperatividade das normas trabalhistas, segundo o qual “prevalece no segmento juslaborativo o domínio de regras jurídicas obrigatórias, em detrimento de regras apenas dispositivas” (DELGADO, 2020, p. 241). Cumpre referir ademais o princípio da primazia da realidade sobre a forma, que privilegia a prática contratual verificada no plano fático. Também conhecido como princípio do contrato-realidade, ele “autoriza a descaracterização de uma pactuada relação civil de prestação de serviços, desde que no cumprimento do contrato despontem, concretamente, todos os elementos fático-jurídicos da relação de emprego” (DELGADO, 2020, p. 248-249). Observe-se que o Auditor-Fiscal do Trabalho deve considerar todos esses princípios ao velar pelo fiel cumprimento das normas insculpidas na CLT. Mencione-se, ainda, a teoria das nulidades trabalhistas, que se inspira na teoria civilista análoga, mas dela se distingue em virtude da especificidade do Direito do Trabalho e do disposto no artigo 9º da CLT. O referido dispositivo é claro ao fulminar com a nulidade absoluta toda tentativa de frustrar a aplicação das normas celetistas. Nesse sentido, “se um ato empresarial afrontar norma protetiva de vantagem obreira que tenha projeção e interesse públicos, este ato será absolutamente nulo, independentemente de prova de ter causado real prejuízo ao trabalhador (assinatura de CTPS, por exemplo)” (DELGADO, 2020, p. 650).

Em pesquisa na doutrina, não se identificou livro jurídico que empreenda uma abordagem direta e específica da questão enfocada neste estudo, qual seja, a

competência da Inspeção do Trabalho para reconhecer o vínculo empregatício, inclusive em casos de fraude. Há dois artigos, apontados a seguir, nos quais os autores posicionam-se favoravelmente à possibilidade de reconhecimento da relação de emprego pela Inspeção do Trabalho, até mesmo quando dissimulada por prática fraudulenta. Não se encontrou, na esfera doutrinária, quem defendesse a posição contrária.

Barros Filho (2005, p. 115-119) ressalta o relevante papel social desempenhado pela Inspeção do Trabalho em suas diversas frentes de atuação, especialmente no combate ao trabalho em condições análogas às de escravo e na promoção do meio ambiente de trabalho saudável. Ao defender a prerrogativa do reconhecimento do vínculo de emprego pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, ele considera tratar-se de instrumento indispensável para reduzir a informalidade no mercado de trabalho e desafogar a Justiça do Trabalho.

Garcia (2008, p. 195-197), por sua vez, considera haver amparo do ordenamento jurídico para o reconhecimento da relação de emprego pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, mesmo se controvertida. O autor argumenta que o artigo 114 da Constituição Federal de 1988, ao tratar da competência da Justiça do Trabalho, não erige obstáculo à atuação da Inspeção do Trabalho.

Enfim, cumpre mencionar que na 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, promovida em 2007 pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, foram aprovados os seguintes Enunciados:

56. AUDITOR FISCAL DO TRABALHO. RECONHECIMENTO DA RELAÇÃO DE EMPREGO. POSSIBILIDADE. Os auditores do trabalho têm por missão funcional a análise dos fatos apurados em diligências de fiscalização, o que não pode excluir o reconhecimento fático da relação de emprego, garantindo-se ao empregador o acesso às vias judicial e/ou administrativa, para fins de reversão da autuação ou multa imposta.

57. FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO. RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO. DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA E DOS CONTRATOS CIVIS. Constatando a ocorrência de contratos civis com o objetivo de afastar ou impedir a aplicação da legislação trabalhista, o auditor-fiscal do trabalho desconsidera o pacto nulo e reconhece a relação de emprego. Nesse caso, o auditor-fiscal não declara, com definitividade, a existência da relação, mas sim constata e aponta a irregularidade administrativa, tendo como consequência a autuação e posterior multa à empresa infringente.

5. NORMAS QUE REGULAMENTAM A MATÉRIA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, XXIV, atribui à União competência para “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”. Vale dizer, a atividade desempenhada pela Inspeção do Trabalho tem assento constitucional, sendo sua organização, sua manutenção e sua execução inclusas na esfera de competência da União. Isso ocorre em virtude da relevância das atribuições da Inspeção do Trabalho e de seu caráter indispensável na promoção da efetividade dos direitos do trabalhador e, por consequência, dos direitos sociais previstos na atual Constituição brasileira.

Já no artigo 114, a Carta Magna prevê que:

Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...]

VII- as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho; [...]

A competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho está assentada no referido artigo constitucional e abrange ainda várias outras ações, inclusive aquelas relativas aos autos de infração emitidos pela Inspeção do Trabalho. Assim, quando provocada, cabe à Justiça do Trabalho decidir sobre controvérsias relativas ao vínculo de emprego, entre empregado e empregador, bem como controvérsias referentes a auto de infração, entre empregador e a Administração, visto assegurar-se o direito de ação (art. 5º, XXXV, CF) ao empregador que pretenda anular o auto lavrado em seu desfavor.

Ainda na mesma Constituição Federal, artigo 2º, está disposto que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, adota-se a tripartição do poder do Estado em três poderes distintos, tendo como base a independência e a harmonia entre eles. Daí que a competência administrativa da Inspeção do Trabalho (art. 21, XXIV, CF) deve conviver em harmonia com a competência jurisdicional da Justiça do Trabalho (art. 114, CF). A independência e harmonia que devem pautar a relação entre a Inspeção do Trabalho e a Justiça do Trabalho não impedem que o administrado que entenda sofrer

lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF) acione a Justiça do Trabalho, em caráter preventivo ou reparatório, para dirimir o conflito com base na competência conferida pelo inciso VII do artigo 114 da Constituição brasileira.

As atribuições das autoridades da Inspeção do Trabalho também são reguladas pela Convenção nº 81 (1947) da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil e integrante do ordenamento jurídico pátrio, atualmente, por intermédio do Decreto nº 10.088/19, Anexo XV. A referida Convenção dispõe no art. 3º, item 1, alínea “a”:

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;

A Consolidação das Leis do Trabalho, por sua vez, em seu Título VII – Do Processo de Multas Administrativas, Capítulo I – Da Fiscalização, da Autuação e da Imposição de Multas, prevê o seguinte:

Art. 626. Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

(...)

Art. 628. Salvo o disposto nos arts. 627 e 627-A, a toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Ambos os dispositivos datam do surgimento da Consolidação das Leis do Trabalho, no ano de 1943. A instituição da Fiscalização do Trabalho, atribuída às autoridades do atual Ministério do Trabalho e Previdência, remonta à data de fundação do próprio sistema jurídico trabalhista vigente no Brasil. Como se sabe, no campo normativo, de nada vale instituir deveres se não se instituem sanções em caso de descumprimento. Assim, ao criar seu arcabouço de normas juslaborais, o Brasil criou, simultaneamente, um sistema de inspeção do trabalho encarregado de impor sanções aos infratores da legislação, no intuito de conferir efetividade aos direitos do trabalhador. Ainda na CLT, é de se mencionar o artigo 9º, que dispõe: “Serão nulos

de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação”. Considerando o efeito nocivo de atos fraudulentos, optou o legislador por lhes atribuir não a anulabilidade, mas, sim, a nulidade absoluta.

Segundo a Lei 7.855/89, artigo 7º, *caput* e parágrafo 1º, tem-se que:

Art. 7º Fica instituído o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, destinado a promover e desenvolver as atividades de inspeção das normas de proteção, segurança e medicina do trabalho.

§ 1º **O Ministro de Estado do Trabalho estabelecerá os princípios norteadores do Programa que terá como objetivo principal assegurar o reconhecimento do vínculo empregatício do trabalhador e os direitos dele decorrentes** e, para maior eficiência em sua operacionalização, fará observar o critério de rodízios dos agentes de Inspeção do Trabalho na forma prevista no Regulamento da Inspeção do Trabalho. (grifo nosso)

A norma é clara. O legislador alçou o reconhecimento do vínculo empregatício do trabalhador à posição de objetivo principal do Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, mas cumpre não se esquecer do adendo “e os direitos dele decorrentes”. É justamente porque o vínculo empregatício está na origem de vários outros direitos que assegurar o seu reconhecimento torna-se objetivo principal do Programa de Desenvolvimento do SFIT.

A Lei n.10.593/02, que trata da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, entre outras, dispõe em seu artigo 11, I e II, o seguinte:

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;

II – a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando a redução dos índices de informalidade; [...]

Cumprir referir também o Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto nº 4.552/02, cujo art.18 arrola as atribuições do Auditor-Fiscal do Trabalho, entre as quais:

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:

a) os registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), visando à redução dos índices de informalidade;

.....

XVIII – lavrar autos de infração por inobservância de disposições legais; [...]

Ao examinar o conjunto normativo relacionado à atuação da Inspeção do Trabalho, não resta dúvida acerca da atribuição funcional do Auditor-Fiscal do Trabalho para lavrar autos de infração quando constatar a prática de ilícitos trabalhistas com sanção prevista em lei. Entre os ilícitos trabalhistas, está aquele que infringe o artigo 41, *caput*, da CLT, que dispõe: “Em todas as atividades será obrigatório para o empregador o registro dos respectivos trabalhadores, podendo ser adotados livros, fichas ou sistema eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho”. Trata-se de obrigação intransferível, que recai sobre o empregador ao qual está efetivamente subordinado o empregado.

É de se destacar que, nos diplomas normativos apontados, não se encontra qualquer restrição à atribuição funcional sob análise, seja no sentido de limitar sua complexidade, seja no sentido de condicioná-la à prévia manifestação da Justiça do Trabalho. Assim, a independência e harmonia devem reger a convivência entre a Inspeção do Trabalho e a Justiça do Trabalho, cada uma das instituições atuando no âmbito de suas atribuições e competências, para garantir a efetividade dos direitos do trabalhador.

6. ANÁLISE CRÍTICA

Retornando às decisões provenientes do Tribunal Superior do Trabalho concernentes à competência do Auditor-Fiscal do Trabalho para reconhecer o vínculo empregatício, mesmo em casos de fraude à legislação, percebe-se que a jurisprudência majoritária é favorável à referida competência, havendo raras decisões divergentes que afirmam ocorrer invasão de competência da Justiça do Trabalho. Após o breve percurso realizado nos âmbitos doutrinário e normativo, pode-se dizer que carece de consistência jurídica a tese que insiste em confundir competência administrativa e competência jurisdicional, sobrepondo, de modo equivocado, as esferas de atuação da Inspeção do Trabalho e da Justiça do Trabalho. Enquanto a primeira age de ofício e está sujeita ao controle jurisdicional, a última somente age sob provocação e emite decisões definitivas cobertas pelo manto da coisa julgada.

Sabe-se que são várias as fraudes praticadas por empregadores que pretendem ampliar seus lucros graças à redução dos custos com a mão de obra, buscando esquivamento da incidência das normas trabalhistas. Mencionem-se as mais conhecidas: celebração de contratos irregulares de estágio, em que a finalidade pedagógica está ausente ou em segundo plano; contratação de cooperativa que funciona como mera intermediadora da mão de obra de trabalhadores subordinados ao tomador de serviços; celebração de contratos de prestação de serviços com trabalhador autônomo (ou *freelancer*) em que a autonomia restringe-se às cláusulas contratuais, havendo, na prática, efetiva subordinação do trabalhador; contratação de pessoa jurídica (“pejotização”) cujo titular é, ele próprio, o único trabalhador responsável por executar o serviço contratado, sob subordinação ao contratante; celebração de contratos de trabalho temporário fora das hipóteses legais; e prática da terceirização ilícita², que se configura quando presente a subordinação do trabalhador ao tomador de serviços.

Ao realizar as inspeções, o Auditor-Fiscal do Trabalho costuma deparar com situações fraudulentas, como as que foram acima mencionadas. Pois bem, além dos argumentos jurídicos que já foram examinados, cumpre verificar a consequência prática da adoção de uma das duas teses que se confrontam. Admitida a competência administrativa da Inspeção do Trabalho para reconhecer o vínculo de emprego dissimulado, será lavrado o auto de infração e o empregador sofrerá a devida sanção, cujo papel inibitório pode não se restringir ao autuado, alcançando outros empregadores, como exemplo a ser evitado.

Por outro lado, admitida a incompetência da Inspeção do Trabalho para reconhecer o vínculo empregatício em caso de fraude, o auto de infração já não poderia ser lavrado e o empregador escaparia impune, havendo um estímulo adicional à prática fraudulenta. Sabe-se que, em muitos casos, a situação sequer chegaria à Justiça do Trabalho, considerando que vários trabalhadores prejudicados não exercem seu direito de ação por motivos variados, entre os quais, estão: o temor do empregador, o receio de ter dificultada nova contratação no mesmo setor econômico,

² Sobre o tema da terceirização, cumpre sublinhar que as recentes decisões do STF sobre a matéria, entendendo ser lícita a terceirização da atividade-fim, não tornaram lícita a terceirização fraudulenta, qual seja, aquela em que se configura subordinação do trabalhador terceirizado à empresa-tomadora.

o desconhecimento de seus direitos e o desgaste envolvido em um processo. Além disso, haveria um aumento do trabalho informal e precário, com graves implicações na ordem econômica e social.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o percurso trilhado até aqui, resta evidenciado que o reconhecimento do vínculo de emprego, mesmo em casos de fraude, integra a competência administrativa da Inspeção do Trabalho, não implicando invasão da competência jurisdicional da Justiça do Trabalho. Por consequência, é possível (e necessário) haver a lavratura de auto de infração por Auditor-Fiscal do Trabalho que constatar, simultaneamente, a presença dos requisitos do vínculo empregatício e a ausência do registro do empregado pelo empregador a que se encontra efetivamente subordinado.

Os princípios da proteção, da imperatividade das normas trabalhistas e da primazia da realidade sobre a forma devem ser observados pela Inspeção do Trabalho no exercício do poder de polícia que lhe é conferido pelo ordenamento jurídico pátrio. Além disso, ao deparar com situação de fraude à legislação trabalhista, em especial a dissimulação do vínculo de emprego, o Auditor-Fiscal do Trabalho deve aplicar a penalidade prevista em lei. Isso em nada prejudica a atividade jurisdicional que é atribuída à Justiça do Trabalho, no que se refere tanto às lides relativas ao vínculo de emprego mesmo, entre empregado e empregador, quanto àquelas relativas às penalidades administrativas, entre empregador e Administração.

A Inspeção do Trabalho, como atividade organizada e mantida pelo Poder Executivo, e a Justiça do Trabalho, enquanto ramo do Poder Judiciário, devem pautar-se em suas respectivas atuações pela independência e harmonia constitucionalmente previstas. Cabe a ambas as instituições reconhecer a existência do vínculo de emprego quando presentes seus pressupostos, seja agindo de ofício, no caso da Inspeção do Trabalho, seja agindo sob provocação, no caso da Justiça do Trabalho. Se o auto de infração lavrado pelo Auditor-Fiscal do Trabalho está sujeito a duplo controle de legalidade, administrativo e jurisdicional, a decisão emitida pela Justiça do Trabalho, por sua vez, é passível de recursos e, esgotados esses, estará coberta pelo manto da coisa julgada. Assim, no que concerne ao reconhecimento do vínculo de

emprego, não ocorre sobreposição da competência administrativa e da competência jurisdicional, mas sim conjugação das duas, com vistas à redução da informalidade e a combater e inibir a ocorrência de fraudes, garantindo a efetividade das normas trabalhistas.

REFERÊNCIAS

BARROS FILHO, Celso de. Prerrogativa dos auditores-fiscais do trabalho para constatação do vínculo empregatício e seus efeitos sociais. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região**. João Pessoa, 2005. p. 115-119. Disponível em: <<https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/artigos/revistas/13a-revista-do-tribunal-regional-do-trabalho-da-13a-regiao/view>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.855, de 24 de outubro de 1989**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, atualiza os valores das multas trabalhistas, amplia sua aplicação, institui o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7855.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a reestruturação [...] 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>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 606**. Requerente: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Intimado: Congresso Nacional. Petição inicial, manifestação PGR. Brasília, 29 de julho de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5740260>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (1ª Turma). **Acórdão RR-975-20.2015.5.02.0065**. Recorrente: União (PGU). Recorridos: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e União (PGFN). Relator: Ministro Luiz José Dezena da Silva. Brasília, 27 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tst.jus.br/>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (3ª Turma). **Acórdão RR-114000-06-2007-5-01-0037**. Recorrente: União (PGFN). Recorrido: Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Godinho Delgado. Brasília, 25 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tst.jus.br/>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (3ª Turma). **Acórdão RR-1000003-04.2018.5.02.0073**. Recorrente: União (PGFN). Recorrido: Value Partners Brasil S/C Ltda. Relator: Ministro Alexandre Agra Belmonte. Brasília, 17 de março de 2021. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tst.jus.br/>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (4ª Turma). **Acórdão RR-247-06.2011.5.02.0263**. Recorrente: CRBS S.A. Recorrido: União (PGFN). Relator: Ministro Caputo Bastos. Brasília, 05 de maio de 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tst.jus.br/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (SDI-1). **Acórdão AgR-E-ED-RR-246-75.2013.5. 10.0021**. Agravante: OI S.A. Agravado: União (PGFN). Relator: Ministro Márcio Eurico Vitral Amaro. Brasília, 08 de março de 2018. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tst.jus.br/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**: obra revista e atualizada. 19ª ed. São Paulo: LTr, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Relação de emprego controvertida e limites de atuação da fiscalização do trabalho em face da jurisdição. **Revista Justiça do Trabalho**. Porto Alegre, n. 284, 2007. p. 195-197. Disponível em: <https://www.coad.com.br/app/webroot/files/trab/pdf/ct_net/2008/ct1908.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PRIMEIRA JORNADA DE DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL NA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Enunciados aprovados na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho 23/11/2007**. São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://angelotto.jusbrasil.com.br/noticias/147964524/enunciados-aprovados-na-1->

jornada-de-direito-material-e-processual-na-justica-do-trabalho >. Acesso em: 10 jan. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40^a ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

THE ADMINISTRATIVE COMPETENCE OF THE LABOR INSPECTION TO VERIFY THE EXISTENCE OF EMPLOYMENT RELATIONSHIP

ABSTRACT

This paper examines the administrative competence of the Labor Inspector to verify the existence of a labor bond, including in cases of fraud against the labor legislation. The method of analysis has as its starting point the jurisprudence of the Superior Labor Court, starting from a paradigmatic judgment. Next, the doctrinal incursion is carried out, in which the main theoretical points concerning the issue are identified, especially in the scope of the following branches of Law: Administrative, Constitutional and Labor. After that, the relevant norms are highlighted, in a comprehensive path of the various hierarchical scales of the legal system. In the final part of the article, a critical analysis of the elements collected during the investigation is carried out and the conclusion is that the Labor Inspection and Labor Justice must work with the independence and harmony provided for in the Brazilian Federal Constitution. Regarding the detection of the labor bond, it does not occur an overlap of the administrative towards the judicial competence, but rather combination of both, in order to reduce undeclared work, to combat and to inhibit the occurrence of frauds, and therefore to guarantee the effectiveness of Labor Law.

Keywords: Labor Inspection. Competence. Labor Bond. Employment relationship. Labor Justice.

ADOCIMENTO MENTAL E SUICÍDIO NO TRABALHO: NEGAÇÃO DA CONDIÇÃO HUMANA PELO TRABALHO

Alexandre Antonio Bruno da Silva¹
Elizabeth Alice Barbosa Silva de Araujo²
Maria Ervanis Brito³

Sumário: 1 Introdução; 2 Condição Humana do Trabalho e Racionalidade Produtiva na Sociedade Moderna; 3 Sofrimento e Trabalho na Perspectiva da Psicodinâmica do Trabalho; 4 Adoecimento Mental e Suicídio no Trabalho. 5 Considerações Finais. Referências.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo abordar a questão da saúde psicossocial dos trabalhadores. A hipótese da pesquisa é que a condição humana do trabalho como garantidor da sobrevivência apresenta-se, na atualidade, enfrentando a acumulação flexível de capital que leva a um ambiente que pode ocasionar sofrimento e adoecimento mental ao trabalhador, podendo até mesmo levar à sua morte. Apresenta-se a condição da racionalidade produtiva na sociedade moderna e sua crescente precariedade, a seguir é feita uma análise do sofrimento na

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Doutor em Política Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (2022). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2001). Mestre em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1991). Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (1998). Graduado em Processamento de Dados pela Universidade Federal do Ceará (1988). Atualmente é professor do Programa de Mestrado do Centro Universitário Christus, Professor adjunto da Universidade Estadual. Coordenador da pós-graduação em direito do trabalho do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), Auditor-Fiscal do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: filosofia política contemporânea, teoria geral do direito, direitos fundamentais sociais, direito do trabalho, responsabilidade social empresarial e filosofia do direito.

² Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Auditora Fiscal do trabalho do Ministério da Economia. Professora da pós-graduação em Direito do Trabalho. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2001), graduação em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (1993), graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (1993), pós-graduação em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito(2005), especialização em Direito Constitucional pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (2010). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: trabalho, direitos sociais, economia comportamental aplicada ao direito do trabalho.

³ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1994), mestrado em Direito (Área de Concentração: Direito Constitucional) pela Universidade Federal do Ceará (2004) e especialização em Direito do Trabalho pela Universidade de Fortaleza (1996). Atualmente é aluna do doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, auditora-fiscal do trabalho, professora convidada do Centro Universitário Christus (pós-graduação) e professora da graduação em direito do Centro Universitário Christus. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: trabalho, proteção e administração pública.



perspectiva psicodinâmica do trabalho. Por fim, se investigam as consequências do adoecimento e casos de suicídio de trabalhadores. A metodologia aplicada foi de pesquisa bibliográfica. Considerou-se que as mudanças nas relações de trabalho e no ambiente impõem uma lógica de produção em sistemas de metas que não dá espaço à subjetividade, o que ocasiona a precarização das relações de trabalho e a quebra de laços interpessoais e da rede de solidariedade que outrora conferiam proteção à saúde mental do trabalhador, o que pode ocasionar seu adoecimento.

Palavras-chave: Saúde Mental dos Trabalhadores. Psicodinâmica do Trabalho. Suicídio do trabalho.

1 INTRODUÇÃO



O presente artigo tem como ponto de partida os elementos conceituais de trabalho e a posição de centralidade que este ocupa na sociedade moderna. As novas estruturas laborais que flexibilizam as relações de trabalho repercutem em diversas áreas do viver humano. Dessa forma, a psicologia dos trabalhadores também se vê influenciada pelos novos modelos de gestão, o que evidencia a importância de um estudo das relações de trabalho dentro da dinâmica psicossocial do fenômeno.

O objetivo é investigar as repercussões da realidade do trabalho no sofrimento humano por meio do estudo da relação existente entre sofrimento e trabalho. Para isto se deve observar o que aconteceu no mundo do trabalho e que pode contribuir para a desestruturação psíquica do ser humano, em uma perspectiva organizacional. A relação entre o ambiente de trabalho e a saúde psíquica deve ser analisada em uma lógica psicossocial e relacional.

A hipótese da pesquisa parte da compreensão de que a sociedade contemporânea, pautada no trabalho como condição humana para manutenção da vida, paradoxalmente, apresenta-se, segundo sua lógica produtiva, empenhada na acumulação flexível do capital, também como espaço de sofrimento, adoecimento e, por vezes, morte.

O sofrimento, adoecimento e morte pelo trabalho que, no primeiro momento da história da exploração do trabalho assalariado mereceu atenção direta e essencialmente pelo padecimento do corpo físico, na atualidade, faz merecer atenção também pelo padecimento da saúde mental.

Desse modo, a pesquisa pretende analisar e trazer reflexões acerca do sofrimento mental experimentado pelo trabalhador, numa sociedade marcada pela lógica produtiva que intensifica e precariza as condições de trabalho.

No referencial teórico se traz especial relevo à perspectiva de Hannah Arendt do desenvolvimento do trabalho na sociedade moderna, consubstanciado em sua obra “A Condição Humana”, na qual a autora busca estabelecer a diferença entre trabalho e obra e seus reflexos na sociedade. As ideias de Christophe Dejours sobre o adoecimento psíquico relacionado ao ambiente de trabalho trazem a vertente da psicodinâmica do trabalho.

Quanto à metodologia, se trata de uma pesquisa bibliográfica.

O artigo se divide em três seções. Na primeira se analisa a condição humana do trabalho e a racionalidade produtiva na sociedade moderna, trazendo os fenômenos da acumulação flexível, das modificações em elementos estruturais de vínculo que levam à precarização. Na segunda parte, se trata do sofrimento humano no trabalho em sua condição psicossocial, trazendo a observação do ambiente de trabalho como um possível espaço de adoecimento. Finalmente se observa a questão do adoecimento mental e do suicídio no trabalho.

2 CONDIÇÃO HUMANA DO TRABALHO E RACIONALIDADE PRODUTIVA NA SOCIEDADE MODERNA: A PRECARIEDADE PRESENTE

A condição de centralidade do trabalho na sociedade moderna consegue moldar significados e realizar interações psicossociais que repercutem em todas as dimensões do viver, de forma especial, na saúde mental das pessoas.

Aproveita-se a compreensão de Arendt da sociedade moderna a partir da análise das atividades fundamentais inerentes à condição humana: trabalho, obra e ação, correspondendo cada uma delas a uma das condições básicas de existência do ser humano.

Para os fins da pesquisa, interessa-nos a análise empreendida por Arendt das atividades que se relacionam com a mediação das coisas ou da matéria, isto é, as atividades do trabalho e da obra.

Logo de início, a pensadora estabelece distinção entre os atos relativos ao trabalho (labor) daqueles referentes à obra (fabricação). O primeiro se refere à atuação humana cujo objetivo é a preservação biológica da espécie, produzindo, desse modo, bens consumíveis, meios de subsistência e reprodução. Os produtos do trabalho não duram no mundo tempo suficiente para fazer parte dele, pois a atividade do trabalho concentra-se exclusivamente na vida e em sua manutenção. Já a atividade da fabricação busca estabelecer uma conexão de maior perenidade com o mundo por meio da realização de uma obra individual.

Em suas expressões na condição humana, trabalho e obra também se distinguem. Como o trabalho corresponde ao processo biológico do corpo humano, estando ligado às necessidades vitais, a condição humana do trabalho é a própria vida (ARENDR, 2015, p.09).

Assim, na concepção Arendtiana, à ideia de trabalho corresponde a atividade de expressiva massa de “indivíduos anônimos que têm o ‘trabalho’ como mecanismo para auferir renda e gastar na esfera do consumo” (BECATTINI, VACCARO, 2015).

Constitui-se o trabalho, portanto, em atividade com a única finalidade de satisfação “às necessidades básicas da vida e que não deixa nenhuma marca durável, uma vez que seu resultado desaparece no consumo” (MAGALHÃES, 2006).

Da distinção de Arendt entre as atividades do trabalho e da obra, chega-se à concepção do *animal laborans*, sujeito compelido por suas necessidades, não se encontrando tão livre quanto o *homo faber* no uso de seu corpo. O *animal laborans*, para a pensadora, é prisioneiro da privatidade de seu próprio corpo, limitado por suas necessidades vitais (ARENDR, 2015, p.146).

A mudança quanto à apreciação do trabalho na era antiga e na moderna, com desprezo pelo trabalho na antiguidade e sua glorificação na modernidade, baseia-se na atitude subjetiva ou na atividade do trabalhador. Na antiguidade, desconfiava-se de seu doloroso esforço. Na modernidade, louva-se sua produtividade (ARENDR, 2015, p.114).

Arendt critica a sociedade moderna e contemporânea ao sacrificar os ideais de permanência, estabilidade e durabilidade do *homo faber*, fabricante do mundo, em benefício da abundância, ideal do *animal laborans* (ARENDR, 2015, p.155).



Segundo a pensadora, a Revolução Industrial foi responsável pela substituição de todo artesanato pelo trabalho e o resultado foi a transformação das coisas do mundo moderno em produtos do trabalho, assumindo assim como destino natural serem consumidos, ao invés de produtos da obra, cujo destino é serem usados (ARENDDT, 2015, p.153-154).

Ao glorificar o trabalho e louvar a produtividade segundo a lógica do capital, a sociedade do trabalho direciona a ação e o pensamento do trabalhador de acordo com a racionalidade da produção capitalista. Dentro dessa lógica, durante grande parte do Século XX glorificou-se a linha de produção por meio da sistemática fordista/taylorista, com a intensificação do trabalho ditados pelo ritmo do cronômetro e da esteira de produção.

Com a crise do capital, a partir dos anos 70, novas formas de intensificação e, por consequência, de precarização do trabalho foram implantadas. Os antigos modelos de organização foram superados por novos métodos de gestão e administração com objetivo de diminuir custos e aumentar a competitividade em escala global.



Os novos métodos proporcionam a descentralização da produção por meio de terceirizações, subcontratações, cadeias produtivas, nova formas de divisão internacional do trabalho, por meio do denominado sistema de acumulação flexível. Giovanni Alves (2011, p.14) assegura que a acumulação flexível não é uma novidade, e sim uma das características histórico-ontológicas da produção capitalista que está “sempre procurando ‘flexibilizar’ as condições de produção, principalmente da força de trabalho.” Alves observa que se trata, portanto, de “uma reposição de elementos essenciais da produção capitalista em novas condições de desenvolvimento capitalista e de crise estrutural do capital.” (ALVES, 2011, p.15).

No entanto, o que se observa de novidade na atual forma de acumulação flexível, que a diferencia de sua versão em outras épocas, é que a atual “produziu efeitos catastróficos na estrutura empregatícia, modificando intensamente o vínculo estabelecido entre empregado e empregador”, cujos resultados são a redução do trabalho assalariado e o crescimento do trabalho precarizado (CAVALCANTI, 2021, p. 166).



O impacto do regime de acumulação flexível nas relações de trabalho se expressa dos mais variados modos, desde as diferentes formas de contratação da mão de obra e diminuição drástica das fronteiras entre atividade de trabalho e espaço da vida privada ao enfraquecimento da legislação trabalhista. Manifesta-se, ainda, na intensificação da jornada de trabalho, que adapta a jornada às demandas flexíveis do mercado. Esse modelo flexibilizado de produção não atua de forma contingencial. Ao contrário, trata-se de um elemento estrutural da acumulação do capital.

Segundo Antunes (2018, p.142), tanto a flexibilização como sua expressão multifacetada no mundo do trabalho, sintetizam o fenômeno que vem sendo traduzido desde os anos 1980 por grande parte dos sociólogos do trabalho como precarização do trabalho, compreendida como um processo de exploração do trabalho na fase de crise estrutural do capitalismo, sob as mais diferenciadas formas de manifestação.

“Formas capazes de articular em uma única cadeia produtiva desde o trabalho terceirizado, quarteirizado, muitas vezes realizado na casa dos próprios trabalhadores, até aquele intensificado ao limite, desenvolvido nos ambientes ‘modernos’ e ‘limpos’ das corporações mundiais. (ANTUNES, 2018, p.143).



Como consequência dessa realidade, tem-se a pressão sofrida pela classe trabalhadora para se ajustar às demandas do mercado, com tarefas cada vez mais controladas e geridas com o propósito de eliminar o tempo morto do processo de trabalho. Todo esse cenário contribui para a conversão do ambiente de trabalho em espaço de adoecimento. Sendo considerado por Leny Sato (2003, p.41) além desses fatores, a ausência de controle dos trabalhadores sobre o processo de trabalho, desencadeando entre as diferentes formas de adoecimento, distúrbios de saúde mental.

Christophe Dejours, na obra “A Banalização da Injustiça Social”, busca estabelecer comparação das injustiças e mal perpetrados pelo regime de precarização no mundo do trabalho por meio de suas práticas neoliberais com a banalização do mal no sistema nazista:

O processo de banalização do mal pelo trabalho – não é novo nem extraordinário. A novidade não está na iniquidade, na injustiça e no sofrimento impostos a outrem mediante relações de dominação que lhe são coextensivas, mas unicamente no fato de que tal sistema possa passar por razoável e justificado; que seja dado como realista e racional; que seja aceito e mesmo aprovado pela maioria dos cidadãos; que seja, enfim, preconizado



abertamente, hoje em dia, como um modelo a ser seguido, no qual toda empresa deve inspirar-se, em nome do bem, da justiça e da verdade. A novidade, portanto, é que um sistema que produz e agrava constantemente adversidades, injustiças e desigualdades possa fazer com que tudo isso pareça bom e justo. A novidade é a banalização das condutas injustas que lhes constituem a trama. Não me parece que seja possível evidenciar nenhuma diferença entre banalização do mal no sistema neoliberal (ou num “grande estabelecimento industrial”, nas palavras de Primo Levi) e banalização do mal no sistema nazista. A identidade entre as duas dinâmicas concerne à banalização e não à banalidade do mal, vale dizer, as etapas de um processo capaz de atenuar a consciência moral em face do sofrimento infligido a outrem e de criar um estado de tolerância ao mal. (DEJOURS, 2007, p.139)

Isso não significa dizer que o trabalho em si seja produtor do mal e da injustiça. É incontestável que o trabalho pode gerar significativos processos de alienação, mas também pode ser um poderoso instrumento de emancipação. O elemento decisivo que faz o trabalho propender para o bem ou o mal, no plano moral e político, é o medo (DEJOURS, 2007, p.141). Não um medo em geral, mas um medo específico, intrínseco à própria atividade do trabalho. O medo que se instala na atividade do trabalho pode se expressar por um temor que estrutura o próprio trabalho, a exemplo de atividades com grau de risco elevado, mas também um medo gerado a partir da ameaça da precarização, fenômeno que permeia o mundo do trabalho na atualidade.



Antunes aponta uma contradição presente na sociabilidade contemporânea do mundo produtivo: “quanto mais as empresas laboram na implantação das ‘competências’, da chamada ‘qualificação’, da gestão do ‘conhecimento’, mais intensos parecem tornar-se os níveis de degradação do trabalho” (ANTUNES, 2005, p.18).

Assim, a precariedade que permeia o mundo do trabalho na atualidade, se apresenta de modo muito mais amplo. Não se configura apenas na efemeridade do vínculo empregatício, ou outras formas mais flexíveis de contratação. O processo de precarização em seu mais amplo espectro alimenta a vulnerabilidade social e acaba por instaurar um estado generalizado de insegurança.

3 SOFRIMENTO E TRABALHO NA PERSPECTIVA DA PSICODINÂMICA DO TRABALHO

O que se propõe nesse momento é tentar responder à seguinte questão: qual a relação existente entre sofrimento e trabalho e por meio de que mecanismos psíquicos os trabalhadores resistem ao sofrimento provocado pelo trabalho, isto é, o que fazem os trabalhadores para resistir aos ataques provocados pelo trabalho em seu funcionamento psíquico. Buscaremos encontrar respostas por meio da Psicodinâmica do Trabalho.

A Psicodinâmica do Trabalho é teoria, técnica e método pelos quais busca-se compreender os aspectos psíquicos e subjetivos que são movimentados a partir das relações e da organização do trabalho, por meio da análise dos aspectos menos visíveis da interação dos trabalhadores com o meio ambiente do trabalho, ao longo do processo produtivo (HELOANI, LANCMAN, 2004).

Por meio desse método, elementos como cooperação, reconhecimento, sofrimento, mobilização da inteligência, vontade e motivação e estratégias defensivas, que não são perceptíveis em primeiro plano nas relações laborais, funcionam como ferramentas para a compreensão da dinâmica da organização do trabalho e de seus reflexos na saúde e vida do trabalhador.

A Psicodinâmica do Trabalho busca, portanto, cuidar não apenas do sofrimento e das patologias mentais relacionadas ao trabalho, mas, também das condições em que o trabalho é fonte de prazer (DEJOURS, 2017, p.7).

Desse modo, para a Psicodinâmica do Trabalho, o trabalho configura-se como elemento central para a saúde mental, podendo atuar tanto como elemento de construção da identidade, como de destruição da saúde psíquica.

O sofrimento faz parte da história do indivíduo na luta pela sobrevivência no sistema produtivo capitalista assalariado. As primeiras normas que visavam à proteção dos trabalhadores no contexto da fábrica buscavam assegurar melhores condições no ambiente de trabalho por meio da proteção dos corpos, da saúde física do trabalhador. As longas jornadas, os baixos salários, o emprego de crianças, os frequentes e graves acidentes de trabalho, os riscos físicos, químicos e biológicos aos quais o operário estava exposto traziam inevitavelmente ao seu organismo um



sofrimento. A atenção, em princípio, foi voltada à saúde física do trabalhador, não por ato de benevolência ou humanismo, mas, sobretudo, porque a intensidade das exigências de trabalho e de vida às quais o operário estava submetido com risco de sofrimento específico ameaçava a própria mão de obra. Era a “miséria operária”, descrita de forma magistral por Emile Zola, na obra ficcional *Germinal* e por Engels, em seus registros sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra (ENGELS, 2010).

Com a reestruturação das tarefas, com a inserção da automação no processo produtivo e do aumento das atividades no setor de serviços, as exigências físicas graves diminuem, ao mesmo tempo em que as exigências intelectuais e psicossensoriais de trabalho trazem preocupações com a saúde mental. Assim, uma nova perspectiva de sofrimento é reconhecida na organização do trabalho: o sofrimento psíquico.



O sofrimento no trabalho pode ser concebido, em princípio, a partir da experiência do fracasso. “O sofrimento está sempre rondando o trabalho” (DEJOURS, 2007, p.18). Com essa assertiva, Christophe Dejours toma como elemento do sofrimento o ‘real do trabalho’ e assegura, quanto a essa perspectiva, não haver nada de novo nos tempos atuais em relação ao passado. Trabalhar é, pois, enfrentar o real e não apenas executar prescrições, implicando, necessariamente, uma experiência afetiva penosa. O sofrimento do fracasso provoca uma série de sentimentos, como surpresa, estupefação, decepção, irritação, contrariedade, ira, cólera, até depressão. Esses sentimentos transmutam-se, posteriormente, em exigência psíquica em busca de alívio para ser superado. Assim, “trabalhar supõe antes de tudo poder tolerar esse sofrimento até que a via para superar o obstáculo tenha sido encontrada” (DEJOURS, 2007, p. 18).

É a partir da capacidade de suportar o sofrimento que depende a aptidão para encontrar soluções para superar os obstáculos que o real do trabalho opõe à realização da tarefa. O sofrimento suportado diante dos desafios que a realização do trabalho oferece traz a possibilidade de transformação do sofrimento.

No entanto, caso o sofrimento do fracasso persista, não sendo superados os obstáculos do real do trabalho, o sofrimento potencializa-se, arrastando o trabalhador progressivamente para o adoecimento.



“É por esse motivo que as metas impostas por um cenário de produtividade, quando são desmedidas - o que ocorre com bastante frequência - e as avaliações, quando são injustas, podem ser tão perigosas para a saúde mental” (DEJOURS, 2007, p.18).

Se, mesmo diante do sofrimento, nem sempre as descompensações psicopatológicas são geradas é porque o indivíduo pode empregar defesas para controlá-lo. Esses mecanismos de defesa podem construir-se tanto individual ou como coletivamente, nesse último por meio de estratégias coletivas de defesa.



O mecanismo de defesa coletiva corresponde à chamada “ideologia defensiva”, segundo a qual o coletivo de trabalho, por meio de estratégias específicas elaboradas a partir do contexto do grupo e de acordo com características específicas da natureza e organização do trabalho, resiste aos riscos e perigos provenientes desta. A ideologia defensiva não é dirigida contra uma angústia oriunda de conflitos intrapsíquicos de natureza mental, mas tem por fim dirigir-se contra um perigo e um risco reais (DEJOURS, 2015, p.44). Funciona como se os trabalhadores por meio dessa estratégia pudessem alterar sua percepção das pressões vivenciadas no ambiente de trabalho de tal forma que, mesmo vivenciando o sofrimento individualmente, conseguem estabelecer uma tática de defesa comum, que lhes confere uma estabilidade que individualmente não conseguiria obter (ABDOUCHELI, DEJOURS, 2011, p.130).

Desta forma, é de se observar que as próprias estratégias de enfrentamento ao sofrimento podem ser ensejadas pela organização do trabalho. Esse ambiente pode provocar ou intensificar o sofrimento, como também pode oferecer condições para enfrentá-lo, tanto pela mobilização subjetiva, como pelas estratégias coletivas de defesa (ARAUJO, MENDES, 2007, p.29).

Outro aspecto importante a ser observado é que o trabalho funciona como elemento central na construção da saúde e identidade dos indivíduos e seus reflexos na vida do trabalhador se estendem para além do tempo da jornada e dos limites das relações intersubjetivas de trabalho. A separação trabalho e extratrabalho só acontece em relação às características materiais e espaciais da vida do indivíduo, para sua vida psíquica são indissociáveis.



Em “Tempos Modernos”⁴, Charles Chaplin ilustra de forma caricata a imbricação do trabalho e extratrabalho na vida do jovem operário que desempenha tarefas repetitivas de apertar parafusos ao longo de sua jornada e, mesmo após, continua a apertar tudo que remete à aparência de parafusos, como botões de uma blusa, por exemplo. A conduta do operário da ficção de repetir a rotina de trabalho segundo suposições criadas ilusoriamente pela afetação de seu sofrimento nos momentos de extratrabalho ilustra muito bem a indissociabilidade entre trabalho e extratrabalho na vida psíquica do trabalhador.

O filme é da primeira metade do Século XX, funciona como uma crítica bem humorada das mudanças do espaço laboral, cujo modelo de organização do trabalho e rotina de tarefas traz reflexos deletérios à saúde psíquica do trabalhador.

Em “tempos pós-modernos”, o aumento de tarefas, o alto nível de exigência, novos mecanismos de vigilância, o excesso de cobrança, a alta competitividade, a supervalorização do individual em detrimento do coletivo no trabalho, o aumento do ritmo de trabalho, o uso indiscriminado de tecnologias de informação, dentre outros mecanismos de captura da subjetividade do trabalhador, torna o indivíduo ainda mais preso às atividades e responsabilidades laborais. Essa realidade faz com que outros sofrimentos sejam identificados no ambiente de trabalho e novas patologias sejam geradas.

4 ADOECIMENTO MENTAL E SUICÍDIO NO TRABALHO

A relação entre trabalho e adoecimento mental pode se dar a partir de uma série de condições, tanto por fatores inerentes à dinâmica do processo produtivo, como o uso de agentes tóxicos no trabalho⁵, como por fatores oriundos da forma

⁴ CHAPLIN, Charles. Tempos Modernos. Título original: Modern Times. Preto em Branco. Legendado. Duração: 87 min. Warner, 1936.

⁵Após ser considerado recordista mundial de suicídios, o município de Venâncio Aires, no Rio Grande do Sul, chamou a atenção de pesquisadores quanto aos fatores causais desse fenômeno. Há no município grande volume de cultivo de fumo, com o manuseio de agrotóxicos, os organofosforados, que afetam o sistema nervoso e desencadeiam problemas neurológicos, cujos sintomas mais comuns são: ansiedade, tensão, alteração do sono, apatia e depressão. Na pesquisa “SUICÍDIO E DOENÇA MENTAL EM VENÂNCIO AIRES - RS: CONSEQÜÊNCIA DO USO DE AGROTÓXICOS ORGANOFOSFORADOS?” Paulo V. Worm e João A. Fraga Junior, Acadêmicos de medicina (UFRGS), Lenine A. De Carvalho, Bioquímico, técnico da Escola de Saúde Pública da SSMA /RS, Letícia R. Da

complexa de articulação e organização do trabalho no espaço laboral, representados por riscos reconhecidos como psicossociais. Tais riscos não põem em perigo diretamente a integridade física do trabalhador, embora possa fazê-lo indiretamente, como é o caso das lesões musculoesqueléticas -LER/DORT, consideradas não mais como manifestação biomecânica do organismo do trabalhador, mas vista sob a perspectiva biopsicossocial, entendida como expressão somática de um sofrimento psíquico. Os riscos psicossociais não têm, portanto, origem na ação de agentes patogênicos físicos, mas, sobretudo, a partir da dinâmica do “real” do trabalho e do enfrentamento de seus desafios diante do trabalho prescrito, das relações humanas e sociais e suas redes de apoio, como também da “apreensão psíquica pelo trabalhador de constrangimentos no seu ambiente profissional e de sua adequação em relação às suas expectativas pessoais” (BARUKI, 2017, p. 37).

Desse modo, os riscos psicossociais do trabalho são potenciais geradores de psicopatologias que, segundo Christophe Dejours, as mais preocupantes atualmente classificam-se em quatro categorias (DEJOURS, 2007, p.15).

A primeira corresponde às patologias decorrentes das sobrecargas de trabalho, como *burn out*, *karôshi* e disfunções musculoesqueléticas. O mais surpreendente nesta categoria é que ao invés do propalado fim do trabalho ou mesmo sua diminuição em virtude do avanço tecnológico, da automação e robotização, houve um crescente aumento da sobrecarga de trabalho.

Antunes (2018, p.140) identifica quanto a essa questão, que os trabalhadores de setores de trabalho com maquinário com tecnologia mais avançada encontram-se cada vez mais expostos à intensificação do ritmo de suas atividades, imposta não

Silva, Advogada, membro do Movimento de Justiça e Direitos Humanos de V. Aires, Sebastião R. S. Pinheiro, Engenheiro Agrônomo do IBAMA e João Werner Falk, Médico e Professor do Departamento de Medicina Social da UFRGS, realizaram pesquisa interdisciplinar e interinstitucional que comprovou os seguintes fatos: a) que o município de Venâncio Aires (V.A.) e região circunvizinha têm altíssimos índices de suicídio, comparando-se com o Rio Grande do Sul, com os 37 maiores municípios deste estado, com outros estados do Brasil e com os países que possuem os maiores índices de suicídio do mundo; b) que o uso de agrotóxicos é muito intenso em V.A. e sua região, especialmente nas lavouras de fumo; c) que a literatura mundial comprova inúmeros prejuízos à saúde física e mental em pessoas que lidam com agrotóxicos, incluindo depressão; d) que há uma série de indícios pesquisados, bem como uma plausibilidade bioquímica, para se sustentar a seguinte hipótese, inédita na literatura mundial: "o uso de agrotóxicos, especialmente os organofosforados, se constituem em um importante fator de risco para suicídios". Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/110966/Resumo_19960200.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 03/02/2021.



apenas pelo compasso da automação produtiva, mas, principalmente, pela instituição de mecanismos de trabalho polivalente e multifuncional, como ainda por uma série de instrumentos de pressão psicológica que visam ao aumento da produtividade.

A segunda categoria são as patologias decorrentes do sofrimento pós-traumático. Elas decorrem das agressões de que os portadores são vítimas no exercício da atividade profissional. Compreendem as mais diversas profissões, tais como professores, motoristas de ônibus, vigilantes etc.

As patologias decorrentes de assédio no trabalho figuram na terceira categoria. Também em crescente aumento, assim como as duas anteriores. Dejours as considera “patologias da solidão”, já que é a partir das manobras de assédio que é gerada uma fragilização da vítima relacionada à desestruturação dos mecanismos de defesa, em especial das defesas coletivas e de solidariedade. Esse é o fator determinante do aumento dessas patologias.

Na quarta e última categoria estão as depressões, tentativas de suicídio e os suicídios.



Dejours explica que “Para resistir ao sofrimento gerado pelos constrangimentos do trabalho pode ser necessário desenvolver defesas sutis e sólidas, mas tais defesas comprometem toda a personalidade. Por isso, têm grandes reflexos nas condutas e atitudes na esfera privada.” (DEJOURS, 2017, p.15) e continua “É o homem inteiro que é condicionado ao comportamento produtivo pela organização do trabalho, e fora da fábrica, ele conserva a mesma pele e a mesma cabeça. Despersonalizado no trabalho, ele permanecerá despersonalizado em sua casa” (DEJOURS, 2015, p.57).

Inclusive, assevera Dejours baseado em pesquisas clínicas, que grande parte das consequências do sofrimento mental no trabalho não se manifesta no local de trabalho. Na intenção de manterem seus empregos, alguns trabalhadores destroem a vida familiar e, não raro, as crianças acabam sofrendo os transtornos mentais fruto do sofrimento dos pais (DEJOURS, 2017, p.38).

A ideia de sofrimento implica, portanto, “um estado de luta do sujeito contra forças que o estão empurrando em direção à doença mental” (DEJOURS, 2015, p.8).

Por mais paradoxal e absurdo sob o ponto de vista da humanidade do trabalhador, o sofrimento mental, em certos casos, pode se revelar “propício à produtividade”, como é o caso, por exemplo, das telefonistas, cuja ansiedade por meio



de sistema sutil, contribui para aceleração do ritmo de trabalho. “De maneira que o sofrimento pode, em certas condições, tornar-se um instrumento de exploração e rendimento, e este é, certamente, um dos aspectos mais insólitos da pesquisa em psicopatologia do trabalho” (DEJOURS, 2015, p.176).

Desta forma, conclui-se que a relação subjetiva com o trabalho exerce um papel fundamental nos processos tanto de construção da saúde como no adoecimento psiquiátrico e psicossomático. O ambiente de trabalho pode ser um instrumento de promoção da saúde psíquica, por meio das interações sociais que podem refletir positivamente na autoestima e na construção de habilidades emocionais do indivíduo. Mas, se essas interações se derem em “ambientes estressores, podem propiciar sofrimento, adoecimento e pensamentos suicidas” (CORSI, 2020, p.3).

O suicídio é fenômeno recente no campo dos estudos do mundo do trabalho (BARRETO, VENCO, 2014)⁶. No passado já aconteciam suicídios no local de trabalho agrícola, onde residência e trabalho ocupavam o mesmo espaço. Mas, somente, a partir dos anos 1990, os suicídios e tentativas de suicídio apareceram na maioria dos países ocidentais, passando o mundo do trabalho a se defrontar com os primeiros casos em indústrias, setores de comércio e serviços.



Mesmo ocorridas no local de trabalho, não havia levantamentos estatísticos vinculando as mortes a fatores psicossociais do trabalho. Até então se ignorava sistematicamente a psicopatologia do trabalho (DEJOURS, 2017, p. 119). A princípio, não houve qualquer enfrentamento do problema, apenas alguns anos depois, a partir do ano de 2007, quando uma série de suicídios cometidos em grandes empresas na França, como a Renault, Peugeot, Électricité de France (EDF) e France Telecom, é que o fenômeno passou a ser divulgado no espaço público e a ganhar a atenção dos estudiosos do mundo do trabalho.

No caso da empresa estatal France Telecom, a série de suicídios de seus empregados, no total de 19 suicídios, além de doze tentativas e oito episódios de

⁶Selma Venco e Margarida Barreto, in O sentido social do suicídio no trabalho. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 80, n.1 p. 294-302, jan./mar.2014, apontam estudos sobre suicídio e sua relação com o trabalho, feitos por Maurice Halbwachs, já em 1930, nos quais o autor indicava as razões para o suicídio vinculadas ao trabalho e que não residiam apenas no desemprego, nas falências, mas, sobretudo, na existência de um sentimento obscuro de opressão que recaía sobre os operários.

depressão, entre os anos de 2008 e 2009, trouxe à lume a necessidade de compreender a correlação entre sofrimento, suicídio e trabalho. O caso rendeu grande repercussão internacional em virtude da decisão judicial inédita⁷ tomada pelo Tribunal francês, em 2019, que condenou por assédio moral organizacional tanto a empresa como três executivos que perpetravam as práticas abusivas de organização das relações de trabalho da empresa. O tribunal aplicou a pena máxima de 75.000 euros à empresa e 15.000 euros a cada um dos três executivos responsáveis pelas condutas de assédio, além de um ano de prisão. O sofrimento pelo trabalho na France Telecom, durante o período da grande onda de suicídios, tinha como objetivo pôr em prática a reestruturação da empresa, com o desligamento de 22.000 trabalhadores. Como se trata de empresa pública, a maioria de seus empregados gozam de garantia de emprego e, assim, a gestão pelo terror visava a fazer com que eles, não suportando tais condições, pedissem desligamento.

O que mudou então no mundo do trabalho que possa causar tamanha desestruturação psíquica do trabalhador a ponto de dar fim à própria vida em razão das condições do próprio trabalho?

O que se aproxima de uma resposta plausível a essa questão, respaldada nas hipóteses tratadas nos itens anteriores desse ensaio, é que, sob o ponto de vista do sistema de produção e reprodução do capital, em sua forma flexível de acomodação a esse sistema, as demandas de mercado são guiadas por uma lógica produtiva que, em detrimento da subjetividade do trabalho, considera tão somente a abundância da produtividade, trazendo como inevitável a precarização das condições de trabalho.

Como estratégia de ação dessa sistemática, percebe-se a quebra dos laços interpessoais e redes de solidariedade para enfrentar os desafios encontrados no local de trabalho.

⁷Le tribunal fait ainsi entrer dans la jurisprudence la notion de harcèlement moral “institutionnel”, “systémique”, c’est-à-dire émanant d’une stratégie d’entreprise “visant à déstabiliser les salariés, à créer un climat anxigène et ayant eu pour objet et pour effet une dégradation des conditions de travail”. (...) Le tribunal a examiné en détail les cas de trente-neuf salariés : dix-neuf se sont suicidés, douze ont tenté de le faire, et huit ont subi un épisode de dépression ou un arrêt de travail. Disponível em: https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/20/le-tribunal-rend-son-jugement-dans-le-proces-inedit-de-france-telecom_6023561_3224.html. Acesso em 08 fev. 2022.



Na obra *Suicídio e Trabalho: o que fazer?* Christophe Dejours e Florence Bègue (2010), fundamentados nos princípios da psicodinâmica do trabalho, estudam a relação de suicídio e trabalho, a partir das mudanças sofridas no mundo do trabalho nos últimos anos. Os autores apontam as mudanças introduzidas na organização do trabalho como possíveis causas para que patologias mentais em relação ao trabalho estejam se agravando atualmente a ponto de homens e mulheres cometerem suicídio no local mesmo de trabalho.

Uma das mudanças apontadas pela dupla de pesquisadores caracteriza-se pela utilização de novos métodos de gestão que eliminam o sistema de valores associados ao trabalho. A produção de valor não teria mais origem no trabalho e sim nos novos métodos de gestão. Desse modo, o sistema de valores associados ao trabalho é sistematicamente combatido e a flexibilidade, por meio do recurso às diversas formas de precarização generalizada. “Ao final, não apenas os valores associados ao trabalho foram rechaçados, como ainda os gestores conseguiram impor o slogan do ‘fim do trabalho’ como última trincheira do triunfo da gestão” (BÉGUE, DEJOURS, 2010, p.37).



Segundo os autores, entre as práticas de gestão mais prejudiciais estão a avaliação individual de desempenho e a qualidade total, visto ser impossível mensurar o trabalho em si, mas tão somente seu resultado, fazendo gerar sentimentos de injustiça, afetando a saúde mental. Ademais, a sistemática de avaliação individual tende a estabelecer concorrência entre setores ou mesmo entre os próprios trabalhadores, fazendo surgir condutas de rivalidade, atingindo negativamente as relações de confiança e lealdade da coletividade do trabalho, uma vez que cada trabalhador passa a ser visto pelo colega como um oponente na disputa pelo melhor resultado.

O que se encontra em jogo, portanto, segundo Dejours e Bègue nesse atual cenário do mundo do trabalho e que deságua na grande incidência de suicídios no trabalho, não decorre apenas de sentimentos de injustiça, quedas em desgraça ou assédios morais “A injustiça e o assédio que outrora teriam sido considerados experiências árduas ou dolorosas podem, no atual contexto, degenerar brutalmente em crise de identidade” (BÉGUE, DEJOURS, 2010, p.46).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A passos largos o mundo do trabalho vem passando nos últimos anos por profundas mudanças, especialmente quanto ao diálogo do indivíduo no processo produtivo e seus mecanismos de gestão. Dessa interface, percebe-se o comprometimento da subjetividade, saúde e vida do trabalhador, que se expõe, nesse novo cenário, não apenas a riscos à saúde de seu corpo físico, mas, sobretudo à sua saúde mental.

O presente ensaio trouxe reflexões sobre a relação do sofrimento, adoecimento mental e morte no e pelo trabalho, como um fenômeno recente que desafia abordagens multidisciplinares e que requer dos estudiosos do mundo do trabalho especial atenção quanto à intrínseca relação da organização e das condições de trabalho atuais.

Os riscos psicossociais do trabalho são potenciais geradores de psicopatologias. Ressalta-se que as mais preocupantes estão relacionadas ao crescente aumento da sobrecarga de trabalho; às patologias decorrentes das agressões sofridas no exercício da atividade profissional; as patologias decorrentes do assédio no trabalho e os quadros de depressão, as tentativas de suicídio e os suicídios.

Assinala-se que os efeitos do sofrimento mental no trabalho não se manifestam apenas no local de trabalho. Afinal, para manterem seus empregos, trabalhadores costumeiramente comprometem a sua vida familiar e social. Nesse sentido, o sofrimento mental do trabalhador pode ser utilizado, com sucesso, para manter altos níveis de produtividade. Dessa forma, a ansiedade funciona como um “excelente” ingrediente para acelerar o ritmo laboral.

Não há dúvida que as mudanças introduzidas na organização do trabalho podem ser apontadas como causadoras de diversas patologias mentais. Os novos métodos de gestão terminaram por eliminar boa parte do sistema de valores associados ao trabalho.

Apesar disso, defende-se que o ambiente de trabalho pode e deve ser um instrumento de promoção da saúde psíquica. Interações sociais construtivas, perspectivas de futuro e o sentimento de pertencimento auxiliam na autoestima e na

construção da identidade do trabalhador, constituindo-se em um verdadeiro remédio para a alma.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Tradução Roberto Raposo; revisão técnica e apresentação Adriano Correia. 12. ed. Ver. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BARUKI, Luciana Veloso. **Saúde Mental e Trabalho**: uma proposta de norma regulamentadora sobre os riscos psicossociais no trabalho a partir de reflexões sobre os sistemas francês e brasileiro Tese – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: 2017.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. **Sub-humanos**: o capitalismo e a metamorfose da escravidão. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CORSI, Carlos Alexandre Curylofo et al . Vigilância em saúde do trabalhador: o suicídio relacionado ao trabalho. SMAD, **Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog.** (Ed. port.), Ribeirão Preto, v. 16, n. 4, p. 133-143, dez. 2020. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-69762020000400016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 16 jan. 2022.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. Tradução de Ana Isabel Paraguay, Lúcia Leal Ferreira. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

DEJOURS, Christophe. **A Banalização da Injustiça Social**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DEJOURS, Christophe. **Psicodinâmica do Trabalho**: casos clínicos. Trad. Vanise Dresch. Porto Alegre: Dublinense, 2017.

DEJOURS, Cristophe. Psicodinâmica do trabalho na pós-modernidade. In: MENDES, Ana Magnólia; DA CRUZ, Suzana Canez; FACAS, Emilio Peres (org.). **Diálogos em psicodinâmica do trabalho**. Brasília: Paralelo 15, 2007.

DEJOURS, Christophe; ABDOUCHELI, Elizabeth. Itinerário Teórico em Psicopatologia do Trabalho. In: DEJOURS, Christophe; ABDOUCHELI, Elizabeth; JAYET, Christian. **Psicodinâmica do Trabalho: Contribuições da Escola Dejouriana à análise da relação Prazer, Sofrimento e Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2011.

DEJOURS, Cristophe. BÉGUE, Florence. **Suicídio e trabalho: o que fazer?** Trad. Franck Soudant. Brasília: Paralelo 15, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. 2th ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

HELOANI, Roberto; LANCMAN, Selma. Psicodinâmica do Trabalho: o método clínico de intervenção e investigação. **Revista Produção**, v.14, n. 3, p. 077-086.2004.

LE MONDE. Matéria publicada em 20/12/2019. Disponível em: https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/20/le-tribunal-rend-son-jugement-dans-le-proces-inedit-de-france-telecom_6023561_3224.html. Acesso: 08 fev. 2022.

MAGALHÃES, Tereza Calvet de. A Atividade Humana do trabalho (labor) em Hannah Arendt. **Revista Ética e Filosofia Política**. V. 1, N. 09 (2006): Edição especial Hannah Arendt. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2448-2137.2006.17849>. Acesso: 6 fev. 2022.

SATO, Leny. Saúde e controle no trabalho: feições de um antigo problema. In: CODO, Wanderley; JACQUES, Maria. **Saúde mental e trabalho: leituras**. Petrópolis: Vozes, 2003.

VACCARO, Stefania Becattini. Karl. Marx e Hannah Arendt: uma confrontação sobre a noção de trabalho. **Sociologias**. 2015, v. 17, n. 40, pp. 358-378. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/15174522-017004011>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

VENCO, Selma. Barreto, Margarida. O sentido social do suicídio no trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 80, n.1 p. 294-302, jan./mar.2014.

MENTAL ILLNESS AND SUICIDE AT WORK: DENIAL OF THE HUMAN CONDITION THROUGH WORK

ABSTRACT: This article aims to study aspects of workers' psychosocial health. The research hypothesis is that the human condition of work as a way of survival is currently facing the flexible accumulation of capital that leads to a work environment that can cause suffering and mental illness to the worker, and may even lead to your death. The condition of productive



rationality in modern society and its growing precariousness is presented, then an analysis of suffering is made in the psychodynamic perspective of work. Finally, the consequences of illness and cases of worker suicide are investigated. The methodology Applied was bibliographic research. It was considered that changes in work relationships and in the environment impose a logic of production in systems of goals that does not give space to subjectivity, which causes the precariousness of work relationships and the breaking of interpersonal ties and the solidarity network that in the past provided protection to the worker's mental health, which can lead to mental illness.

KEY WORDS: Workers' Mental Health. Psychodynamics of Work. Suicide at work.

CRITÉRIOS DE ATENÇÃO PARA DETERMINAÇÃO DE NÍVEL DE RISCO OCUPACIONAL PARA FATORES DE RISCO PSICOSSOCIAIS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

Ana Luiza Caldas Horcades¹
Lailah Vasconcelos de Oliveira Vilela²

Sumário: 1 Introdução. 2. O que são fatores de risco psicossociais. 3. Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. 4. Avaliação da severidade. 5. Avaliação da probabilidade. 6. Ferramentas úteis de avaliação psicossocial. 7. Conclusão.

RESUMO

A entrada em vigor da nova NR-01 “Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais” (1) trouxe a obrigação às organizações de determinar critérios técnicos para o estabelecimento do nível de risco ocupacional para todos os perigos identificados no processo de gerenciamento de riscos ocupacionais, abrangendo não apenas os perigos do escopo da higiene ocupacional, mas também todos os fatores de riscos associados ao adoecimento do trabalhador, dentre os quais destacamos os fatores de risco psicossociais. Para tanto, é indispensável que se conheçam as particularidades associadas a esta categoria de fatores de risco, de forma a se permitir uma correta identificação de perigos, possibilitar uma avaliação preliminar objetiva e coerente, que determine - ou não - a necessidade de aprofundamento. A partir de uma revisão na literatura técnica, o presente artigo busca orientar a avaliação da severidade e da probabilidade, dentro dos critérios determinados na NR-01, para o estabelecimento do nível de risco ocupacional relativo aos fatores de risco psicossociais. Após a avaliação das informações disponíveis, foi verificado que existem ferramentas técnicas bem estabelecidas para a avaliação dos referidos critérios, de forma objetiva criteriosa.

Palavras-chave: Riscos Psicossociais, Programa de Gerenciamento de Risco, Nível de Risco Ocupacional, Saúde Mental.

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho. Possui graduação em Fisioterapia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Coordenadora do Projeto de Fiscalização de Serviços de Saúde no Estado do Rio de Janeiro e Chefe da Seção de Segurança e Saúde do Trabalhador no Rio de Janeiro - SEGUR/RJ. Tem experiência na área de Direito do Trabalho, com atuação em Saúde e Segurança do Trabalho.

² Auditora-Fiscal do Trabalho. Médica pela Universidade Federal de Minas Gerais com residência em Medicina Preventiva e Social, na área de concentração em Saúde e Trabalho, Mestrado em Saúde Coletiva/Saúde e Trabalho (UFMG). Principais áreas de atuação: SST, Ergonomia e Inclusão de Pessoas com Deficiência. Participa ativamente desde 2008 no desenvolvimento do Instrumento de Avaliação de deficiências.

1 INTRODUÇÃO

As Normas Regulamentadoras são um conjunto de normativos que visam à conquista de um meio ambiente de trabalho seguro e saudável, através da imposição de obrigações, direitos e deveres a empregadores e trabalhadores. Atuam como disposições complementares ao Capítulo V (Da Segurança e da Medicina do Trabalho) do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com redação dada pela Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977.

São elaboradas e revistas a partir de um sistema tripartite paritário, com participação de representação de trabalhadores, empregadores e governo, com o objetivo de favorecer o equilíbrio na relação capital-trabalho. Para tal, são submetidas a processos constantes de revisão de seus textos, que buscam acompanhar as transformações no cenário político, econômico e social, e desta forma manter obrigações que resguardem o direito constitucional dos trabalhadores à redução dos riscos inerentes ao trabalho.

Desde 1947, a Organização Mundial de Saúde define SAÚDE como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença” (OMS, 1946). Tal conceito, independente das críticas acerca de sua atingibilidade, deixa claro que a saúde é algo que ultrapassa a integridade física e demanda uma atenção holística sobre todos os possíveis agentes estressores que atuam sobre o indivíduo. E, por óbvio, uma vez que a atividade laboral ocupa grande parte da vida cotidiana, o estudo da saúde relacionada ao desempenho das atividades laborais apresenta grande impacto sobre a saúde do indivíduo de uma forma geral.

A saúde do trabalhador é o conjunto de ações do âmbito da saúde coletiva que se destina à promoção e proteção da integridade física e mental dos trabalhadores através de ações de vigilância epidemiológica e sanitária. Ao tratar do tema deve-se atentar a todos os aspectos que o impactam, o que vai além dos perigos de ordem química, física e biológica, compreendidos pela higiene ocupacional, alcançando os perigos relacionados à ocorrência de acidentes e questões que atingem todas as áreas da ergonomia, seja ela a ergonomia física ou aquela que aborda os aspectos organizacionais, cognitivos e psicossociais.



Com relação aos riscos ambientais, eles eram alvo de obrigações impostas pela Norma Regulamentadora 09, cujo título anterior ao dia 03 de janeiro de 2022 era “Programa de Prevenção de Riscos Ambientais”. Este era um programa que visava sistematizar as ações em identificação, avaliação e controle de riscos físicos, químicos e biológicos, o que deixava de fora deste sistema de gerenciamento grande parte dos aspectos que atuam diretamente sobre a saúde do trabalhador, conforme descrito anteriormente.

Com relação aos demais fatores de risco, tais como acidentes envolvendo máquinas e equipamentos, eletricidade, incêndios, trabalho em altura, acesso a espaços confinados, ou aspectos ergonômicos, dentre outros, estes demandavam ações de gerenciamento impostas por normas específicas, tais como as NR 12, 35 ou 17, mas cujos registros não eram harmonizados na mesma documentação, o que trazia dificuldades de controle e determinação de prioridades dentro dos processos de gerenciamento de riscos nas organizações.



A partir do dia 03 de janeiro de 2022, entrou em vigor a nova NR-01, cujo título passou a ser “Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais”, visando impor às organizações as mesmas obrigações no que diz respeito ao gerenciamento de riscos, independente da “espécie” do risco em análise. A partir da entrada em vigor da norma, passa a existir a obrigação de atuação de forma harmônica e sistematizada para todos os fatores de risco ocupacionais, partindo-se da determinação do nível de risco ocupacional para cada perigo identificado. O nível de risco ocupacional deve promover um registro tecnicamente fundamentado para o estabelecimento de prioridades e construção de um plano de ação voltado ao princípio da melhoria de desempenho, conforme descrito no item 1.5.3.4 da norma vigente.

A NR-01 deixa a critério da organização a seleção de ferramentas e técnicas de avaliação de riscos que sejam adequadas ao risco ou circunstância em avaliação, mas determina quais os parâmetros, em gênero, que precisam ser registrados para o dimensionamento da severidade e da probabilidade.

No caso da severidade, a norma consigna em seu item 1.5.4.4.3 que se deve levar em conta a magnitude da consequência e o número de trabalhadores possivelmente afetados, considerando-se ainda a possibilidade de ocorrência de acidentes ampliados. E para a gradação da probabilidade, o item 1.5.4.4.4 determina



que se leve em conta os requisitos estabelecidos em Normas Reguladoras, quando existente norma específica; as medidas de prevenção implementadas no caso concreto a ser avaliado; as exigências da atividade de trabalho; e, por fim, a comparação do perfil de exposição ocupacional com valores de referência estabelecidos na NR-09, quando aplicável. Veremos estes aspectos mais detalhadamente adiante.

A avaliação do nível de risco para aspectos psicossociais é obrigatória já que se tratam de fatores de risco ocupacionais responsáveis por uma crescente parcela de adoecimentos na atualidade, em diversas áreas distintas de atuação profissional. Nesta linha, o estabelecimento do nível de risco ocupacional demanda o conhecimento minucioso do agravo à saúde associado a estes aspectos e, ainda, dos possíveis controles existentes, a serem identificados no caso concreto, assim como possíveis ferramentas de avaliação já consagradas, de forma a oferecer segurança aos avaliadores na determinação do nível de risco ocupacional.

No entanto, observa-se que os profissionais que atuam nos processos de gerenciamento de riscos ocupacionais encontram grande dificuldade em compreender e avaliar os fatores de risco de ordem psicossocial de forma objetiva, incorrendo em avaliações pouco fundamentadas que comprometem a qualidade da gestão e o acompanhamento das melhorias de desempenho do sistema.

Assim, este estudo busca oferecer subsídios para a realização de uma avaliação tecnicamente fundamentada dos fatores de risco psicossociais.

2 O QUE SÃO FATORES DE RISCO PSICOSSOCIAIS

Segundo a OIT, que já se preocupava com o tema desde 1984 em seus “*reports*” (ILO, 1984), os fatores psicossociais no trabalho referem-se às interações entre ambiente de trabalho, conteúdo do trabalho, condições organizacionais, capacidades, necessidades e cultura do trabalhador, além de considerações pessoais extra-laborais que podem, por meio de percepção e experiência, influenciar a saúde, o desempenho e a satisfação no trabalho.

Apesar da variedade de definições encontradas na literatura especializada, podemos afirmar que são fatores que podem estar ligados às pressões no trabalho ou



às relações interpessoais e são impactados até por condições ambientais e biofísicas, em função da existência de uma sensibilidade individual ao ambiente de trabalho e da subjetividade na definição do que é conforto e bem-estar.

De acordo com HUBER (2019, p. 12), “o ambiente de trabalho abriga os seres humanos por mais de um terço da sua existência e os obriga à execução de atividades subordinadas sob condições de execução frequentemente adversas por um terço de todos os seus dias da vida adulta”, o que demonstra a importância do estudo do impacto da exposição laboral aos fatores de risco psicossociais. Segundo PEREIRA et al. (2020, p.12), “de uma maneira geral os riscos psicossociais são apontados como fatores que podem contribuir ou mesmo desencadear estresse, adoecimento físico e mental nos trabalhadores”.

Abordar fatores psicossociais como fonte de adoecimento no trabalho implica entrar na seara da saúde mental no trabalho, o que ainda pode ser compreendido erroneamente como algo nebuloso e assustador para alguns. Porém, cabe destacar que já existe farta fundamentação técnica e científica para lidar com o tema, como discute-se no presente artigo.

Impende destacar, que quando nos referimos ao meio ambiente de trabalho, o compreendemos como sendo o “microssistema de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica ou psicológica que incidem sobre o homem no seu local de trabalho ou em razão de sua atividade laboral, esteja ou não submetido ao poder hierárquico de outrem”, tal qual disposto na proposta legislativa intitulada “Estatuto do Trabalho” (Brasil, 2018, p. 8) em seu artigo 17. Este documento considera ainda que “integram o conceito de meio ambiente do trabalho seguro e saudável a observância das regras sobre a organização, duração e intervalos do trabalho, bem como a imposição de ritmo de trabalho razoável e a redução de fatores que possam interferir negativamente na saúde do trabalhador”.

Vários fatores têm contribuído para a ampliação dos afastamentos de trabalhadores por adoecimentos relacionados à esfera mental. Estresse, ansiedade, depressão, esgotamento mental, Burnout, são elementos cada vez mais frequentes nos consultórios médicos de qualquer área. As raízes desta esfera de adoecimentos nascem na relação entre o trabalho e o trabalhador.



Para iniciarmos a análise faz-se necessário contextualizar a atual situação do trabalho no Brasil. Os transtornos mentais são a terceira causa de afastamentos entre os trabalhadores brasileiros segurados, de acordo com dados da Previdência Social (Brasil, 2017). E este número tende a ser mais alarmante, considerando a vultosa subnotificação de eventos de uma forma geral, especialmente daqueles relativos aos fatores de risco psicossociais que ainda são revestidos de diversos estigmas que dificultam sobremaneira seu reconhecimento e abordagem adequada.

As altas taxas de desemprego e informalidade geram um fenômeno descrito pela sociologia como “exército de reserva”. Os empregadores conhecem o valor de um emprego e a facilidade em desligar um trabalhador “não aderente” às regras, metas, cobrança de produtividade, entre outros. Tais aspectos implicam em um constante medo do desligamento, com maior submissão às condições de trabalho precárias, até mesmo degradantes, que se encontram em alguns locais, haja vista o trabalho análogo ao de escravo ainda tão presente na contemporaneidade.



Vivemos uma constante “flexibilização” dos direitos trabalhistas, desde a reforma das leis até recente decisão do Supremo Tribunal Federal, que em 02/06/2022, no julgamento do ARE 1121633, fixou a seguinte tese prevalecente no Tema 1046 da Repercussão Geral: “São constitucionais os acordos e as convenções coletivos que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.” Ou seja, o trabalhador, sob a pressão da perda do emprego, com sindicatos enfraquecidos, deverá se submeter à negociação de seus direitos visando a manutenção do vínculo de emprego, responsável pela subsistência familiar.

Trabalhos precarizados pela terceirização em cascata se apresentam diuturnamente com reflexos na segurança e saúde. É importante compreender que a discussão sobre a saúde do trabalhador não se limita aos aspectos materiais objetivos presentes no meio ambiente de trabalho, relativos aos perigos de ordem química, física e biológica, mas sofre interferência de aspectos relacionados à legislação trabalhista como um todo: forma de contratação, estabilidade no emprego, políticas públicas de geração de emprego, aspectos de saúde coletiva (como o impacto da

pandemia decorrente da contaminação pelo Sars-Cov2), entre outros. E é com esta visão que precisamos abordar os aspectos referentes ao gerenciamento de riscos ocupacionais, visando a conquista de um meio ambiente de trabalho seguro e saudável.

Como bem sintetizaram PEREIRA et al. (2019, p. 3): “Produzir cada vez mais com menos, em tempos mais curtos, é a meta dos atuais modelos de gestão. Sob o discurso de excelência, melhoria contínua e empregados cooptados como “colaboradores”, as relações de trabalho são transformadas de forma a mascarar a dominação capitalista sobre o trabalho humano, ao passo que o intensificam cada vez mais.”.

Todo este panorama deve ser compreendido por afetar diretamente a saúde mental do trabalhador brasileiro.

O modelo PRIMA-EF de Gestão de Riscos Psicossociais, publicado pela Organização Mundial da Saúde e organizado por várias agências europeias de proteção à saúde coletivamente, traz uma síntese útil dos fatores de risco psicossociais conforme Figura 1 a seguir:

Figura 1: Síntese dos fatores de risco Psicossociais

Teor 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
Carga e ritmo de trabalho	Sobrecarga ou pouca carga, ritmo das máquinas, altos níveis de pressão por tempo, continuamente sujeito a prazos
Horário de trabalho	Turno de trabalho, turnos noturnos, horários de trabalho não flexíveis, horários imprevisíveis, longas jornadas de trabalho ou sem convívio social
Controle	Baixa participação na tomada de decisões, falta de controle da carga de trabalho, ritmo de trabalho, trabalho em turnos, etc.
Ambiente & equipamentos	Disponibilidade de equipamentos, compatibilidade ou manutenção inadequadas; condições ambientais ruins tais como: falta de espaço, iluminação fraca, ruído excessivo
Cultura organizacional & função	Comunicação fraca, baixos níveis de apoio para a solução de problemas e desenvolvimento pessoal, falta de definição ou acordo sobre os objetivos organizacionais.
Relações interpessoais no trabalho	Isolamento físico ou social, precariedade das relações com superiores ou colegas de trabalho, conflito interpessoal, falta de apoio social
Papéis na organização	Ambiguidade de papéis, conflito de papéis, responsabilidade pelas pessoas
Desenvolvimento da carreira	Estagnação da carreira e incerteza, baixa promoção ou promoção em excesso, remuneração precária, insegurança no trabalho, baixo nível social do trabalho
Interface lar- trabalho	Demandas conflitantes do trabalho e vida pessoal, pouco apoio no lar, carreira dupla

Fonte: adaptado de PRIMA -EF (WHO, 2008, p12)

Além destes, também violência, bullying e assédio no trabalho são tratados como fatores de risco psicossociais. Como se vê, há uma ampla gama de possíveis danos à saúde pela existência de fatores de risco psicossociais no trabalho. O efetivo adoecimento do trabalhador está intimamente relacionado à forma de gestão dos riscos advindos desses fatores, dentro do contexto de gerenciamento de riscos ocupacionais nas organizações.

A *American Medical Association* trata a disfunção e incapacidade causados pelos transtornos mentais e comportamentais relacionados à atividade laboral em quatro áreas (Cavalheiro, G., Tolfo, S, 2011):

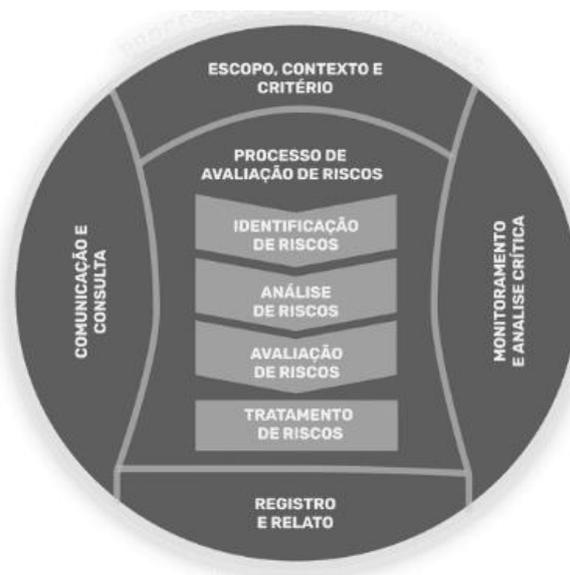
- Limitações das atividades de vida diária do indivíduo relacionados ao autocuidado, higiene pessoal, comunicação, repouso e sono;
- Funções sociais, tais como a capacidade de interagir e se comunicar adequadamente com os demais indivíduos;
- Concentração, persistência e ritmo, relacionados à capacidade de completar e realizar tarefas; e
- Deterioração e descompensação no trabalho, dada a ocorrência de falhas reiteradas na adaptação às circunstâncias estressantes.
-

De acordo com Cavalheiro e Tolfo (2011), determinadas características específicas de trabalho, ou ainda a configuração das tarefas realizadas influencia na manifestação de processos de adoecimento, o que traz para a organização a obrigação de gerenciar a exposição aos fatores de risco psicossociais e consequentemente promover a saúde dos trabalhadores.

3. GERENCIAMENTO DE RISCOS OCUPACIONAIS

A norma ABNT NBR ISO 31000:2018 Gestão de Riscos - Diretrizes, dispõe que “O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos.” e ilustra o referido processo conforme adaptação representada na figura 2:

Figura 2



Fonte: Adaptação de ABNT NBR ISO 31000:2018

Desta forma, resta claro que para o gerenciamento de riscos ocupacionais, deve-se necessariamente identificar, analisar e avaliar os riscos de forma a que se proceda ao tratamento deles com precisão e otimização dos resultados.

De acordo com a norma ABNT NBR ISO 31000, define-se “risco” como o efeito da incerteza nos objetivos, sendo normalmente expresso em termos de fontes de risco, eventos potenciais, suas consequências e suas probabilidades. A referida norma define ainda “gestão de riscos” como as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere aos riscos.

Quando nos referimos aos “riscos ocupacionais”, estamos tratando de todos aqueles riscos cuja fonte de risco (a que chamaremos de perigo) está relacionada ao desenvolvimento das atividades laborais, independentemente de serem estas fontes de risco relacionadas aos fatores presentes no meio ambiente de trabalho, mas abrangendo todos aqueles aspectos que podem estar relacionados ao adoecimento do trabalhador, dentre estes os perigos de ordem psicossocial.

O risco trata-se, portanto, de um “valor” não absoluto, uma variável, determinado pela combinação da severidade relacionada a um evento com a probabilidade ou chance de sua ocorrência, conforme expresso na própria Norma Regulamentadora 01.

Os riscos psicossociais englobam os efeitos deletérios produzidos sobre a saúde dos trabalhadores, resultantes da exposição aos fatores de risco psicossociais, seja esta exposição aguda ou crônica.

Para que se alcance a eficácia na gestão de riscos, quaisquer que sejam estes riscos, deve-se proceder à análise e avaliação dos mesmos nos moldes da norma ABNT NBR ISO 31000 e para tal iremos tratar da sistematização da avaliação da severidade e probabilidade relacionadas, especificamente, aos fatores de risco psicossociais e, posteriormente, às ferramentas úteis para determinação do nível de risco ocupacional relativo aos fatores de risco de ordem psicossocial.

Importante compreender que para que se proceda à avaliação dos riscos deve-se realizar de forma primorosa a etapa inicial necessária, que se trata da identificação dos perigos. Tal etapa deve ser realizada a partir do conhecimento criterioso das particularidades da atividade desenvolvida e da literatura técnica, conforme descrito anteriormente, uma vez que aqueles perigos que não forem identificados, serão alijados de análise, avaliação e conseqüentemente de tratamento.

É fundamental frisar que a Norma Regulamentadora 01 impõe em seu item 1.5.3.2 as obrigações referentes ao gerenciamento de riscos ocupacionais que devem necessariamente ser atendidas para todos os perigos presentes nos processos laborais, ou seja: também para os perigos de ordem psicossocial, conforme transcrito a seguir:

1.5.3.2 A organização deve:

- a) evitar os riscos ocupacionais que possam ser originados no trabalho;
- b) identificar os perigos e possíveis lesões ou agravos à saúde;
- c) avaliar os riscos ocupacionais indicando o nível de risco;
- d) classificar os riscos ocupacionais para determinar a necessidade de adoção de medidas de prevenção;
- e) implementar medidas de prevenção, de acordo com a classificação de risco e na ordem de prioridade estabelecida na alínea “g” do subitem 1.4.1; e
- f) acompanhar o controle dos riscos ocupacionais.

Ou seja: é necessário que se busque inicialmente evitar os riscos ocupacionais que possam ser originados no trabalho. Com relação aos riscos psicossociais, deve-se, portanto, inicialmente ter o foco na busca pela eliminação dos mesmos, quando possível. Quando o risco não puder ser evitado, a organização tem a obrigação de identificar os perigos, avaliar e classificar os riscos e, a partir da

referida classificação, indicar a implementação das medidas de controle seguindo a hierarquia das medidas de controle disposta no item 1.4.1, alínea “g” da norma:

- g) implementar medidas de prevenção, ouvidos os trabalhadores, de acordo com a seguinte ordem de prioridade:
 - I. eliminação dos fatores de risco;
 - II. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas de proteção coletiva;
 - III. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas administrativas ou de organização do trabalho; e
 - IV. adoção de medidas de proteção individual.

Da leitura deste item compreende-se que a obrigação inicial impõe a escuta dos trabalhadores envolvidos nos processos e que existe uma ordem de controles a ser respeitada, que visa a priorização de medidas de controles de risco na fonte, motivo pelo qual deve-se conhecer com segurança a fonte dos perigos. Em seguida, controles administrativos e, apenas por fim e para o menor número de trabalhadores possível, controles na esfera do indivíduo.

Além do disposto, cabe destacar que “RISCOS PSICOSSOCIAIS” se trata de gênero; para o processo de gerenciamento de riscos ocupacionais deve-se realizar a identificação de cada fator de risco, em espécie, para que cada um seja avaliado e tratado individualmente, conforme veremos a seguir.

O primeiro passo é avaliar os agravos à saúde produzidos em função da exposição ocupacional aos fatores de risco psicossociais, conforme previsto na literatura técnica, o que a NR-01 caracteriza como a severidade do dano. Em seguida, deve-se compreender as “chances” de estes fatores efetivamente representarem um risco de adoecimento, o que a NR-01 chama de probabilidade.

A interseção entre esses dois aspectos é o que permitirá qualificar e quantificar o risco de adoecimento, definindo ações específicas para seu controle. Estas são as premissas básicas dentro do processo de gestão de riscos, conforme determinado nas normas técnicas específicas.

4. AVALIAÇÃO DA SEVERIDADE

A severidade dos danos é a avaliação do tipo e intensidade do adoecimento que pode advir da exposição aos fatores de risco avaliados, salientando que quando tratamos de fatores de risco psicossociais, por estarmos nos referindo a uma categoria



geral de perigos, precisamos conhecer individualmente cada agravo e avaliar sua magnitude, a quantidade de trabalhadores afetada por tal perigo e compreender a interação do conjunto de fatores na origem de cada agravo. Alguns dos agravos associados aos fatores de risco psicossociais são a depressão, ansiedade, distúrbios do sono, hipertensão, além dos distúrbios osteomusculares que sofrem grande influência dos fatores de risco psicossociais, culminando com o esgotamento mental (burnout), a ideação suicida e o suicídio. Outros efeitos não chegam a apresentar um diagnóstico conclusivo, mas já demonstram as consequências de disfunções como descritas anteriormente, conforme apontado pela *American Medical Association*.

Assim, quando se analisa a severidade relacionada a um fator de risco, deve-se considerar o pior agravo possível associado à exposição àquele perigo, considerando-se toda a variabilidade de resposta interindividual à exposição a determinado agente estressor. Deve ser compreendida sua gravidade, ou seja, a magnitude do dano: se as consequências relacionadas a cada fator de risco se encontram no âmbito do desconforto, ou do adoecimento mental, e a extensão de alcance desses danos, ou seja, o número de trabalhadores possivelmente afetados pela exposição ao estressor em análise.

BENZONI (2018, p. 296) destaca que:

Existem diferenças interindividuais na reação aos estímulos causadores de estresse que começam a se manifestar pelo grau de impacto causado pelo estressor em cada pessoa. Esse grau é determinado por características do estímulo, pela habilidade que o organismo tem em lidar com a situação e por características do indivíduo, tais como o repertório de enfrentamento que ele possui. Todos esses fatos ocorrem em função de variáveis individuais (sexo, idade, temperamento, fatores relativos à controlabilidade sobre o estressor e fatores sociais, tais como posto e/ou suporte sociais), fazendo com que alguns indivíduos sejam mais resilientes que outros.

Para a compreensão da severidade, cabe avaliar o potencial de incapacidade potencialmente trazido pelo agravo e sua duração. De uma forma geral, agravos causados por fatores de risco psicossociais estão relacionados a afastamentos prolongados e alto grau de incapacidade, como demonstram vários artigos citados por BASTOS et al. (2018). Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), a depressão, por exemplo, é a principal causa de incapacidade em todo o mundo e contribui de forma importante para a carga global de doenças (PAHO, 2022).



O afastamento da atividade laboral ocorre quando o indivíduo é considerado incapacitado para trabalhar, o que pode ocorrer em função do adoecimento decorrente da exposição aos fatores de risco psicossociais. Este afastamento tende a ser prolongado e recorrente, quando os fatores estressores não são tratados na fonte.

Uma vez que a gravidade está relacionada à incapacidade causada e ao tempo de afastamento (dias de trabalho perdidos), deve-se considerar que independentemente da quantidade de “pontos de escala” de severidade com que se trabalha, mesmo em não havendo manifestação osteomuscular, a severidade tende a ser elevada.

Com relação aos distúrbios osteomusculares, estes tendem a ser intensificados pelo estresse, gerando maior tempo de afastamento e dificuldades de reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.



Como exemplo de severidade, cabe um rápido estudo da síndrome de burnout, recentemente incluída na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, décima primeira versão (CID 11), adotada no Brasil desde janeiro de 2022, com um componente claramente ocupacional em sua origem. Trata-se de um adoecimento já conhecido de longa data, principalmente entre professores e profissionais de saúde, mas que ganha destaque após anos de estudos, aguardando sua devida notificação no rol de Doenças Relacionadas ao Trabalho. Segundo MOSER et al (2021), no período de pandemia de Covid-19, trabalhadores de todo o Brasil apresentaram altíssimos índices de Burnout e depressão, chegando a quase 70% dos técnicos de enfermagem, mas afetando a todos os profissionais de modo significativo. Pode-se perceber o impacto dos fatores psicossociais e sobrecarga de trabalho na pesquisa desses autores.

Necessário conhecer quais os danos são descritos na literatura e buscar as informações existentes naquele ambiente de trabalho quanto a esses danos. O serviço de controle da saúde ocupacional deve dispor de tais informações que fazem parte da gestão epidemiológica do trabalho prevista na NR-07.

A informação desses níveis de danos deve ser cruzada com os níveis de probabilidade de sua ocorrência em matrizes de análises ou outros métodos que permitam a avaliação das duas instâncias de modo a definir o nível dos riscos ocupacionais e traçar metas para seu controle.

Cabe destacar que os danos à saúde relacionados à exposição aos fatores de risco psicossociais geralmente demandam intervenções prolongadas e estão associados à perda permanente da capacidade laboral, motivo pelo qual a severidade deve ser considerada elevada.

5. AVALIAÇÃO DA PROBABILIDADE: CONTROLES COLETIVOS E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O item 1.5.4.4.4 da NR-01 determina como deve ser efetuada a avaliação da probabilidade para a determinação do nível de risco ocupacional:

- 1.5.4.4.4 A gradação da probabilidade de ocorrência das lesões ou agravos à saúde deve levar em conta:
- a) os requisitos estabelecidos em Normas Regulamentadoras;
 - b) as medidas de prevenção implementadas;
 - c) as exigências da atividade de trabalho; e
 - d) a comparação do perfil de exposição ocupacional com valores de referência estabelecidos na NR-09.

Aqui, cabem as seguintes observações:

a. Não existe uma norma regulamentadora que trate dos controles necessários para os fatores de risco psicossociais. Temos a NR-17 que passa ao largo dos aspectos relativos a esta ordem de perigos, e não delimita qualquer forma de avaliação ou controle deles.

b. A avaliação das medidas de prevenção implementadas demanda o conhecimento acurado dos fatores estressores e exige que se respeite a hierarquia das medidas de controle determinada na alínea “g” do item 1.4.1 da NR-01, conforme disposto.

c. As exigências da atividade de trabalho devem ser consideradas, uma vez que o tempo e intensidade de exposição são determinantes ao surgimento do agravo à saúde.

d. Não há o que se falar sobre valores de referência, devendo a alínea “d” ser desconsiderada para a análise.

Ou seja: a probabilidade de ocorrer um dano à saúde depende de alguns aspectos que devem ser qualificados e quantificados, dentre estes a forma como a exposição aos fatores se dá, a intensidade dessa exposição, considerando frequência,



mecanismos de controle e existência ou não de autonomia para o trabalhador lidar com esses fatores.

Em primeiro lugar, a partir do conhecimento das características da atividade desenvolvida e das particularidades do meio ambiente de trabalho e dos trabalhadores presentes, deve-se qualificar a existência de fatores de riscos psicossociais, conforme lista exemplificativa reproduzida neste artigo e mais todas as possibilidades referidas na literatura técnica.

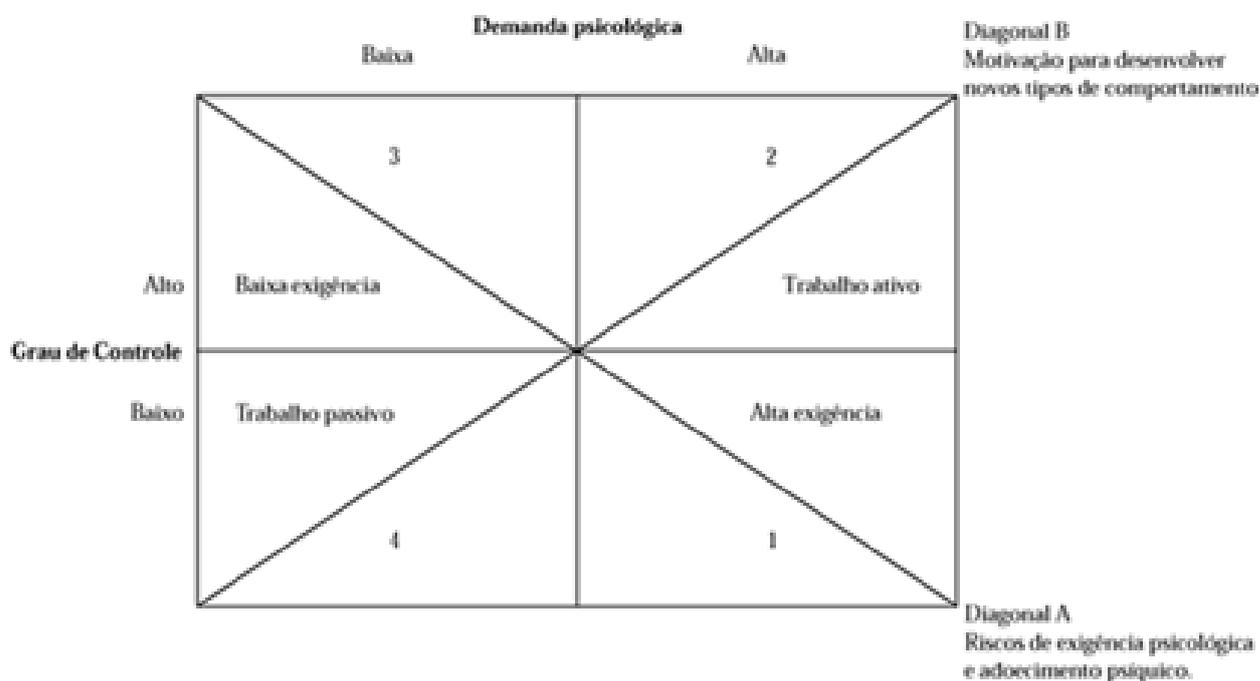
Segundo passo é confirmar e até quantificar como se dá essa exposição, para cada perigo identificado. Para isso, existem inúmeras ferramentas validadas, de várias correntes de pensamento já bem definidas na literatura. Citamos como exemplo alguns modelos:

1. Psicodinâmica do Trabalho: é uma vertente teórica que abarca alguns modelos de pensamento baseados na análise da dinâmica que se faz presente nos contextos de trabalho, objetividade e subjetividade nas relações e inter-relações de cunho social e político, inerentes às relações de trabalho. (HOFFMANN, C et al., 2017)

2. Modelo demanda-controle: Na década de 1970 a literatura sobre estresse fazia pouca referência às demandas da tarefa e quase nunca abordava os efeitos destas sobre a saúde. KARASEK (1979), considerando o enfoque limitado desses modelos unidimensionais, propôs um modelo baseado na abordagem simultânea de controle e demanda: o chamado Modelo Demanda-Controle. Tal modelo define que a saúde mental do trabalhador depende do nível de exigências da tarefa (demanda), mas também do grau de autonomia do trabalhador para gerir essas exigências (controle).

A figura 3 representa este modelo por um diagrama:

Figura 3: Diagrama Modelo Demanda- Controle



Fonte: baseado na obra de KARASEK (1979).

Esse modelo originou um questionário de avaliação dos fatores de risco psicossociais que será mais bem descrito no item sobre as ferramentas de avaliação.

Existem diversos outros estudos e ferramentas além das citadas, sendo de suma importância o conhecimento e a seleção de acordo com a realidade de trabalho e considerando se o modelo empregado contempla todos os aspectos necessários.

Em suma, para cada perigo identificado deve-se identificar os controles existentes e as características das atividades de trabalho que afetam a probabilidade de desenvolvimento do agravo associado.

6. FERRAMENTAS ÚTEIS DE AVALIAÇÃO PSICOSSOCIAL

São diversas as ferramentas cientificamente validadas para se efetuar a avaliação dos fatores de risco psicossociais no trabalho. Dentro dos conceitos da psicodinâmica do trabalho, temos o ITRA - Inventário sobre Trabalho e Riscos de

Adoecimento, que se trata de uma ferramenta muito completa que consegue mensurar todos os aspectos, é específica para o trabalho e está validada no Brasil (Mendes e Ferreira, 2007). Consiste em um instrumento desenvolvido e validado pelos grupos de “Estudos e Pesquisas em Ergonomia Aplicada ao Setor Público (ErgoPublic)” e “Estudos e Pesquisas em Saúde e Trabalho (Gepsat)”, do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília, com o objetivo de avaliar dimensões da interrelação trabalho e ser humano com seus processos de subjetivação.

O instrumento de pesquisa subdividia-se em:

a) Escala de Avaliação do Contexto do Trabalho (EACT) que compreende fatores da organização do trabalho, das relações socioprofissionais e condições de trabalho;

b) Escala de Custo Humano do Trabalho (ECHT), que avalia custo afetivo, custo cognitivo e custo físico;

c) Escala de Indicadores Prazer Sofrimento no Trabalho (EIPST), que estuda liberdade de expressão, realização profissional, esgotamento profissional e falta de reconhecimento; e

d) Escala de Avaliação dos Danos Relacionados ao Trabalho (EADRT), que já avalia os danos sociais, danos psicológicos, e danos físicos, podendo esta última contribuir no estudo da severidade para uma eventual matriz de riscos, caso essa seja considerada como ferramenta para a determinação do nível de risco ocupacional.

O modelo vem sendo atualizado, com alterações na nomenclatura das escalas e na distribuição de seus itens conforme os autores realizam aplicações práticas para validação.

Em uma versão seguinte, descrita por FACAS, 2013, as escalas se configuraram da seguinte maneira:

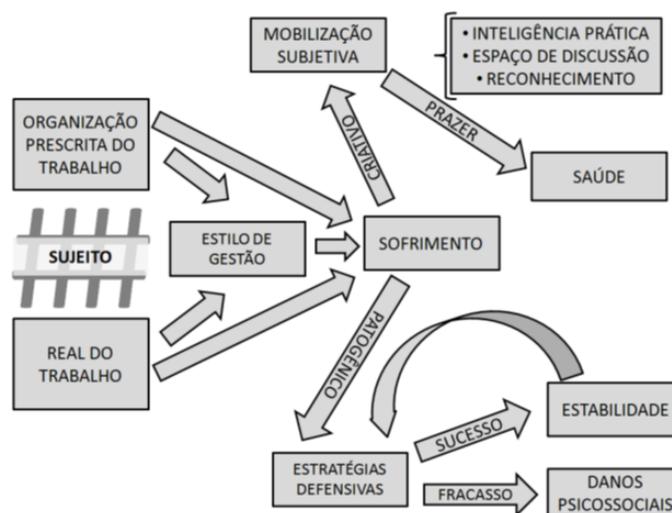
- Na Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) são compreendidas, a Organização do trabalho, condições de trabalho, relações socioprofissionais.
- Na Escala de Estilos de Funcionamento Organizacional (EEFO) são avaliados estilos de funcionamento organizacional, ou seja, formas de agir, pensar e sentir compartilhadas, de acordo com a cultura, em nível macrossistêmico, compreendendo que a cultura é fonte, mas também resultado dos processos

de subjetivação. Nesta versão, foram apresentados quatro estilos possíveis (burocrático, avaliativo, empreendedor e cívico).

- No Inventário de Riscos de Sofrimento Patogênico no Trabalho (IRIS), a partir de outras versões, foram definidos três quesitos a serem estudados: Utilidade, Indignidade e Reconhecimento no Trabalho.
- Na Escala de Avaliação dos Danos Relacionados ao Trabalho (EADRT), são verificados os efeitos à saúde, separados em três categorias: Danos Psicológicos, Danos Sociais e Danos Físicos.

Em 2013 o grupo de pesquisa redesenhou o ITRA e foi publicado o Protocolo de Avaliação dos Riscos Psicossociais no Trabalho (PROART), contemplando questões que avaliam os mesmos temas, com pequenas modificações nos nomes das escalas e seu conteúdo. A figura abaixo, construída pelos autores do instrumento (FACAS, 2013) explicita as interfaces observadas pelo instrumento, até a possibilidade do dano psicossocial, ou seja, a interpretação teórica que é o pano de fundo para a utilização dessas escalas descritas.

Figura 4: Proposta Gráfica do Modelo Teórico de Gestão dos Riscos Psicossociais



Fonte: extraído de FACAS, 2013

Mais recentemente os mesmos autores (FACAS & MENDES, 2018) aprimoraram as escalas PROART, cujas discussões iniciais foram publicadas em 2013. (Facas ,2013)

As dimensões investigadas no instrumento permanecem: organização do trabalho, estilo de gestão, indicadores de sofrimento patogênico no trabalho e danos relacionados ao trabalho. A estrutura do protocolo sofreu pequenos ajustes, tendo sua versão final 91 itens. A Escala da Organização do Trabalho (EOT), pensada inicialmente como unifatorial, foi dividida em dois fatores: Divisão das Tarefas e Divisão Social do Trabalho. Na Escala de Estilos de Gestão (EEG), houve aglutinação de fatores, passando de quatro para dois: Estilo Individualista e Estilo Coletivista.

O quadro comparativo a seguir faz uma síntese da evolução dessas escalas:

Quadro 1

ITRA	FATORES ORIGINAIS (ITRA)	PROART Versão I 2013	FATORES PROPOSTOS	PROART Versão II 2018	FATORES PROPOSTO S
EACT	Organização do Trabalho	EOPT (Escala da Organização Prescrita do Trabalho)	Organização Prescrita do Trabalho	EOT (Escala da Organização do Trabalho)	Divisão das Tarefas E Divisão Social do Trabalho
	Relações Socioprofissionais				
	Condições de Trabalho				
EEFO	Empreendedor	EEG (Escala de Estilos de Gestão)	Realizador	EEG (Escala de Estilos de Gestão)	Individualista
	Individualista		Individualista		
	Afiliativo		Coletivista		Coletivista
	Obsessivo		Normativo		

IRIS	Utilidade	ESPT (Escala de Sofrimento Patogênico no Trabalho)	Inutilidade	EIST (Escala de Indicadores de Sofrimento no Trabalho)	Falta de Sentido do Trabalho
	Indignidade		Indignidade		Esgotamento Mental
	Reconhecimento		Desqualificação		Falta de Reconhecimento
EADRT	Danos Psicológicos	EADRT (não se alterou)	Danos Psicológicos	EDT (não se alterou)	Danos Psicológicos
	Danos Sociais		Danos Sociais		Danos Sociais
	Danos Físicos		Danos Físicos		Danos Físicos

Fonte: Organizada pelas autoras a partir de MENDES & FERREIRA, 2007 FACAS ,2013; FACAS & MENDES, 2018

Segundo os autores (FACAS & MENDES, 2018), algumas regras devem ser seguidas para a efetividade do instrumento na avaliação de riscos psicossociais no trabalho:

1. Os dados devem ser coletados por meio da aplicação das quatro escalas
2. As escalas são analisadas separadamente pelas estatísticas descritivas e submetidas a técnicas inferenciais para medir o impacto de cada um dos fatores nas variáveis sociodemográficas e no seu comportamento naquele contexto
3. A partir do conjunto de resultados quantitativos, elabora-se um diagnóstico dos riscos interpretando as relações entre os fatores das quatro escalas, sempre com base na definição conceitual de cada um dos fatores e nos fundamentos teóricos a eles articulados, ou seja, de acordo com o arcabouço conceitual da Psicodinâmica do Trabalho.



Outra ferramenta interessante e já validada no Brasil por LUCCA et al. (2015) é um questionário quantitativo, denominado HSE-IT. A metodologia do Health Safety Executive - Management Standard- Indicator Tool (HSE-MS-IT) consiste na aplicação de um questionário quantitativo (HSE-IT) seguido de um aprofundamento qualitativo com grupos focais. (LUCCA et al., 2017).

Segundo LUCCA et al. (2017), o questionário HSE-IT, é formado por 35 itens, distribuídos em 7 dimensões: demandas, controle, apoio gerencial, apoio dos colegas, relacionamentos, cargo e mudanças.

Cada item permite que seja assinalada somente uma resposta entre as cinco alternativas de escolha: (0) nunca; (1) raramente; (2) às vezes; (3) frequentemente; e (4) sempre, conforme a frequência daquela situação percebida pelo trabalhador nos últimos seis meses. Esta primeira abordagem já é recomendada por auxiliar na compreensão da percepção individual dos fatores de risco psicossociais e ainda a comparação entre as respostas dos indivíduos expostos aos mesmos fatores estressores.



Também há o Job Content Questionnaire (JCQ), ou Questionário do Conteúdo do Trabalho, baseado na Teoria da Demanda-Controle, já descrita. É um instrumento desenhado para medir aspectos psicossociais do trabalho, direcionado à estrutura social e psicológica da situação de trabalho em si, não incluindo nenhuma escala de medida para estressores não relacionados ao trabalho. Bastante específico assim como o ITRA.

O Instrumento foi validado no Brasil (Santos, 2014) e é de fácil utilização. O questionário é composto por subescalas que variam em número e em estrutura nas suas diferentes versões. O JCQ avalia duas dimensões principais (demandas psicológicas e controle sobre o trabalho) que fundamentam o Job Strain Model (Modelo Demanda -Controle, aqui no Brasil). A autora relata que o JCQ possui várias versões, mas a recomendada é composta por 49 itens organizados em seis dimensões que incluem demandas psicológicas, autoridade de decisão, uso de habilidade, suporte social no trabalho e outras características.

Esses são alguns exemplos, mas há diversas outras possibilidades.

7. CONCLUSÃO

A determinação segura do nível de risco ocupacional é parte fundamental do processo de gerenciamento de riscos ocupacionais, pois serve como referência para a tomada de decisões por parte das organizações.

Os fatores de risco psicossociais devem ser tratados, nos processos de gerenciamento de riscos ocupacionais, da mesma forma como os demais perigos, demandando uma avaliação objetiva que permita a determinação da severidade relacionada a cada perigo e da probabilidade ou chance de sua ocorrência, para que desta forma seja determinado com segurança o nível de risco ocupacional.

Existe farta literatura técnica que permite a determinação da severidade relacionada a cada agente de risco, assim como ferramentas bem estabelecidas que permitem a avaliação segura da probabilidade, permitindo que o gerenciamento dos riscos de ordem psicossocial seja realizado de forma criteriosa e eleve a confiabilidade do sistema de gestão e reprodutibilidade das avaliações realizadas.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Maria Luiza Almeida; SILVA JUNIOR, Geraldo Bezerra; DOMINGOS, Elza Teresa Costa; ARAUJO, Ruth Maria Oliveira de; SANTOS, Alexandre Lima dos. Sick leaves by mental disorders: case study with public servants at an educational institution in Ceará, Brazil. *Rev Bras Med Trab.*2018;16(1):53-59.

BENZONI, Paulo Eduardo. A influência do estresse na condição de afastamento do trabalho por distúrbios osteomusculares. *Gerai*s, *Rev. Interinst. Psicol.*, Belo Horizonte , v. 11, n. 2, p. 294-305, 2018 . Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-82202018000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 02/09/2022. <http://dx.doi.org/10.36298/gerais2019110208>.

BRASIL. Adoecimento mental e trabalho: a concessão de benefícios por incapacidade relacionados a transtornos mentais e comportamentais entre 2012 e 2016 [Internet]. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/04/1%C2%BAboletim-quadrimestral.pdf>>

BRASIL, Boletim Quadrimestral da Previdência Social sobre Benefícios por Incapacidade, 2017. Disponível em <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/04/1%C2%BAboletim-quadrimestral.pdf>> Acesso em 02/09/22.

BRASIL. Estatuto do Trabalho, Sugestão Legislativa 12. 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7729797&ts=1629810147878&disposition=inline>> Acesso em 02/09/22.

CAVALHEIRO, Gabriela e TOLFO, Suzana da Rosa. Trabalho e depressão: um estudo com profissionais afastados do ambiente laboral. *Psico-USF*. Vol.16, n.2, pp. 241-249. ISSN 12 1413-8271, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-82712011000200013>. Último acesso em: 29/09/2022.

FACAS, Emílio Peres & MENDES, Ana Magnólia. Estrutura Fatorial do Protocolo de Avaliação dos Riscos Psicossociais no Trabalho. Núcleo Trabalho, Psicanálise e Crítica Social. 2018. Recuperado em 29/09/2022 de <http://www.nucleotrabalho.com.br>

FACAS, Emílio Peres. *Protocolo de Avaliação dos Riscos Psicossociais no Trabalho - Contribuições da Psicodinâmica do Trabalho*. 2013. 191 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FELICIO, Gabriela de Sampaio Bragança. Aspectos de Satisfação e Insatisfação do trabalhador: A adequação laboral para a humanização do trabalho. *Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho*. 5ª edição. Brasília: Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2021.

HOFFMANN, Celina et al. Psicodinâmica do trabalho e riscos de adoecimento no magistério superior. *Estudos Avançados* [online]. 2017, v. 31, n. 91 [Acessado 4 Junho 2022] , pp. 257-276. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3191019>>. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3191019>.

HUBER, Juliana Velasques. Ideação Suicida, tentativa de suicídio e suicídio ocupacional: um estudo ecológico sobre as estatísticas oficiais no Brasil no período de 2010 e 2017. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [Internet]. Informativo sobre Depressão, 2022 Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/topicos/depressao>>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [Internet]. Psychosocial factors at work: recognition and control. Report of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health. Ninth Session, Geneva, 18-24 September 1984. Geneva; 1986 [acesso em 04/06/2022]. (Occupational Safety and Health Series, 56). Disponível em: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1986/86B09_301_engl.pdf

KARASEK, Robert. Job Demand, job decision latitude, and mental strain: implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly* 24:285-308. 1979.

LUCCA, Sérgio Roberto de; STEPHAN, Celso; SOBRAL, Renata Cristina; ZANATTA, Aline Bedin; MEDEIROS, Graziela Ferrari de; SILVA, Beatriz Machado de Campos Côrrea; LEMOS, Ana Carolina; COIMBRA, Igor Bendick. Health Safety Executive-IT: Adaptação transcultural para o português brasileiro da ferramenta indicadora de estresse relacionado ao trabalho. In: Congresso de Stress da ISMA-BR, 15. Porto Alegre, 2015 Anais. Porto Alegre, 2015.

LUCCA, Sérgio Roberto de; SOBRAL, Renata Cristina. Application of an instrument for diagnosis of psychosocial risk factors in organizations. Rev Bras Med Trab.2017;15(1):63-72.

MENDES, Ana Magnólia Bezerra; FERREIRA, Mário; CRUZ, Roberto. Inventário sobre trabalho e riscos de adoecimento - ITRA: instrumento auxiliar de diagnóstico de indicadores críticos no trabalho. In: MENDES, M. M. (Org). *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisas*. São Paulo: All Books Casa do Psicólogo, 2007. p.111-126.

MOSER, Carolina Meira; MONTEIRO, Gabriela Carneiro; NARVAEZ, Joana Correa de Magalhães; ORNELL, Felipe; CALEGARO, Vitor Crestani; BASSOLS, Ana Margareth Siqueira, et al. Saúde mental dos profissionais da saúde na pandemia do coronavírus (Covid-19). Rev. bras. psicoter. 2021;23(1):107-125.

NORMA ABNT NBR ISO 31000:2018 Gestão de Riscos - Diretrizes; disponível em <https://abntcolegao.com.br/normavw.aspx?Q=OTBKcXcraE5FaVJ5alp3ek9wcWFJQUU0OFQ2ekhDU0wvZC9aY2pPUUJqbz0=>

NORMA REGULAMENTADORA NO. 01 (NR-01) - DISPOSIÇÕES GERAIS E GERENCIAMENTO DE RISCOS OCUPACIONAIS, disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/nr-1>

OMS, Organização Mundial da Saúde. Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946. USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organização-Mundial-da-Saúde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>> Acesso em: 18/09/2022.

PAHO, 2002. Depressão. Disponível em <<https://www.paho.org/pt/topicos/depressao>> Acesso 02/09/2022.

PEREIRA, Ana Carolina Lemos et al. Fatores de riscos psicossociais no trabalho: limitações para uma abordagem integral da saúde mental relacionada ao trabalho. 2019. Disponível em <<https://www.redalyc.org/journal/1005/100562956027/html/>> Acesso em 02/09/22.

SANTOS, Kionna Oliveira Bernardes. Validação de instrumentos para investigar entre fatores psicossociais do trabalho e transtornos mentais comuns em grupos de trabalhadores. Dissertação, 2014 Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/17889>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. PRIMA-EF : Guidance on the European framework for psychosocial risk management : a resource for employer and worker representatives. World Health Organization. 2008. Disponível em <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43966>> Acesso 02/09/22.

ATTENTION CRITERIA FOR DETERMINING THE LEVEL OF OCCUPATIONAL RISK FOR PSYCHOSOCIAL RISK FACTORS WITHIN THE SCOPE OF THE RISK MANAGEMENT PROGRAM

ABSTRACT

The entry into force of the new NR-01 “General Provisions and Occupational Risk Management” (1) brought the obligation for organizations to determine technical criteria for establishing the level of occupational risk for all hazards identified in the occupational risk management process , covering not only the dangers within the scope of occupational hygiene, but also all the risk factors associated with the worker's illness, among which we highlight the psychosocial risk factors. Therefore, it is essential to know the particularities associated with this category of risk factors, in order to allow a correct identification of dangers, to enable an objective and coherent preliminary assessment, which determines - or not - the need for further investigation. Based on a review of the technical literature, this article seeks to guide the assessment of severity and probability, within the criteria determined in NR-01, for establishing the level of occupational risk related to psychosocial risk factors. After evaluating the available information, it was verified that there are well-protected technical tools for the evaluation of the referred criteria, in an objective and judicious way.

Keywords

Psychosocial Risks, Risk Management Program, Occupational Risk Level, Mental Health.

OS MOTIVOS E EFEITOS DA DISCRIMINAÇÃO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO SOB A ÓTICA DE UMA TEORIA DE DIREITOS HUMANOS

Beatriz Cardoso Montanhana¹
Sandra Morais de Brito Costa²

Sumário. Introdução. 1 Por um conceito instrumental de Direitos Humanos. 1.1 Conceito tautológico. 1.2 Conceito formal. 1.3 Conceito teleológico. 2 A licitude e ilicitude dos motivos: a caracterização do efeito da conduta discriminatória. 3 Corte Europeia de Direitos Humanos – Um caso de conduta discriminatória. Conclusão. Referências.

RESUMO

O presente artigo versa sobre a relevância dos motivos e dos efeitos das condutas para a caracterização da prática discriminatória. O propósito é trazer a discussão sobre a necessidade de uma proposta jurídico-instrumental para enfrentamento do tema. Entende-se que a evolução jurídica culminou no reconhecimento dos direitos humanos, exatamente como contraponto à postura asséptica do direito positivista. Mas há uma garantia da segurança jurídica desses direitos, dentre eles os direitos humanos trabalhistas, incluindo o direito à igualdade e à não-discriminação? O objetivo é analisar, sob a lógica do ordenamento jurídico brasileiro, a imprescindibilidade de um conceito de direitos humanos que possa instrumentalizar a segurança jus-humanista, reconhecida como a previsibilidade de que os direitos serão respeitados ou garantidos dentro da ordem jurídica estabelecida. A abordagem do tema é descritiva e ampara-se no método dedutivo, baseando-se em pesquisa bibliográfica, com objetivo de descrever o fenômeno e ampliar o debate sobre o tema.

Palavras-chave: Discriminação. Relações de trabalho. Direitos Humanos. Segurança jurídica.

¹ Doutora em Direito do Trabalho, Mestre em Direito do Trabalho e graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Auditora-fiscal do Trabalho. Formadora institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho/ENIT, Brasília, DF (Brasil). <http://lattes.cnpq.br/1590907163306589> , e-mail: beatriz.montanhana@alumni.usp.br .

² Doutoranda, Mestre, Especialista e Graduada, Autora do livro, Dignidade Humana e Pessoa com Deficiência, Aspectos legais e trabalhistas, Editora: LTr.Auditora Fiscal do Trabalho/ Ministério do Trabalho e Previdência, Coordenadora no Estado de São Paulo do Combate ao Trabalho Infantil, foi Coordenadora Estadual de Aprendizagem Profissional. Formadora da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho/ENIT, Brasília, DF (Brasil). <http://lattes.cnpq.br/7266674968636279> , e-mail: fbc.stjt@gmail.com .

INTRODUÇÃO

A garantia da igualdade é uma máxima a ser perseguida por qualquer sociedade que vise à promoção da democracia.

A importância de reconhecer condutas que firmam o princípio da igualdade, especialmente a igualdade material, é essencial para que seja possível garantir a segurança jurídica das relações, coibindo violações a direitos fundamentais como a não-discriminação. Uma das questões relevantes quando se trata de discriminação é analisar o sujeito que pratica o ato e a aferição de sua ilicitude.

Ao propor um debate sobre o tema, o artigo passa pela discussão sobre a necessidade de formular um conceito de Direitos Humanos que instrumentalize o combate à discriminação, mencionando alguns aspectos históricos que subsidiaram e podem subsidiar a proteção e construir um alicerce para garantir a segurança jurídica das relações. São apresentadas concepções de Direitos Humanos e sua possível aplicação no combate à discriminação.

Em um segundo momento, passa-se à análise da licitude e ilicitude dos motivos para a caracterização do efeito da conduta discriminatória, com o objetivo de destacar que o elemento subjetivo (intenção, vontade) do sujeito que pratica a conduta não é juridicamente relevante. Reforça-se que a configuração do ato discriminatório está nos efeitos provocados: restrição ou impedimento injustificado para o exercício de direito. Pretende-se destacar que os efeitos caracterizam a discriminação, mas cabe analisar o motivo da discriminação, que não se confunde com o caráter volitivo de quem pratica a conduta.

Por fim, é apresentada uma decisão proferida pela Corte Europeia de Direitos Humanos, em que houve a condenação do Estado espanhol pela não garantia de direito fundamental por conta do efeito da sentença proferida pela Corte Nacional. Essa decisão reforça a necessidade de que o Estado promova a segurança jurídica em direitos humanos (que denominamos nesse artigo como segurança jus-humanista) mediante ações, políticas e decisões que reforcem os postulados de uma sociedade livre, igual e solidária.

1 POR UM CONCEITO INSTRUMENTAL DE DIREITOS HUMANOS

Buscar a garantia dos direitos humanos - até mesmo aqueles expressamente reconhecidos constitucionalmente, e que compõem a própria organização da sociedade - muitas vezes é visto como uma jornada incessante e exclusiva de determinados grupos na persecução de uma possível utopia: uma sociedade livre, igualitária e solidária. É como se os Direitos Humanos estivessem em uma esfera imaterial, deslocados das circunstâncias políticas, econômicas, históricas e jurídicas que marcam as relações humanas; isto é, seriam postulados a serem reconhecidos *a priori*, em um plano que transcende à ordem jurídica positivada. Nesse sentido, é curioso lembrar que, na evolução histórico-jurídica, os direitos humanos receberam a roupagem de “direitos naturais”, pela escola que – não por acaso – recebeu o nome de jusnaturalista. A tese jusnaturalista parte de uma premissa de que todos os homens têm a mesma natureza e, portanto, não haveria distinção entre eles.

Em uma ordem jurídica modelada pelo sistema positivista, buscar o direito além da realidade material, como um conhecimento *a priori* ou até mesmo como uma emanção divina contida na essência humana (a exemplo das teorias imanentistas), não permite revelar a física, a dinâmica das relações socioeconômicas, políticas e históricas. O distanciamento da realidade e das necessidades humanas em determinado contexto pode culminar na prevalência de um modelo ou paradigma que não as contemple. É o que ocorreu com a superposição de modelos contratuais civilistas para reger as relações de trabalho, no final do século XVIII e século XIX que descortinaram um cenário de exploração e de ausência de real exercício da autonomia de vontade por uma das partes do contrato: o trabalhador.

Contudo, os Direitos Humanos vistos sobre a ótica jusnaturalista já foram causa e objeto de pleitos judiciais acerca de maus-tratos no período escravocrata. Em artigo sobre petições de liberdade amparadas pelos ideais do jusnaturalismo nos séculos XVIII e início do século XIX, LIMA (2010, p. 8) destaca:

os novos ideais de liberdade divulgados por sujeitos vinculados ao pensamento ilustrado tiveram impacto no mundo colonial. Às noções tradicionais de direito, como no caso dos maus-tratos, vieram somar-se aquelas que reclamavam a naturalidade da liberdade para todos os homens. Mesmo entre as autoridades coloniais, os reflexos dessas ideias fizeram-se presentes.



LIMA ainda narra que, em parecer dado face ao pedido de liberdade de escravo, D. Diogo de Souza, governador do Maranhão, em 1799, declarou que a escravidão era “contrária ao direito das gentes, ofensiva dos direitos de homem, e sem título ou direito algum” (2010). Em face disso, destaca-se a importância histórica dos fundamentos jusnaturalistas, mas, como José Soder (1960, p. 6-7) reforça, há de se reconhecer sua abstração e a necessidade da concretude dos direitos humanos:

Direitos do homem são direitos naturais concretos. A noção genérica de direito natural, da sua existência e do seu conteúdo, é de caráter abstrato, teórico. Direitos do homem, ao invés, possuem aspecto prático, concreto.

Diante da premência do reconhecimento de direitos essenciais no plano concreto, para organizar e manter a estrutura de uma sociedade em evolução nos mais diversos sistemas (dentre eles, político, econômico, social e jurídico), não é à toa que o reconhecimento dos direitos humanos esteja associado a conflitos, revoluções, superação de barreiras, ou seja, de algum movimento para a desconstrução ou remodelagem de um cenário que não assegura o respeito à condição humana. Direitos humanos efetivamente têm aspecto prático e concreto, com disse SODER (1960).



O sistema jurídico, modelado pelo positivismo, integra a proteção aos direitos humanos. Vários instrumentos normativos preveem esses direitos, bem como mecanismos para sua proteção. Persistiria, entretanto, a discussão epistemológica sobre como parametrizar um conceito de direitos humanos.

É certa a dificuldade de buscar um conceito unívoco, pois a formulação dos direitos humanos corresponde a um processo inacabado, em constante evolução, assim como o processo para torná-los efetivos no contexto das relações sociojurídicas.

Dessa forma, o conceito que se atribui aos direitos humanos sofre os efeitos da constante transformação do conteúdo e da formatação desses direitos; não é um dado *a priori*. Para a elaboração de um conceito, há de se conjugar os elementos evolutivos que construíram e constroem a concepção de Direitos Humanos³. É possível extrair

³ Por mais perturbador que possa parecer, esse trecho da obra de HUNT destaca a evolução dos Direitos Humanos e a permanente construção do conceito de dignidade humana, que confere unidade

de cada momento histórico um elemento ou elementos que passam a constituir-los. Essa aparente volatilidade do conceito de direitos humanos é um vetor para a resistência à sua eficácia. É como se os direitos humanos não se coadunassem com postulados, como segurança jurídica. E esse entendimento acaba por refletir em ações de proteção a direitos, como a não-discriminação. Afinal, qual é precisamente o direito humano que está sendo violado, quando discriminar faz parte da natureza, a exemplo do quente/frio e luz/sombra?

Em linhas bem gerais, o pós-positivismo surge, então, como uma corrente que busca compor a rigidez do positivismo com a dinâmica de uma sociedade em constante transformação. A partir de uma proposta hermenêutica, o pós-positivismo atrai para o sistema jurídico uma reflexão ética na aplicação das normas, de maneira que um dos postulados a embasar a tarefa do intérprete é a dignidade humana, cujo conceito também está em permanente transformação.

De uma certa forma, o resgate da ética, dos valores e dos princípios preconizado pelo pós-positivismo (e pelo fenômeno conhecido por neoconstitucionalismo) aproxima os direitos humanos da sua velha concepção jusnaturalista, mas agora sob o manto de uma interpretação que assegura medidas de cumprimento⁴ para a proteção desses direitos. Diante disso, o conceito de direitos humanos é extraído do trabalho hermenêutico, parametrizado pela sua própria afirmação histórica, como propõe COMPARATO (2003).

Trazemos a lição de PEREZ-LUÑO (2005, p. 27), ao identificar três tipos de definições de direitos humanos:

- a) Tautológicas, que no aportan ningún elemento nuevo que permita caracterizar tales derechos. Así, por ejemplo, “los derechos del hombre son los que le corresponden al hombre por el hecho de ser hombre”.

de sentido ao sistema *jushumanista*: “Em 1783, o governo britânico descontinuou a procissão pública para Tyburn, onde as execuções tinham se tornado um importante entretenimento popular, e introduziu o uso regular da ‘queda’, uma plataforma mais elevada que o carrasco deixava cair para assegurar enforcamentos mais rápidos e mais humanos. Em 1789, o governo revolucionário francês renunciou a todas as formas de tortura judicial, e em 1792 introduziu a guilhotina, que tinha a intenção de tornar a execução da pena de morte uniforme e tão indolor quanto possível. No final do século XVIII, a opinião pública parecia exigir o fim da tortura judicial e de muitas indignidades infligidas aos corpos dos condenados. Como o médico americano Benjamin Rush insistia em 1787, não devemos esquecer que até os criminosos ‘possuem almas e corpos compostos dos mesmos materiais que os de nossos amigos e conhecidos’”. (HUNT, 2009. p. 76)

- 
- b) Formales, que no especifican el contenido de estos derechos, limitándose a alguna indicación sobre su estatuto deseado o propuesto. Del tipo de: “los derechos del hombre son aquellos que pertenecen o deben pertenecer a todos los hombres, y de los que ningún hombre puede ser privado”.
- c) Teleológicos, en las que se apela a ciertos valores últimos, susceptibles de diversas interpretaciones: 'los derechos del hombre son aquellos imprescindibles para el perfeccionamiento de la persona humana, para el progreso social, o para el desarrollo de la civilización [...].

Passamos à análise dos conceitos do referido autor:

1.1 CONCEITO TAUTOLÓGICO



Em um primeiro olhar, percebe-se que a crítica à definição tautológica de direitos humanos está contida nela mesma: se todo direito é humano, não haveria direito que não fosse humano. Assim, a importância de reconhecer a natureza de determinados direitos como ontologicamente essenciais ao ser humano se esvairia na generalização ou mesmo banalização no conceito tautológico de direitos humanos. Vejamos que essa discussão atinge o objeto do nosso estudo: os direitos violados por práticas discriminatórias na relação de trabalho. Identifica-se na prática discriminatória afronta a direitos da personalidade – uma ampla representação dos direitos humanos -, mas cuja violação provoca danos aos determinados bens jurídicos: integridade física, psicológica, afetiva, intelectual, ética e social da pessoa humana (OLIVEIRA, 2002, p. 30). Percebe-se que a essência dos direitos humanos objetiva disciplinar as dimensões que constituem a essencialidade da pessoa humana.

Analisamos como essa discussão está presente na evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema do dano moral. Há mais de 20 anos o então ministro do Superior Tribunal de Justiça, Raphael de Barros Monteiro Filho, já trazia um histórico sobre essa evolução jurisprudencial. Em seu estudo (BARROS FILHO, 1995), trouxe o magistério de grandes doutrinadores, dentre eles Aguiar Dias, para quem

[...] a distinção entre dano material e dano moral não decorre da natureza do direito, mas do efeito da lesão, do caráter da sua repercussão sobre o lesado. Amparado em Minozzi, completa que o dano moral deve ser compreendido em relação ao seu conteúdo, que 'não é o dinheiro nem coisa comercialmente reduzida a dinheiro, mas a dor, o espanto, a emoção, a vergonha, a injúria física ou moral, em geral uma dolorosa sensação experimentada pela pessoa, atribuída à palavra dor o mais largo significado' ("Da Responsabilidade Civil",

vol. II, n. 226, *apud* Caio Mário da Silva Pereira, ob. citada, pág. 55). Aliás, para este último professor e jurista, é da essência da reparação do dano moral a ofensa a um direito, sem prejuízo material (ob. citada, pág. 55).

Essa matriz conceitual sobre a diferença entre dano material e dano moral permite concluir que há características peculiares que justificam a existência de teoria dos direitos humanos. Ainda que em sua primeira dimensão/geração englobassem os direitos de propriedade, reforça-se que os direitos humanos ultrapassam a discussão patrimonial/material/métrica. Aqui não se está negando a possível condenação à indenização por dano causado por violação a direitos humanos, mas o foco da questão é a avaliação do seu conteúdo, como aquele essencial para a garantia da promoção de condições para o exercício das potencialidades humanas. Assim, discriminar alguém no ambiente de trabalho, por exemplo, impede o reconhecimento da plena condição humana do outro.

E, diante da essencialidade desses direitos para a construção da própria identidade da pessoa humana, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (2013) consolidou o entendimento de que:

Sempre que demonstrada a ocorrência de ofensa injusta à dignidade da pessoa humana, dispensa-se a comprovação de dor e sofrimento para configuração de dano moral. Segundo doutrina e jurisprudência do STJ, onde se vislumbra a violação de um direito fundamental, assim eleito pela CF, também se alcançará, por consequência, uma inevitável violação da dignidade do ser humano. A compensação nesse caso independe da demonstração da dor, traduzindo-se, pois, em consequência *in re ipsa*, intrínseca à própria conduta que injustamente atinja a dignidade do ser humano. Aliás, cumpre ressaltar que essas sensações (dor e sofrimento), que costumeiramente estão atreladas à experiência das vítimas de danos morais, não se traduzem no próprio dano, mas têm nele sua causa direta.

Presumem-se, portanto, a dor e o sofrimento quando direitos essenciais à pessoa humana são violados. Poderia, então, até se pensar que a tautologia do conceito reside no fato de que os **direitos humanos** são os **essenciais** para a definição, garantia e proteção da própria **essência da pessoa humana**, que, no caso das relações de trabalho, envolve garantia e a proteção da identidade da pessoa humana trabalhadora. Logo, o conceito tautológico não há de ser rechaçado, quando se busca uma perspectiva instrumental dos direitos humanos.

1.2 CONCEITO FORMAL

Segundo a definição formal, os direitos humanos devem ser garantidos a todos, sem exceção, e dos quais ninguém pode ser privado.

Uma primeira crítica parte do fato de que os direitos humanos comportam limites como todos os demais, de sorte que seu exercício pode ser limitado em razão de outros que visam a justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática, como preconizado no artigo 29, da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948):

Artigo 29º

- 1.O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade.
- 2.No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática.
- 3.Em caso algum estes direitos e liberdades poderão ser exercidos contrariamente aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

MORAES resume o artigo reproduzido nos seguintes termos: “os direitos humanos fundamentais não podem ser utilizados como um *verdadeiro escudo protetivo* da prática de atividades ilícitas”. O autor não afasta a existência de conflitos entre direitos de mesma natureza, porém invoca, para esses casos, o “princípio da concordância prática” ou “da harmonização” (MORAES, 2000, p. 46).

A segunda crítica possível ao conceito formal repousa, então, na supervalorização de uma das características dos direitos humanos, que é a universalidade. É importante destacar que a universalidade comporta algumas nuances e ela não é suficiente por si só para dar significado aos direitos humanos. O primeiro ponto a ser analisado é o que se entende por universalidade. Pode-se partir do entendimento de que a universalidade é um corolário do princípio da igualdade, ou seja, uma vez reconhecido determinado direito humano, ele deve ser assegurado a todos os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade, sexo, raça, credo ou convicção político-filosófica (MORAES, 2000, p. 41). Sob essa óptica, a universalidade dos direitos humanos é essencial para reforçar a política antidiscriminatória.



A universalidade é uma característica dos direitos humanos manifestada na promoção da igualdade. Em uma empresa, por exemplo, os direitos devem ser assegurados a todo o universo de trabalhadores, sem distinção, sendo que práticas discriminatórias atentam contra essa característica dos direitos humanos. Porém, observa-se que a garantia de direitos se refere à universalidade dos trabalhadores destinatários de tais direitos, a exemplo do que ocorre com a proteção especial a mulheres, adolescentes e pessoas com deficiência no ambiente de trabalho. Daí a dificuldade para a plena compreensão, em um senso comum, da universalidade dos direitos humanos. Contudo, essa dificuldade é superada com o entendimento da universalidade a partir do viés da igualdade material, e não meramente formal, como o conceito de direitos humanos também formal pode insinuar ao intérprete.

Por fim, um debate cabível acerca do conceito formal de direitos humanos repousa na sua epistemologia: o quê, como e quem (re)conhece os direitos humanos como tais. E aqui a universalidade apresenta-se como um possível instrumento de “monopolização de discursos”. Boaventura de Sousa Santos e Bruno Sena Martins, ao falarem sobre o que chamam de “pluriverso dos Direitos Humanos”, ressaltam a necessidade da compreensão de uma “gramática de dignidade a partir dos diferentes sentidos do humano que emergem dos contextos em que são vividos”. Para tanto, os autores destacam a busca de uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos que ultrapassa as fronteiras da matriz liberal, individualista e ocidental, com predomínio das liberdades de primeira geração (direitos cívicos e políticos) (SANTOS e MARTINS, 2019, p. 13-36).

Essa discussão é imprescindível para a construção de alicerces que permitam o reconhecimento e a efetividade de direitos humanos para além de uma visão eurocêntrica. Contudo, limitaremos o olhar para o nosso estudo (discriminação nas relações de trabalho) e não enveredaremos por essa extensa seara, sem deixar de registrar que esse debate merece uma instância para reflexão.

Considerado, pois, o objetivo do presente estudo, é primordial que a universalidade seja entendida sob os pilares da igualdade material, e para tanto deve estar pautada pelas fronteiras – sem querer ser redundante - do universo envolvido, contemplando o seu cenário socioeconômico, histórico e cultural. Assim, há a universalidade das pessoas com deficiência, dos adolescentes, das mulheres



gestantes etc. e o reconhecimento de direitos humanos a serem garantidos universalmente, o que pode ser traduzido por indiscriminadamente. A universalidade – reforça-se - está intrinsecamente relacionada à concepção de não-discriminação e da igualdade material.

1.3 CONCEITO TELEOLÓGICO

Entre essas perspectivas de abordagem trazidas por PEREZ-LUÑO (2005), a que mais se adapta à evolução dos direitos humanos é a teleológica. Essa abordagem possibilita construir uma noção de direitos humanos que foca em sua essência: a finalidade de promover a dignidade humana, como veremos adiante.

Uma abordagem interessante no combate à discriminação é a de Fábio Konder Comparato. O autor esclarece que o pleonasma da expressão direitos humanos – que poderia ser alvo de críticas, já que todo direito é humano - se justifica por se tratar de “exigências de comportamentos fundadas essencialmente na participação de todos os indivíduos no gênero humano, sem atenção às diferenças concretas de ordem individual ou social, inerentes a cada homem” (COMPARATO, 2000, p. 60).



O autor não afasta as diferenças – aliás, as reconhece como parte do gênero humano -, e considera que o sistema jurídico seja capaz de garantir que essas diferenças não obstem o exercício dos direitos. A visão dignidade como integridade abrange todos os aspectos sociais, mentais e espirituais, fazendo parte de um todo que identifica os destinatários dos direitos humanos. A definição de COMPARATO aproxima-se da concepção contemporânea de direitos humanos depreendida da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dá destaque a um dos direitos basilares da estrutura do sistema: o direito à igualdade em todas as suas dimensões.

É possível, então, concluir que, quando falamos de não-discriminação, o conceito de direitos humanos deve ser formulado a partir da finalidade a que esse direito visa: a não-discriminação com a finalidade de garantir – ainda que pareça redundante - uma sociedade igualitária com acesso igual a oportunidades e a direitos, incluindo o seu exercício. O direito à não-discriminação, então, é derivado de um direito humano que perpassa intrinsecamente por todas as gerações/dimensões que já foram estudadas: o direito à igualdade.



Dessa maneira, o conceito de Direitos Humanos tende a ser erigido sobre uma matriz teleológica, a qual traduz os anseios de justiça, mas também como instrumento de promoção de segurança sociojurídica nas relações públicas e privadas. Enfim, os direitos humanos representam os valores e os fins objetivados pela sociedade, como a promoção da igualdade. Assim, a violação aos direitos humanos é uma afronta à constituição da própria sociedade.

2 A LICITUDE E ILICITUDE DOS MOTIVOS: A CARACTERIZAÇÃO DO EFEITO DA CONDUTA DISCRIMINATÓRIA



Os conceitos jurídicos, em uma perspectiva prática, servem para instrumentalizar a ação humana, a partir da delimitação do objeto e do seu alcance nas relações juridicamente relevantes. Isso quer dizer que é preciso conhecer o instituto jurídico para ter condições de identificar se ele se enquadra na situação fática e qual o tratamento dado pelo ordenamento jurídico. Essa discussão é relevante no âmbito do combate à discriminação e até mesmo na esfera do assédio: será que essa conduta é discriminatória, ou essa conduta não afeta os direitos humanos que asseguram a igualdade e proíbem desequiparações injustiçadas (MELLO, 2000, p. 18).

Daí a importância do primeiro passo: localizar no ordenamento jurídico os conceitos legais, ainda que esses possam carecer de precisão técnica. Mas, como vimos, no caso dos Direitos Humanos, não há uma norma que os defina e, ainda que a Constituição os reconheça, ela não traz um enunciado com a definição. Tampouco a encontramos na legislação infraconstitucional.

É possível afirmar que os direitos fundamentais são o instrumento de garantia da segurança jurídica. Por segurança jurídica, entende-se a:

Certeza proporcionada pelo direito positivo a cada um diante da previsibilidade das decisões judiciais. Implica a preservação dos princípios constitucionais básicos de igualdade e segurança, ou seja, tratar de forma igual os casos iguais e prever como serão julgados os casos futuros semelhantes (LUZ, 2021, p. 504).

A segurança jurídica é um dos postulados do sistema jurídico, e permeia as relações sociais juridicamente disciplinadas. Assim, o trabalhador, ao se candidatar a



uma vaga de trabalho ou ao colocar a sua mão-de-obra à disposição do empregador, tem de ter a certeza de que não sofrerá discriminação ou ato de violência. Trata-se de afirmar, no âmbito do sistema jurídico, a garantia da segurança jus-humanista, como veremos adiante.

O estudo da discriminação baseia-se na análise da estrutura e constituição da teoria geral de direitos humanos ou fundamentais. Como afirma ALEXY (2008, p. 49): “Se há algo que pode livrar ao menos um pouco a ciência dos direitos fundamentais da retórica política e das idas e vindas das lutas ideológicas é o trabalho na dimensão analítica”.

A análise da dimensão da aplicação dos direitos fundamentais, muito além dos anseios e interesses particulares, resulta na conclusão de que eles “consagram também os valores mais importantes em uma comunidade política, constituindo, como afirmou Konrad Hesse, ‘as bases da ordem jurídica da coletividade’” (SARMENTO, 2004, p. 134).

Assim, os valores mais importantes em uma comunidade, quando constituem a base do ordenamento jurídico, assumem caráter objetivo e modelam os direitos reconhecidos por aquela comunidade. Não se trata, portanto, de imposição de “modelos de virtudes”, até mesmo porque uma teoria idealista, como a de Georg W. F. Hegel, reconhece que

[...] os discursos sobre a virtude facilmente se confinam numa declamação vazia, pois do que se fala é de coisas abstratas e indeterminadas, e também porque tais discursos, com seus fundamentos e exemplos, só se aplicam ao indivíduo enquanto livre-arbítrio e inclinação subjetiva (HEGEL, 1997, p. 152).

As premissas teóricas dos direitos fundamentais – fundadas na liberdade, igualdade e solidariedade – embasam a caracterização de violação de determinados direitos fundamentais sem a necessidade de comprovação da vontade do agente que descumpriu o respectivo dever legal. É o que ocorre com a configuração da prática discriminatória em que a intenção do agente não é elemento necessário, ou seja, o ato de diferenciação entre pessoas/grupo de pessoas que resulta na discriminação pode ou não ser intencional.

A discriminação é um conceito relacional; discriminar é sempre discriminar alguém (FERRAZ JUNIOR, 1993. p. 169). E a discriminação vem a ser uma afronta



ao exercício de direitos fundamentais em sua essência, quando não há amparo na ordem jurídica e viola, então, a dignidade humana. Observa-se, pois, que a discriminação é identificada, porque existem normas jurídicas que disciplinam atos jurídicos. Por exemplo, a utilização de mão de obra por terceiro que explora atividade econômica, assumindo os riscos do negócio é reconhecida como ato juridicamente relevante em razão da previsão dessa hipótese fática nas normas de proteção ao trabalho. O mesmo ocorre com a previsão de mecanismos jurídicos que proíbem condutas discriminatórias (atos jurídicos).

Assim, a licitude da contratação de mão de obra em todas as suas fases, como exercício de um direito fundamental (liberdade de contratar), é considerado ato lícito desde que não haja violação de todos os demais direitos previstos constitucional e infraconstitucionalmente, como a igualdade de oportunidades. Ou seja, da mesma forma que se garante a segurança jurídica no âmbito contratual, é imprescindível assegurar ao trabalhador que seus direitos fundamentais serão respeitados desde a seleção até após o término do contrato.



Garantir a segurança jurídica com o foco em direitos fundamentais (segurança jus-humanista) nas relações de trabalho é promover os princípios constitucionais da sociedade, quais sejam, liberdade, igualdade e solidariedade, sob o prisma do bem jurídico mais relevante em uma sociedade: o ser humano reconhecido em sua integralidade. É garantir a segurança jurídica do contrato de trabalho, portanto, que o trabalhador tenha assegurado o direito à segurança e à saúde no exercício da atividade laboral.

Dessa forma, por segurança jurídica da liberdade nas relações de trabalho entende-se a garantia de clareza sobre a natureza do trabalho e o respeito às diferenças dos trabalhadores. Esse é o desafio a ser enfrentado: implementar o conteúdo jurídico da liberdade, nas relações de trabalho, em contexto capitalista, pautado nas apropriações do capital sobre o sujeito-trabalhador.

A liberdade nas relações de trabalho se reflete na ampliação, ao máximo possível, da liberdade dos trabalhadores no exercício das suas atividades, conferindo a esses as oportunidades de manifestar interesses e atuar nas escolhas/decisões, entre elas a participação ativa na organização do trabalho. E esse passa a ser um dos pilares da segurança jurídica em direitos humanos (*jus-humanista*): o trabalhador deve



conhecer qual o trabalho a ser realizado, reconhecer como o trabalho será realizado e por que é realizado. A falta de liberdade para expressar necessidades e interesses é uma afronta à dignidade humana.

Por sua vez, a igualdade emoldura o direito à não discriminação, o qual deve ser estendida a todos os envolvidos na organização do processo de exploração da atividade econômica. A segurança jurídica da igualdade nas relações de trabalho está garantida, quando e na medida em que eventuais desequiparações sejam legalmente justificadas. Assim, um anúncio de emprego que exija características do trabalhador que não são justificáveis para o exercício do trabalho configura violação do direito à igualdade no exercício do direito a contratação de mão de obra.



A garantia da segurança jurídica da solidariedade implica que os direitos humanos sejam (re)conhecidos pela ética do diálogo, da comunicação entre os interlocutores, para garantia dos bens jurídicos essenciais à sociedade ou a determinado grupo, ou seja, aqueles reconhecidos constitucionalmente. O razoável resulta da conjugação de interesses e ideias dos membros da coletividade. E aqui podemos incluir as relações jurídicas que envolvem o âmbito nacional e também internacional, como, por exemplo, a proteção do trabalho contra dumping social.

A solidariedade, para os fins de combate às práticas discriminatórias, impõe a adoção de meios de prevenção e de eventual reparação. Nas relações de trabalho, ser solidário é ser capaz de promover a garantia de um convívio harmônico e empático entre os envolvidos no processo produtivo, em um meio ambiente de trabalho, que, por si só, já os expõe a vários riscos ocupacionais, entre eles os psicossociais. Evitar os riscos ou minimizar ao máximo os efeitos daqueles que não podem ser evitados, em um contexto solidário, passa a ser o papel de todos os que trabalham para a consecução de uma atividade econômica para determinada empresa: desde trabalhadores, gerentes, diretores até prestadores de serviço.

Assim, a ilicitude dos atos discriminatórios é identificada quando as condutas são contrárias à segurança da garantia dos direitos humanos, seja impossibilitando seu exercício seja impedindo o seu acesso. Disso resulta que a intenção e o propósito do agente não são elementos caracterizadores da discriminação, sob a ótica jurídica.

Como apontado por HIRIGOYEN (2009, p. 257):



Alguns chefes apenas fazem repercutir nos subordinados a pressão que lhes é imposta. Estão de tal maneira angustiados pela multiplicidade de tarefas para terminar, que entram em pânico e atormentam os outros. Justificam-se dizendo que estão assoberbados, pois temem não alcançar os objetivos e não podem, além do mais, ficar dando conta dos estados psicológicos de cada um. Enquanto os empregados não se manifestam, tal comportamento, que não tem a intenção de ser maldoso, mas é destruidor, passa sem ser notado, depois a hierarquia não se interessa senão pelos resultados. [...] como cada um se esconde por trás da pressão que está sofrendo, ninguém se sente verdadeiramente responsável.

Hirigoyen trata nesse parágrafo de prática de assédio organizacional, que não é objeto do presente estudo. De toda sorte, do trecho reproduzido resta a clareza de que a intenção, ainda que não “maldosa”, não descaracteriza o instrumento discriminatório. Assim, a intenção não é elemento necessário para a caracterização da discriminação, e sim seus efeitos (dificultar ou impossibilitar o exercício de direitos fundamentais por adoção de critérios que marcam diferenças socioeconômicas, políticas e históricas).



Entendendo a intenção como uma vontade interior do agente e propósito como medida/plano de ação, esse também não é elemento caracterizador da atividade discriminatória. Entretanto, o propósito pode trazer um conteúdo aparentemente objetivo, o que colocaria em dúvida seu caráter discriminatório. Propósito, nos termos aqui apresentados, pode ser associado à ideia de finalidade prática. No âmbito da relação de trabalho, uma ação discriminatória propositada teria a finalidade de restringir o acesso ou a manutenção dessa relação, baseada em algum motivo. E aqui reside a zona de questionamento: o motivo adotado pode ser considerado lícito, mesmo resultando em uma prática discriminatória, ou seja, na “falta de tratamento igual para determinado trabalhador ou um determinado grupo e, assim, direitos e vantagens trabalhistas não serão reconhecidos ou aplicados” (LIMA, 2006, p. 126)?

Vejamos um exemplo: o objetivo de uma empresa é abrir seleção para contratação de duas mulheres para trabalhar como auxiliares de limpeza, que serão responsáveis pela manutenção dos banheiros femininos. O motivo é que as trabalhadoras ficam mais confortáveis e seguras quando encontram outras mulheres (critério de sexo) encarregadas da limpeza dos banheiros femininos. O motivo seria antijurídico, já que restringe o acesso de auxiliares de limpeza do sexo masculino ao emprego (violação ao princípio de igualdade de oportunidades como efeito)?

Em hipóteses como essa, observa-se que a intenção (vontade do sujeito) ou o propósito da empresa estão associados ao motivo (justificativa) adotado como critério discriminatório para contratação (sexo), demandando uma demonstração de razoabilidade da medida (*rational relationship test*) (LIMA, 2006, p. 116). Ademais, essa e outras situações que envolvem a denominada “discriminação indireta”⁵ não implicam o questionamento acerca da intenção ou propósito – que são elementos volitivos -, e sim a análise percuciente do motivo da adoção do critério discriminatório: se é juridicamente justificável ou não. Observamos que, quando se fala em motivo juridicamente justificável, a investigação se pauta em critério objetivo (licitude/ilicitude como código binário do sistema jurídico).

De toda forma, o primeiro olhar está estruturado na construção jurídica de que a configuração da prática discriminatória dispensa a intenção do sujeito ou propósito, e elase materializa nos textos normativos, como: a) o da Convenção n. 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vigente no Brasil desde 26 de novembro de 1966, cujo artigo 1º, item 1, alínea “a”, destaca que a “discriminação” tem por efeito “destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão”; b) o da Lei n. 9.029, de 13 de abril de 1995, segundo a qual configura discriminação a conduta que tenha por efeito limitar o acesso ou a manutenção da relação de trabalho com base em marcadores sociais de diferença; c) o da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, promulgada pelo Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002, cujo artigo 1º dispõe que a “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de

⁵ “O conceito de discriminação indireta surgiu na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, mais especificamente no caso *Griggs v. Duke Power*. Essa decisão discutia a constitucionalidade de uma norma que exigia o segundo grau e uma nota mínima em um teste de aptidão aplicado a todos os candidatos a emprego ou transferência entre os diferentes setores da fábrica. Embora as exigências fossem dirigidas a todas as pessoas, elas tinham um impacto negativo sobre negros em função das disparidades de acesso à educação existentes durante o período de segregação oficial que tinha deixado de vigorar poucos meses antes da adoção dessa medida. A norma reproduzia os mesmos padrões existentes durante o período de segregação: quase a totalidade dos candidatos que satisfaziam essa exigência eram brancos. Os juízes chegaram à conclusão que a ausência de motivação não impede a caracterização da discriminação quando a operação de uma norma também implica em um tratamento desvantajoso para alguém, mesmo que isso não represente uma intenção presente na norma jurídica”. (MOREIRA, 2017, p. 103)



seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

A Convenção n. 190 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada em 2019 e ainda não ratificada pelo Brasil, em seu artigo 1º, item 1, alínea “a”, prevê que:

o termo "violência e assédio" no mundo do trabalho refere-se a um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou econômico, e inclui a violência e o assédio com base no gênero.

Cabe frisar que a prática discriminatória é caracterizada a partir dos efeitos que ela provoca, independentemente da intenção ou propósito do sujeito, seja ele uma pessoa ou uma organização. Após a configuração dos elementos iniciais da prática discriminatória – precisamente a identificação e análise dos critérios ensejadores da conduta discriminatória, a investigação da situação de desvantagens é relevante, porque aqui residem os contornos da eventual aferição da licitude do motivo e essencialmente dos efeitos das práticas em desacordo com a legislação. A desvantagem decorre da relação de dominação e, em alguns casos, de opressão, que reduzem ou impedem o exercício de direitos por indivíduos ou grupos discriminados.



Reforça-se, assim, que o valor juridicamente relevante (objetivo) são o gozo e o exercício dos direitos fundamentais, a serem protegidos contra condutas discriminatórias intencionais, propositais ou não. Mas não se pode deixar de considerar a importância da avaliação da razoabilidade e objetividade do motivo adotado, principalmente na caracterização das hipóteses de discriminação indireta ou por impacto/efeito adverso.

Constata-se que, quando o assunto é a avaliação da conduta discriminatória, o sopesamento de valores – na análise do caso concreto – trará essencialmente a discussão sobre a redução da igualdade em nome de algum outro valor/norma. É nesse contexto que surge a aferição da licitude ou ilicitude da conduta, ou seja, a discussão passa pela racionalidade do sistema jurídico.

Se o processo de positivação é passível de arrazoadas críticas, especialmente pela formalização, generalização e abstração de tratamento conferido aos indivíduos/grupos (como apontaremos no item a seguir), é dele que se extraem as



escolhas de valores juridicamente relevantes pela sociedade, como naquelas que resultam em ratificação de convenções internacionais e sua consequente imperatividade no ordenamento jurídico pátrio. E é a partir de suas matrizes que é possível garantir uma das mais valoradas escolhas: a segurança jurídica, aqui sob a ótica dos valores e direitos fundamentais, ou seja, a segurança jus-humanista.

3 CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – UM CASO DE CONDUTA DISCRIMINATÓRIA

Passamos, por fim, para a breve citação de uma decisão que, embora proferida há cerca de uma década, já demonstrava a importância de se reconhecer os efeitos da conduta discriminatória (CONSEIL DE L'EUROPE / COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 2013).



Na Espanha, o homem ou a mulher responsável pela criação do filho pode pedir a redução da jornada para conciliar a vida familiar com a profissional. Contudo, esse direito foi negado a Raquel García Mateos, funcionária de um supermercado, mesmo existindo a disposição legal que garante aos pais de crianças menores de seis anos o direito à redução de jornada de trabalho.

Por não garantir à mulher o direito à redução da jornada de trabalho, a Corte Europeia de Direitos Humanos (que engloba 47 países europeus), entendeu que o tribunal espanhol acentuou a discriminação sexual, a corte julgou que a Justiça da Espanha falhou e mandou o país indenizar a trabalhadora.

No âmbito da União Europeia, valendo para os 27 países integrantes, o assunto está pacificado, no sentido de que é considerada contrária às regras da UE qualquer lei que, embora neutra, prejudique as mulheres, por exemplo normas que impeça, mães de trabalhar e cuidar de seus filhos, porém, a Corte Europeia de Direitos Humanos, sobre o tema, qual seja, o direito da mulher conciliar trabalho com filho, não possui jurisprudência firmada.

No ano de 2003, Raquel conseguiu a guarda de seu filho, à época, menor de seis anos e pediu a redução da jornada de trabalho. Contudo ante a corte trabalhista não logrou êxito. O caso foi levado ao Tribunal Constitucional da Espanha, onde Raquel viu reconhecido seu direito a violação do direito.

O Tribunal Constitucional da Espanha apontou a jurisprudência da UE e avaliou que impedir a diminuição das horas de trabalho prejudica especialmente as mulheres, o que caracterizaria prática discriminatória em razão do sexo.

O êxito no Tribunal Constitucional não vinculou corte trabalhista de primeira instância que não adotou a posição da Corte Constitucional. Quando finalmente o Tribunal Constitucional se pronunciou de novo, o filho de Raquel já tinha mais de seis anos e ela não tinha mais direito à redução do trabalho.

Desta forma, o tribunal espanhol se limitou a reconhecer a violação e explicou que a lei espanhola não prevê nenhuma indenização para esses casos.

Contudo, a Corte Europeia de Direitos Humanos condenou Espanha a pagar 16 mil euros (cerca de R\$ 88 mil reais) em razão da trabalhadora Raquel ter sido impedida de conciliar a vida de trabalho com a familiar.

Assim, a decisão expedida pela Corte indica que não basta o reconhecimento da violação a direito fundamental, se faz necessária uma efetiva ação, e, caso não haja mais tempo para se assegurar o direito, que se imponha a respectiva indenização pelos danos sofridos pela vítima da violação.

CONCLUSÃO

Conclui-se que o direito à não-discriminação poderia ser definido como a posição jurídica reconhecida constitucionalmente a todas as pessoas em suas relações interpessoais e organizacionais, baseado no direito à igualdade que:

- a. garante tratamento igual para o exercício dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico;
- b. promove a igualdade material, com mecanismos de contenção de desequilíbrios socioeconômicos e adoção de ações de inclusão social; e
- c. assegura igual acesso e exercício dos demais direitos humanos, como meio ambiente saudável, intimidade e proteção de dados digitais, entre outros.

Independentemente da vontade, intenção ou do elemento subjetivo de quem pratica a conduta, a discriminação pode estar caracterizada, por exemplo, em ações antissindicais (que ferem a cidadania dos trabalhadores coletivamente organizados), em práticas de exclusão de pessoas com base em critérios, entre outros, como religião



e sexo, ou ainda em condutas de exposição de determinado grupo de pessoas a violações sistemáticas contra sua intimidade.

Essas condutas podem ser vislumbradas nas relações de trabalho e invocam a aplicação do conceito de direitos humanos, pois não garantem as premissas do trabalho digno, isto é, de um trabalho que seja executado sob o manto da proteção da dignidade humana. Esse é o cerne da compreensão dos direitos humanos: são direitos que, quando violados, afetam essencialmente a dignidade humana, cujo conceito é um construído histórico. Trata-se de garantir a segurança jurídica em direitos humanos (“jus-humanista”), na medida em que a prática é ilícita quando realizada sem amparo legal e impede ou dificulta o exercício de direitos reconhecidos constitucionalmente ou de matriz constitucional.



Garantir a segurança jurídica é contextualizar os valores juridicamente reconhecidos (abstrata e genericamente, como direito ao trabalho, direito à vida digna, direito à isonomia salarial etc.) na situação fática, isto é, concretizar a segurança de que os valores jurídicos estão sendo prestigiados, e isso também se aplica para a efetividade de direitos fundamentais. Ademais, por mais paradoxal que isso poderia parecer, é essa conclusão que justifica as condutas discriminatórias asseguradas pelo próprio ordenamento jurídico - a exemplo da adoção das chamadas ações afirmativas -, precisamente para assegurar valores constitucionalmente previstos.

A decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos mencionada neste artigo nos deixa claro que o pleno gozo dos Direitos Humanos define expressamente o tipo de sociedade a que aspiramos. Para tanto necessitamos de políticas públicas que nos remetam a erradicação da pobreza e das desigualdades, e, na efetiva promoção de sociedades livres de qualquer tipo de discriminação.

A interligação de problemas atuais nos obriga a pensar de forma global acompanhando pessoas com serviços específicos que respondam às suas necessidades e promovam os seus direitos, bem como perfilhar todos os níveis das políticas públicas nacionais e internacionais para que possamos dar efetividade aos direitos humanos.

Enfim, o cotejo entre liberdade, igualdade (formal e material) e solidariedade – como elementos principiológicos inerentes aos direitos humanos - é, portanto, um dos pilares da garantia da segurança jus-humanista.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.292.141-SP. Direito Civil. Recurso Especial. Ação de compensação por danos morais. Acidente em obras do Rodoanel Mário Covas. Necessidade de desocupação temporária de residências. Dano moral in re ipsa. Petróleo Brasileiro S/A PETROBRAS versus Albino Alves Cruz e outros. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Brasília, 19 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102652643&dt_publicacao=25/02/2013 Acesso em 23 abr. 2022.

BARROS FILHO, Raphael M. D. Indenização por dano moral: evolução da jurisprudência. **Informativo Jurid. da Biblioteca Mio. Oscar Saraiva**, São Paulo, v. 7, p. 76-132, jun/dez 1995. ISSN 2. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/download/299/264>. Acesso em: 23 abr. 2022.

COMPARATO, Fábio K. Fundamentos dos direitos humanos: a noção jurídica de fundamento e sua importância em matéria de direitos humanos. **Revista Consulex**, Brasília, dez. 2000. ISSN 48.

COMPARATO, Fábio K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSEIL DE L'EUROPE / COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Note d'information sur la jurisprudence de la Cour**. [S.l.]. 2013. (160).

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão, Dominação**. São Paulo: Atlas, 1993. p. 169.

HEGEL, Georg W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. 2ª. ed. São Paulo: Ícone, 1997.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-Estar no Trabalho - Redefinindo o Assédio Moral**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HUNT, Lynn. **A invenção dos Direitos Humanos – uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LIMA, Firmino A. **Mecanismos antidiscriminatórios nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2006.

LIMA, Priscila D. Direitos de Escravos: maus-tratos e jusnaturalismo em petições de liberdade: (América portuguesa, segunda metade do século XVIII e início do XIX). **Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, São

Paulo, n. 42, jun. 2010. Disponível em:
<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao42/materia01/texto01.pdf>. Acesso em: 2022 mai. 22.

LUZ, Valdemar P. D. **Dicionário jurídico**. 4ª. ed. Barueri: Manole, 2021. E-book Kindle.

MELLO, Celso A. B. D. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre D. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, Adilson José. **O que é discriminação?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

OLIVEIRA, Paulo E. V. O dano pessoal no Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. [S.l.]: [s.n.]. 1948.

PÉREZ-LUÑO, Antonio E. **Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9ª. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

SANTOS, Boaventura D. S.; MARTINS, Bruno S. Introdução: o pluriverso dos Direitos Humanos. In: SANTOS, Boaventura D. S.; MARTINS, Bruno S. (.). **O pluriverso dos Direitos Humanos: A diversidade das lutas pela igualdade**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. p. 13-36.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SODER, Jose. **Direitos do homem**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

THE REASONS AND EFFECTS OF DISCRIMINATION IN LABOR RELATIONS FROM A THEORY OF HUMAN RIGHTS

Abstract

This article aims to present the relevance of the reasons and the effects of the conducts for the characterization of the discriminatory practice. The purpose is to discuss the importance of a legal instruments based on human rights definitions to face the issue. It is understood that the legal evolution culminated in the recognition of human rights, exactly as a counterpoint to



the aseptic posture of positivist law. But is there a guarantee of the legal certainty including human labor rights, as the right to equality and non-discrimination? The purpose is to analyze, under the logic of the Brazilian legal system, the importance of a concept of human rights that can make possible a “jus-humanist security” approach, provided by the predictability of legal order based on respect for the human rights. The article is characterized as descriptive, with a qualitative approach and bibliographical research, and it aims to build some arguments for a discussion about a subject.

Key words: Discrimination. Labor relations. Human rights. Legal certainty.

DOS PRINCÍPIOS INCIDENTES NA ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRABALHISTA DA NOTIFICAÇÃO DE DÉBITO DO FUNDO DE GARANTIA E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL (NDFC)

Carolina Fiorito de Almeida Dittrich¹
Cristina Fernanda Amorim de Almeida²
Fernanda Fagundes da Silva Avila³
Luciana Kiyomi Horie⁴

Sumário. 1 Introdução. 2 Os princípios e a atividade de análise no processo administrativo da NDFC. 3 Princípios constitucionais. 3.1 Princípio da legalidade. 3.2 Princípio da publicidade. 3.3 Princípio do devido processo legal. 3.4 Princípio da ampla defesa. 3.5 Princípio do contraditório. 3.6 Princípio da eficiência. 4. Princípios do direito processual. 4.1 Princípio *pas de nullité sans grief*. 4.2 Princípio da dialeticidade 5. Princípios de direito administrativo. 5.1. Princípio da boa-fé. 5.2 Princípio da autotutela. 5.3 Princípio da verdade real/material. 5.4 Princípio da oficialidade. 5.5 Princípio da motivação. 6 Considerações Finais. Referências.

RESUMO

Todos os ramos do direito possuem princípios gerais e específicos que lhes são aplicáveis, podendo estes serem previstos de forma explícita ou implícita no ordenamento jurídico. Nesse sentido, considerando a importância e a utilidade dos princípios na atividade de análise de processos administrativos da Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC), discorre-se, neste trabalho, sobre os principais princípios utilizados no desenvolvimento dessa atividade. Para fins didáticos, o presente estudo classifica tais princípios em constitucionais, processuais e administrativos, examinando aqueles que se fazem mais presentes na rotina da análise de processos administrativos de notificação de débito. O exame da matéria adota um viés prático, em que

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela PUCCAMP em 2008. Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Especialização em Direito e Processo do Trabalho pela Mackenzie.

² Auditora-Fiscal do Trabalho desde 1999. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela UFMG em 1997. Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Trabalho e Previdenciário da Universidade Gama Filho.

³ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela UFMG em 2007.

⁴ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela USP em 2003. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista de Direito.

se relacionam as noções explanadas com a prática experienciada na atividade do auditor analista, envolvendo as normas aplicáveis no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência. Destaca-se, ainda, que a observância e o respeito aos princípios não se limitam ao Auditor-Fiscal do Trabalho atuante no processo, mas envolvem todos os atores participantes da relação processual, alcançando, pois, também os empregadores.

Palavras-chave: Princípios. Processo administrativo trabalhista. Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC). Atividade de análise.

1 INTRODUÇÃO

O processo administrativo trabalhista é tratado no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), denominado “DO PROCESSO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS”. Embora a normatização celetista, nesse tocante, relacione o processo administrativo à possibilidade de sanção (multas administrativas), o ato administrativo de lançamento do crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da Contribuição Social por meio do documento fiscal intitulado Notificação de Débito do FGTS e da Contribuição Social (NDFC) obedece ao trâmite processual administrativo, na medida em que deflagra o início de um contencioso administrativo, conquanto não tenha caráter sancionatório⁵.

Nesse passo, a cadência dos atos lançados no processo administrativo, tanto na forma como no conteúdo, é alvo da atividade de análise, que fundamenta posterior ato decisório da autoridade julgadora e, portanto, deve respeitar os princípios de direito material e processual aplicáveis.

⁵ Lei nº 8.036/1990, Art. 23. Compete ao Ministério do Trabalho e Previdência a verificação do cumprimento do disposto nesta Lei, especialmente quanto à apuração dos débitos e das infrações praticadas pelos empregadores ou tomadores de serviço, que serão notificados para efetuar e comprovar os depósitos correspondentes e cumprir as demais determinações legais. ([Redação dada pela Lei nº 14.438, de 2022](#)) [Produção de efeitos](#)

(...)

§ 5º O processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas reger-se-á pelo disposto no [Título VII da CLT](#). ([Redação dada pela Lei nº 13.932, de 2019](#))

A autuação e a imposição de multas mencionadas no § 5º, art. 23, da Lei 8036/1990, referem-se às infrações relacionadas às obrigações com o FGTS, que geram processos administrativos próprios e autônomos do da Notificação de Débito.

Assim, não obstante o estudo dos princípios no campo jurídico seja recorrente, importa reverenciá-los no processo administrativo da NDFC, exaltando sua aplicabilidade e observância na atividade de análise dessa modalidade processual.

2 OS PRINCÍPIOS E A ATIVIDADE DE ANÁLISE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA NDFC

Os pareceres que analisam a defesa e o recurso apresentados nos autos do processo administrativo trabalhista de notificação de débito devem ser elaborados por Auditor-Fiscal do Trabalho (artigos 18, inciso XIX, Decreto nº 4.552/2002; 18, *caput*, Portaria MTP nº 667/2021; 3º, *caput*, Instrução Normativa MTP nº 01/2021), o qual, além de ser designado para o exercício dessa atividade por meio de processo seletivo específico, não deve ter participado da ação fiscal que originou o lançamento do crédito objeto dos autos (artigo 18, §§ 1º e 2º, Portaria MTP nº 667/2021).

Referida análise, devidamente formalizada por meio de parecer emitido conforme determinações vigentes (artigos 3º, parágrafo único, e 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021) consistirá na motivação da decisão (artigo 50, Lei nº 9.784/1999) a ser proferida pela autoridade competente (artigo 17, Portaria MTP nº 667/2021), razão pela qual deve ser redigida de forma clara e congruente, demonstrando a realização do efetivo controle de legalidade do ato, bem como permitindo o pleno exercício do direito de defesa do administrado.

Nesse sentido, o parecer, elaborado com observância das disposições legais que regem o processo administrativo trabalhista de notificação de débito, poderá e deverá amparar-se nos princípios constitucionais, processuais e administrativos a fim de harmonizar o sistema jurídico, bem como elucidar e fundamentar as medidas a serem adotadas diante de lacunas legais. Nas palavras de Mendes e Branco (2014, p. 72):

Os princípios teriam, ainda, virtudes multifuncionais, diferentemente das regras. Os princípios, nessa linha, desempenhariam uma função argumentativa. Por serem mais abrangentes que as regras e por assinalarem *standards* de justiça relacionados com certo instituto jurídico, seriam instrumentos úteis para se descobrir a razão de ser de uma regra ou mesmo de outro princípio menos amplo.

Passa-se, pois, à abordagem dos princípios, classificados aqui, apenas para fins didáticos, em constitucionais, processuais e administrativos, sendo, nesta ordem, analisados sob o ponto de vista da atividade de análise de processo administrativo da NDFC.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade, fonte de diversos outros princípios, é o fundamento constitucional da atuação do agente público no exercício de suas atribuições, estando expressamente previsto nos artigos 37, *caput*, da Constituição Federal e 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999. Por meio dele, o Estado autolimita-se, assegurando à sociedade certeza jurídica. Como consequência desse princípio, a Administração Pública obriga-se a agir sempre de acordo com os mandamentos da lei:

Mas, se a liberdade é a regra para os indivíduos, em reverência ao princípio da dignidade da pessoa humana, a submissão do agir do Estado ao Direito será sempre mandatária, pois o Poder Público não pode atuar, sob hipótese alguma, fora de suas pautas. Se, por isso, no Direito Privado, prevalece o princípio da liberdade, que reconhece aos indivíduos a autonomia da vontade, atuando o Direito como um limite da ação, no Direito Público, ao revés, não existe qualquer liberdade no agir do Estado, atuando o Direito como seu único e próprio fundamento de ação (MOREIRA NETO, 2014, pp. 212-213)

Na atividade de análise de processos administrativos de notificação de débito, ampara-se nesse princípio, por exemplo, quando o administrado alega rigor excessivo no lançamento do crédito do FGTS e de Contribuição Social devidos. Isso porque a legislação em vigor determina a lavratura de notificação de débito quando constatada a ausência de depósito do FGTS e da Contribuição Social (artigos 23, Lei nº 8.036/1990; 1º, Lei nº 8.844/1994; 11, inciso III, Lei nº 10.593/2002; 3º, Lei Complementar nº 110/2001; 220, Portaria MTP nº 671/2021; 218, Instrução Normativa MTP nº 02/2021).



Da mesma forma, em face da alegação de inconstitucionalidade ou ilegalidade da Contribuição Social Rescisória⁶, utiliza-se o princípio da legalidade para rechaçar a tese, pontuando-se que aos Auditores-Fiscais do Trabalho, como servidores do Poder Executivo Federal, cabe o cumprimento da lei posta e vigente ao tempo do ato (para fins de lançamento), que se presume legal e constitucional até sua revogação ou declaração de inconstitucionalidade por tribunal competente. Salienta-se que a autoridade fiscal, tanto ao lançar o débito, quanto na atividade de análise, não possui competência para declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade de lei, competindo a ela agir de acordo com as determinações legais vigentes.

3.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE



O princípio da publicidade, expressamente previsto no texto constitucional, em seu artigo 37, *caput*, impõe ao Estado o dever de divulgação e transparência da atividade administrativa, a fim de que os administrados possam exercer seu direito de defesa e se viabilize o controle da ação estatal. Sobre o assunto, Moreira Neto (2014, p. 217) discorre:

Sob outro aspecto, a publicidade, no Direito Público, constitui-se também como um direito fundamental do administrado, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem que se tenha acesso aos atos praticados pelo Poder Público, tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito.

Dentro do processo administrativo de notificação de débito, tal princípio é fonte legitimadora do próprio processo em si, impondo a ciência do administrado quanto aos atos praticados (artigos 19, 20 e 64, Portaria MTP nº 667/2021), bem como a

⁶ Embora extinta a partir de 01.01.2020, consoante previsão da Lei 13.932/2019, a CSR pode ser lançada sobre fatos geradores ocorridos até 31.12.2019. A constitucionalidade da CSR foi pacificada pelo C. STF por ocasião do julgamento do RE 878.313 ao apreciar o Tema 846 de repercussão geral, fixando a seguinte tese: "É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída". Em recente pronunciamento, a C. Corte reiterou a constitucionalidade da CSR em face da Emenda Constitucional 33/2001, firmando a seguinte tese (Tema 1193) no julgamento do RE 1.317.786 com repercussão geral: A contribuição prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/2001 foi recepcionada pela Emenda Constitucional 33/2001.

possibilidade de vista dos autos⁷ e, com isso, a oportunidade de exercício da ampla defesa e do contraditório.

Note-se que a ausência de publicidade de qualquer ato que possa influir no exercício do direito de defesa do administrado pode macular de nulidade o ato praticado e os posteriores que dele diretamente dependam ou sejam consequência (artigo 35, § 2º, Portaria MTP nº 667/2021). Entretanto, eventual mácula deve ser analisada também à luz de outros princípios, como o que consagra a ausência de nulidade quando ausente prejuízo. Ilustrativamente, a falta de comprovação da ciência da notificação de débito pode implicar em nulidade de eventual decisão regional e obrigatoriedade de envio da notificação com abertura de prazo defensivo, contudo, se houver a apresentação de defesa que não questione o recebimento do documento, não se fala em vício na ciência (publicidade), aproveitando-se a manifestação do notificado para sanear o ato.

3.3 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

O princípio constitucional do Devido Processo Legal (*due process of law*) encontra-se, igualmente, previsto no texto constitucional (artigo 5º, inciso LIV), bem como na Lei nº 9.784/1999 (artigo 2º, parágrafo único e inciso VII). Segundo a doutrina, possui dois sentidos, um procedimental e um substantivo, conforme ensina Oliveira (2022, p. 771):

O devido processo legal (*due process of law*), consagrado no art. 5.º, LIV, CRFB, possui dois sentidos: a) sentido procedimental (*procedural due process*): a Administração deve respeitar os procedimentos e as formalidades previstas na lei; e b) sentido substantivo (*substantive due process*): a atuação administrativa deve ser pautada pela razoabilidade, sem excessos.

No âmbito do processo administrativo de notificação de débito, o princípio do devido processo legal implica no dever de a Administração Pública observar os ritos previstos em lei no curso processual.

Os procedimentos aplicáveis, especificamente, à organização e à tramitação dos processos administrativos de auto de infração e de notificação de débito estão

⁷ Conforme previsão da Portaria MTP nº 667/2021, artigos 89 a 98.



atualmente previstos na Portaria MTP nº 667/2021, que revogou a Portaria MTE nº 854/2015, aplicando-se a todos os processos, inclusive aos que estavam em andamento, a partir de 10/12/2021, respeitados os atos jurídicos praticados sob a vigência e égide da norma anterior, conforme determina a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido, destaca-se que é dever do Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise de processos verificar, de ofício, o regular trâmite processual dos autos que lhe são distribuídos (artigo 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021), primando pelo atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a fim de evitar qualquer nulidade processual porém sem perder de vista os princípios da eficiência e do *pas de nullité sans grief* tratados adiante, que admitem o aproveitamento dos atos processuais, bem como a convalidação dos atos administrativos.

3.4 PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA



O princípio da ampla defesa é constitucionalmente e legalmente assegurado no processo administrativo (artigos 5º, inciso LV, Constituição Federal; 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999) e sua incidência inicia-se com o protocolo da Notificação de Débito, momento no qual se inaugura o processo administrativo trabalhista (artigo 24, *caput*, Portaria nº 667/2021).

Nesse contexto, os atos praticados pela autoridade fiscal no momento que antecede a emissão da Notificação de Débito, visando à apuração de certeza, liquidez e exigibilidade do débito, em que pese estejam sujeitos a controle (tanto judicial quanto administrativo), não se desenvolvem sob os princípios do contraditório e da ampla defesa, mas sim com as prerrogativas da atividade de polícia administrativa. Poder de polícia, nas palavras de Bandeira de Mello (2015, p. 861), é:

a atividade da administração pública expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante a ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.



Antes da emissão da Notificação de Débito e da lavratura dos autos de infração, as medidas desenvolvem-se no bojo da ação fiscal envolvendo o administrado fiscalizado, mas não se fala em infrator, devedor ou litigante, figuras que emergem a partir da emissão dos documentos fiscais, os quais, por sua vez, deflagram o processo administrativo, dando ensejo ao litígio administrativo e à inexorável observância dos princípios consagrados no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Conforme ensina Justen Filho (2015, p. 348):

Em alguns casos, exige-se um procedimento prévio de apuração sumária das questões, visando a propiciar um juízo mais apropriado sobre o cabimento ou não da instauração do processo. Esse procedimento prévio, de natureza simplificada (...), não se destina, obviamente, a produzir uma avaliação sobre os fatos controvertidos, mas a apurar a existência de indícios preliminares que demandem a instauração do processo. Lembre-se que esse procedimento prévio não envolve a produção de provas para fins de julgamento da controvérsia, motivo pelo qual não será subordinado ao princípio do contraditório e da ampla defesa.



Entretanto, a fim de permitir o pleno exercício da ampla defesa no âmbito processual, o administrado deve ter conhecimento a respeito de todos os fatos e fundamentos que deram origem à Notificação de Débito, os quais constam dos relatórios que a integram (artigo 261, Instrução Normativa MTP nº 02/2021), podendo apresentar as alegações, provas e pedidos de produção de provas que julgar necessários, visando impugnar a validade dos seus elementos essenciais, bem como a certeza, liquidez e exigibilidade do crédito lançado.

Nesse sentido, acrescenta-se que o ônus da prova pertence ao administrado (artigo 36, Lei nº 9.784/1999), que deve exercer seu direito de defesa ao tempo e modo regularmente estabelecidos pelas normas que regulam o processo administrativo de notificação de débito. Os processos administrativos correlatos, referentes ao mesmo empregador e à mesma ação fiscal, devem ser reunidos, na medida da sua viabilidade, a fim de que sejam analisados e decididos conjuntamente, permitindo que os elementos constitutivos de um processo sirvam de subsídio para a decisão a ser proferida nos demais (artigo 30, Instrução Normativa MTP nº 01/2021).

Dessa forma, ainda que não haja defesa específica referente ao processo de notificação de débito, as alegações e elementos de prova apresentados nos processos correlatos referentes aos autos de infração devem ser analisados e considerados pelo Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise, zelando-se

para que o crédito lançado esteja revestido de todos os seus atributos (certeza, liquidez e exigibilidade).

Quanto aos pedidos de produção de provas, ressalta-se que estes devem ser apresentados de forma específica e dentro do prazo para apresentação de defesa (artigos 27 e 28, Portaria MTP nº 667/2021), cabendo ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise manifestar-se sobre as provas e requerimentos apresentados ou solicitados no processo⁸, fundamentando a decisão a ser proferida (artigo 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021), inclusive no que diz respeito ao indeferimento da produção das provas requeridas que se mostrem ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (artigos 632, CLT; 38, § 2º, Lei 9.784/1999; 31, Portaria MTP nº 667/2021), a fim de evitar qualquer ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ressalta-se que a revelia na fase defensiva não implica em confissão ficta com relação à matéria fática, de maneira que o administrado poderá interpor recurso acompanhado das provas documentais que entender pertinentes (artigo 29, Portaria MTP nº 667/2021), as quais deverão ser objeto de apreciação por parte do Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise na segunda instância administrativa. A análise de recurso também deverá versar sobre as provas documentais eventualmente apresentadas aos autos fora do prazo de defesa (artigo 30, Portaria MTP nº 667/2021).

No que tange às provas documentais, ainda, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deve considerar todos os documentos apresentados pelo administrado como prova dos fatos neles descritos, sejam estes documentos públicos (artigo 405, CPC), autênticos (artigo 411, CPC) ou cópias não autenticadas de documentos particulares expedidos no País (artigo 28, § 1º, Portaria MTP nº 667/2021), atentando-se, neste último caso, para a demonstração de sua prévia existência, dado que os documentos particulares devem ser considerados como elaborados a partir da sua apresentação em repartição pública ou do ato ou fato que

⁸ Instrução Normativa nº 01/2021 - Art. 4º São requisitos técnicos dos pareceres para análise de defesa e recurso: (...) V - manifestação sobre todas as provas e requerimentos apresentados ou solicitados no processo.

estabeleça, de modo certo, a anterioridade da sua formação (artigo 409, parágrafo único, incisos IV e V, CPC).

Assim, caso se apresentem documentos particulares, em meio físico ou digital no curso do processo administrativo, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deverá buscar, no Relatório Circunstanciado da NDFC, informações a respeito da relação de documentos examinados, bem como a existência de auto de infração lavrado por afronta ao artigo 630 da Consolidação das Leis do Trabalho (artigo 261, §2º, Instrução Normativa MTP nº 02/2021).

O princípio da persuasão racional, segundo Cintra et al (2005, pp. 69-70):

(...) regula a apreciação e a avaliação das provas existentes nos autos, indicando que o juiz deve formar livremente sua convicção. (...) Essa liberdade de convicção, porém, não equivale à sua formação arbitrária: o convencimento deve ser motivado (Const. Art.93, inc.IX; CPP, art.381, inc.III; CPC art. 131, 165 e 458, inc. II), não podendo o juiz desprezar as regras legais porventura existentes (CPC, art. 334, inc.IV; CPP arts.158 e 167) e as máximas de experiência (CPC, art.335).

Logo, os documentos e as provas devem ser sopesados e valorados de forma motivada e em confronto com as informações constantes da NDFC e dos sistemas informatizados, dado que cabe à Administração Pública adotar as medidas necessárias para a devida instrução do processo, seja de ofício ou a requerimento do interessado (artigos 29, Lei nº 9.784/1999; e 33, Portaria MTP nº 667/2021), visando à certeza e liquidez do lançamento efetuado na NDFC.

3.5 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

O princípio do contraditório está intrinsecamente relacionado com o princípio da ampla defesa, cuja previsão constitucional e legal encontra-se, inclusive, nos mesmos dispositivos (artigos 5º, inciso LV, Constituição Federal; 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999). Nos dizeres de Carvalho Filho (2013, p. 54):

Embora consagrada a expressão “contraditório e ampla defesa”, tem-se, na verdade, que a noção de contraditório já se insere na de ampla defesa. O contraditório indica a possibilidade de rechaçar argumentos, rebater imputações, questionar a existência de fatos; sendo assim, é inegável que quem possui tais poderes está, *ipso facto*, exercendo seu direito de ampla defesa.

Nesses termos, o princípio do contraditório garante ao administrado, no âmbito do processo administrativo trabalhista, a oportunidade de impugnar o ato administrativo, bem como o direito de que todos os seus argumentos, provas e pedidos sejam devidamente enfrentados nos fundamentos da decisão que será proferida (artigos 3º, inciso III, Lei nº 9.784/1999; 36, Portaria MTP nº 667/2021; 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021).

Verifica-se, portanto, uma complementariedade entre os princípios do contraditório (garante a possibilidade de o administrado questionar o ato) e ampla defesa (assegura ao administrado a possibilidade de utilizar todos os meios e recursos legítimos para comprovar suas alegações).

Em sede de processo administrativo trabalhista de notificação de débito, o pleno atendimento do princípio do contraditório impõe, ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise, o dever de se manifestar especificamente sobre os argumentos e fatos apresentados pelo administrado nos autos, inclusive aqueles que são descabidos nessa esfera, como, por exemplo, pedido para que seja concedido parcelamento do débito.

Ressalta-se, por fim, que se aplicam ao princípio do contraditório os mesmos deveres e garantias abordadas no tópico referente ao princípio da ampla defesa.

3.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência possui previsão expressa constitucional (artigo 37, *caput*) e legal (artigo 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999). Seu alcance ultrapassa a ideia de atos administrativos aptos a produzir os resultados juridicamente dele esperados, para alcançar a prática de tais atos com qualidades intrínsecas de excelência, possibilitando o melhor atendimento possível das finalidades para eles previstas em lei.

No processo administrativo trabalhista de notificação de débito, a eficiência administrativa perfaz-se na melhor realização possível de cada ato processual, bem como do processo como um todo, possuindo conexão direta com a razoável duração do processo, impondo celeridade e economia processual.

É com base na eficiência que o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deve atentar-se para questões que devem ser consideradas de ofício pela Administração e, ainda, para apreciação de todas as questões suscitadas pelo administrado, elaborando parecer completo capaz de produzir o efeito de embasamento concreto da decisão administrativa, evitando, assim, retrocessos no processo e questionamentos futuros de nulidade.

Também se fundamenta, nesse princípio, a convalidação de atos administrativos, como a emissão de Termo de Retificação da NDFC para ajuste da liquidez do débito apurado (artigo 268, Instrução Normativa MTP nº 02/2021) e o aproveitamento em geral de atos viciados que não acarretam prejuízo ao administrado ou que foram convalidados por ato posterior ou saneados.

4 PRINCÍPIOS DO DIREITO PROCESSUAL

4.1 PRINCÍPIO *PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF*

O princípio *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo) permite que não seja declarada a nulidade de ato processual praticado em desacordo com as determinações legais se for possível verificar que este não causou lesão ao interesse público e prejuízo à parte.

Nos dizeres de Justen Filho (2015, pp. 323-324):

A nulidade deriva da incompatibilidade do ato concreto com valores jurídicos relevantes. Se certo ato concreto realiza os valores, ainda que por vias indiretas, não pode receber tratamento jurídico equivalente ao reservado para atos reprováveis. Se um ato, apesar de não ser o adequado, realizar as finalidades legítimas, não pode ser equiparado a um ato cuja prática reprovável deve ser banida. A nulidade consiste num defeito complexo, formado pela (a) discordância formal com um modelo normativo e que é (b) instrumento de infração aos valores consagrados pelo direito. De modo que, se não houver a consumação do efeito (lesão a um interesse protegido juridicamente), não se configurará invalidade jurídica. Aliás, a doutrina do direito administrativo intuiu essa necessidade, afirmando o postulado de *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem dano).

Nesse sentido, verifica-se que referido princípio, atrelado ao princípio da eficiência, do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas, permite o saneamento de atos processuais irregulares que, apesar de formalmente ilegais,

cumpriram com a finalidade para a qual se prestavam. Relativizam-se, nessa linha de raciocínio, os princípios da legalidade e da autotutela ao se vislumbrar, por exemplo, que a anulação do ato para fins de estrita observância do procedimento legal, quando ausente prejuízo ao exercício do direito de defesa do administrado, implicaria em maior prejuízo ao processo do que a sua manutenção.

Dessa forma, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise de processos de notificação de débito, ao verificar a existência de ato processual praticado em desacordo com as determinações legais, seja ao realizar a análise da regularidade formal dos autos (artigo 4º, inciso II, Instrução Normativa MTP nº 01/2021) ou por alegação do administrado, somente irá propor a declaração de sua nulidade, com explicitação dos atos alcançados e determinação das providências necessárias ao prosseguimento do processo (artigo 35, § 3º, Portaria MTP nº 667/2021), se constatar que houve efetivo prejuízo a um interesse juridicamente protegido. Caso contrário, deverá propor a convalidação do ato praticado com base nesse princípio e no disposto no artigo 55 da Lei nº 9.784/99 e nos artigos 282, §1º, e 283, parágrafo único, do Código de Processo Civil, aplicados subsidiariamente (artigo 8º, §1º, CLT), observando-se, quanto ao ato administrativo, os elementos passíveis de serem convalidados.

4.2 PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE

O princípio da dialeticidade, incidente na fase recursal do processo administrativo trabalhista, concretiza-se no dever de o administrado indicar os fundamentos de fato e de direito que embasam seu pedido de revisão da decisão recorrida, nos termos expostos por Carvalho Filho (2013, p. 309):

(...) o recorrente deverá expor os **fundamentos** do pedido de reexame. A lei ao formular tal exigência, teve o escopo de evitar que recursos sejam interpostos por mero capricho ou espírito de emulação. Fundamentos do recurso são as razões que o recorrente deve apresentar para tentar demonstrar, junto à autoridade competente, que a decisão recorrida merece reforma.

Trata-se de requisito material da peça recursal que, em que pese não possua previsão expressa na Portaria MTP 667/2021, deve ser atendido em conjunto com os

requisitos formais de admissibilidade do recurso (tempestividade, legitimidade e representação), a fim de permitir o seu conhecimento.

Para fins de atendimento desse princípio, o administrado não deve apenas se mostrar inconformado com a decisão, mas, sim, apontar, especificamente, as circunstâncias fáticas e jurídicas que devem ser (re)examinadas pela autoridade de segunda instância, construindo um processo dialético no qual os fundamentos da decisão recorrida são a tese, os argumentos recursais são a antítese e os fundamentos da decisão de segunda instância, a síntese.

Contudo, em se tratando de processo administrativo de notificação de débito, no qual se deve primar pela certeza e liquidez do lançamento, ainda que o recurso somente devolva os argumentos defensivos ou não apresente impugnação específica (deixando de indicar, por exemplo, todos os empregados ou todas as bases de cálculo com relação às quais o levantamento de débito apresentaria equívoco), cabe ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise recursal conhecer o recurso interposto, realizando os confrontos e as pesquisas necessárias para verificar a procedência ou não das arguições apresentadas, devendo, inclusive, verificar por amostragem a possibilidade de existência de erros de procedimento na lavratura da Notificação de Débito.

5 PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

5.1. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

A Lei nº 9.784/1999 traz, em seu artigo 2º, inciso IV, expressamente, a obrigatoriedade de atuação processual com boa-fé, sendo tal princípio dirigido não apenas à Administração Pública, mas também ao administrado. Nas palavras de Moreira (2017, p. 149), tanto a atuação administrativa quanto a dos particulares que participam do processo devem primar pela estabilidade, transparência e previsibilidade, reprimindo-se a má-fé:

Ambas as partes (ou interessados) no processo devem orientar seu comportamento, endoprocessual e extraprocessual, em atenção à boa-fé. Caso comprovada a má-fé, o ato (ou o pedido) será nulo, por violação à moralidade administrativa.



Importante pontuar que, apesar de o art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 9.784/1999 dirigir-se exclusivamente à boa-fé dentro dos processos administrativos, a atuação legal e honesta deve iniciar-se juntamente com a ação fiscal (fase inquisitiva), sendo dever jurídico do administrado, conforme art. 4º, inciso II, da mesma Lei.

Observe-se a esse respeito que o artigo 8º da Lei nº 10.666/2003 dispõe que:

A empresa que utiliza sistema de processamento eletrônico de dados para o registro de negócios e atividades econômicas, escrituração de livros ou produção de documentos de natureza contábil, fiscal, trabalhista e previdenciária é obrigada a arquivar e conservar, devidamente certificados, os respectivos sistemas e arquivos, em meio digital ou assemelhado, durante dez anos, à disposição da fiscalização.

Dessa forma, configura-se ilegítima a negativa de reprocessamento de dados e a apresentação em papel das folhas de pagamento dos últimos 10 (dez) anos, caso o empregador utilize sistema de processamento eletrônico de dados.

Outrossim, a Lei nº 8.036/1990, no §3º do art. 23-A, incluso pela Medida Provisória nº 889/2019, e ratificada pela Lei nº 13.932/2019, prevê que “todos os documentos relativos às obrigações perante o FGTS, referentes a todo o contrato de trabalho de cada trabalhador, devem ser mantidos à disposição da fiscalização por até 5 (cinco) anos após o fim de cada contrato”.

Como visto, o empregador tem o dever de manter arquivados e disponíveis à fiscalização documentos que comprovem o cumprimento de suas obrigações trabalhistas e outros necessários à sua aferição perante seus empregados com vínculos ativos desde o início da prestação de serviços, sem qualquer limite temporal. Por outro lado, essa obrigação subsiste também para os vínculos empregatícios que foram rescindidos até os cinco anos anteriores à data de início da medida de fiscalização e diz respeito a todo o período em que vigorou o contrato de trabalho.

Do mesmo modo, é descabida qualquer alegação de extravio, má conservação, inutilização do documento, troca de contador ou calamidade pública, como enchentes, alagamentos e chuvas torrenciais, mesmo que respaldadas em boletim de ocorrência, a fim de justificar a perda documental, pois compete ao empregador, quando ocorrer algum dano a tais instrumentos particulares, promover a sua recuperação, quando possível, ou a sua reconstituição.

Ademais, a Instrução Normativa MTP nº 02/2021 inovou, prevendo em seu artigo 215, que o empregador deve disponibilizar à fiscalização os documentos notificados no formato solicitado. Tal previsão reforça o supramencionado artigo 8º da Lei nº 10.666/2003 e, em adição, almeja evitar situações em que os empregadores disponibilizam documentos notificados em formatos diversos dos solicitados que possam ser inacessíveis ou ilegíveis para os sistemas informatizados da Inspeção do Trabalho, causando atraso ilegítimo na fiscalização.

Como corolário do princípio da boa-fé dentro do processo administrativo, tem-se a proibição da conduta contraditória, dissonante da anteriormente assumida, ao qual se havia adaptado a outra parte e que tinha gerado expectativas legítimas (proibição do *venire contra factum proprium*). Configura-se contraditório, por exemplo, o comportamento do empregador que, em sede de defesa, reconhece o débito levantado na notificação e afirma que solicitou parcelamento integral à Caixa Econômica Federal (CEF), juntando aos autos o pedido do parcelamento, e, em sede de recurso, com a negativa do parcelamento⁹, informa que não deve o valor notificado, vez que já havia recolhido o débito tempestivamente, antes da notificação.

Também decorre do princípio da boa-fé a proibição do benefício da própria torpeza (*nemo turpitudinem suam allegare potest*), de forma que ao administrado é vedada alegação de nulidade fundada em ato ilegítimo anterior praticado por ele dentro do processo (ou dentro da ação fiscal). É com base nesta derivação da boa-fé que se desacolhe argumento de cerceamento de defesa em notificação de decisão por edital, quando foi a própria notificada que não comunicou aos sistemas oficiais da Receita Federal do Brasil a alteração de endereço (artigo 195, Decreto-lei nº 5.844/1943).

É importante acrescentar, ainda, que a boa-fé, além de princípio de direito administrativo, foi erigida a princípio legal de hermenêutica acerca de atos e contratos praticados pela atividade econômica privada, consoante disposto no § 2º do artigo 1º da Lei da Liberdade Econômica, de nº 13.874/2019.

⁹ Destaca-se a situação atinente à negativa do pedido de parcelamento, pois a sua devida formalização implicará no encerramento do contencioso administrativo, conforme artigo 39, §6º, da Portaria MTP nº 667/2021.

Assim, esse princípio também se impõe ao empregador a partir do ramo jurídico que o protegeria teoricamente, evidenciando que o princípio da boa-fé assegura a segurança jurídica dos atos e contratos empresariais com todos os demais atores sociais, entre eles os próprios empresários, seus empregados, a coletividade e a Administração Pública, sendo, portanto, relevante para a estabilidade social como um todo.

Outro exemplo de comportamento contrário à boa-fé ocorre quando o empregador alega que a correspondência e o Aviso de Recebimento - AR, conquanto entregues pelos Correios no seu domicílio fiscal, teriam sido recebidos por pessoa desconhecida, ou por pessoa que não promoveu seu devido encaminhamento, ou, ainda, que teriam sido extraviados.

Segundo a presunção *hominis*, corolário do princípio da boa-fé, ninguém recebe correspondência que não lhe seja endereçada, a não ser que o faça a pedido do interessado. É importante esclarecer que o que ocorre no âmbito do estabelecimento acerca de correspondências recebidas, seja por prepostos, empregados ou pessoas de confiança do empregador e seu posterior extravio, é de exclusiva governabilidade e direção do empregador, donde se conclui ser de sua exclusiva responsabilidade, por força do artigo 2º da CLT, que a ele atribui todos os riscos inerentes ao exercício de sua atividade econômica.

O exercício de atividade econômica deve ser realizado com o devido profissionalismo e cuidado, conforme se interpreta do artigo 966 do Código Civil. É incabível, pois, qualquer alegação de descuido, desconhecimento ou extravio, ainda quando praticado por pessoa que não seja seu empregado.

A propósito, a jurisprudência consolidou entendimento no sentido de que o recebimento de correspondência oficial em domicílio fiscal é válido e sujeita o seu destinatário às obrigações determinadas, não importando para a validade do ato a pessoa que tenha recebido o documento¹⁰.

¹⁰ EMENTA TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 356/STF. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. INTIMAÇÃO POSTAL. ENTREGA NO DOMICÍLIO FISCAL. VALIDADE. CIÊNCIA DO CONTRIBUINTE. IRRELEVÂNCIA. PRECEDENTES.

1. A matéria pertinente aos arts. 26, § 3º, da Lei 9.784/99; e 223 do CPC/73 não foi apreciada pela instância judicante de origem, tampouco constou dos embargos declaratórios opostos para suprir

Outra situação que viola o princípio da boa-fé ocorre quando o empregador questiona a validade do procedimento de notificação recebida via correios ou correio eletrônico no contexto da fiscalização indireta.

O procedimento de fiscalização indireta encontra seu fundamento na legislação ordinária celetista, especialmente o artigo 630, §§ 3º e 4º da CLT.

O Regulamento de Inspeção do Trabalho - RIT, aprovado pelo Decreto Federal nº 4.552/2002, a seu turno, prevê, expressamente no artigo 30, a modalidade de fiscalização indireta, por meio de sistemas de notificações para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Previdência. A partir de então, o MTP baixou, ao longo dos anos, diversas portarias¹¹ dispendo acerca da modalidade de fiscalização indireta, em consonância com o conceito delineado no § 1º do artigo 30 do RIT.

Desde o ano 2000, no âmbito da inspeção do FGTS, a fiscalização indireta foi prevista em diversas Instruções Normativas. Em 2014, a Instrução Normativa SIT nº 105, em seu art. 2º, passou a prever um outro meio de notificações do empregador, além do postal, mas deixou de especificá-lo. Determinou, contudo, um requisito para a sua validade: a comprovação do recebimento. Tal previsão buscou legitimar as notificações de empregadores efetuadas por correio eletrônico, quando seja possível atestar que o destinatário, o empregador ou seu representante legal, tenha recebido

eventual omissão. Portanto, ante a falta do necessário prequestionamento, incide o óbice da Súmula 356/STF.

2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da inexistência de obrigatoriedade de que a intimação postal seja feita com a ciência do contribuinte, exigência extensível tão-somente para a intimação pessoal, bastando apenas a prova de que a correspondência foi entregue no endereço de seu domicílio fiscal. Precedentes: AgRg no Ag 1.392.133/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 27/03/2014; REsp 1.197.906/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12/09/2012; REsp 1.029.153/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 05/05/2008.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

PROCESSO REsp 1548263/CE RECURSO ESPECIAL 2014/0160302-1 RELATOR(A) Ministro SÉRGIO KUKINA ÓRGÃO JULGADOR T1 - PRIMEIRA TURMA DATA DO JULGAMENTO 01/12/2016 DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 16/12/2016.

¹¹ Menciona-se o inciso II do art. 8º, da Portaria MTE nº 993/2008, o inciso II do art. 11 da Portaria MTE nº 546/2010, inciso II do art. 11 da Portaria MTPS nº 643/2016. A Portaria MTP Nº 547/2021, atualmente vigente, prevê, em seu art. 12, inciso II, que a fiscalização indireta é aquela “resultante de OS que envolve apenas análise documental, a partir de notificações aos empregadores, por via postal ou outro meio de comunicação institucional e a partir da análise de dados”.

Sobre o tema, vale destacar que a Instrução Normativa SEFIT/SSST nº 8/1995 já previa o procedimento de fiscalização indireta antes mesmo de ser contemplado pelo RIT, pois a prerrogativa encontra embasamento em competência legal.

a comunicação, seja pelo envio de resposta, ou pela apresentação de documentos. Atualmente, essa previsão consta do art. 8º da Instrução Normativa MTP nº 02/2021.

Desse modo, uma vez observada a formalidade exigível para a notificação do empregador, em consonância com a norma vigente, não se pode questionar a validade do procedimento sem vulnerar o princípio da boa-fé.

5.2. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA

Previsto expressamente no art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e reforçado pela Súmula 473 do STF, esse princípio expressa a prerrogativa e o dever de a Administração Pública anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade.

Dentro do processo administrativo de notificação de débito, figura, na realidade, o dever de a Administração fiscalizar seus próprios atos quanto à juridicidade (legalidade, legitimidade e licitude), convalidar, de ofício, os atos eivados de vício sanável e declarar a nulidade, também de ofício, dos atos sucumbidos por vício insanável (artigo 35, Portaria MTP nº 667/2021). Note-se que aqui se fala em declaração de nulidade, pois essa macula o ato desde o início (efeito *ex tunc*), perfazendo-se sua invalidade como inerente e permanente. A declaração de nulidade ou a convalidação deverão ocorrer tão logo seja conhecido o vício.

Importante salientar que o princípio da autotutela está intimamente ligado ao princípio da revisibilidade, vez que não só o administrado pode solicitar a revisão do ato administrativo, mas sobretudo a Administração revisa-o de ofício quando constata vícios, o que atrai também o princípio da oficialidade, de acordo com o qual a mobilização do processo em consonância com as normas jurídicas é encargo da própria Administração.

É em razão desse princípio que, uma vez alegado e demonstrado pelo empregador a existência de recolhimentos do FGTS e/ou da contribuição social não considerados, mas efetuados em data anterior à da apuração do débito, cabe à Administração aferir sua liquidez por meio dos dados disponíveis nos bancos de dados oficiais, e mediante o uso dos sistemas disponíveis, propondo, se cabível, a emissão do devido Termo de Retificação (artigo 268, Instrução Normativa MTP nº 02/2021).

Também se pode inferir que, com base nesse princípio, a juntada de prova de recolhimentos anteriores não considerados aponta estreitamente para a realização da verificação de ofício de outros recolhimentos que, porventura, não tenham sido considerados (artigo 5º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021). Tal atitude, além de acatar a autotutela, preserva o princípio da eficiência, evitando possíveis retrocessos processuais desnecessários no futuro.

Por fim, vale lembrar que, em respeito à autotutela, cabe ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise verificar de ofício a prescrição e a decadência de parcelas nas notificações de débito do FGTS e CS, emitindo Termo de Alteração de Débito (artigo 271, Instrução Normativa MTP nº 02/2021) caso sejam elas constatadas.

5.3. PRINCÍPIO DA VERDADE REAL/MATERIAL

O Estado baseia sua ação sobre pressupostos reais, em estrito cumprimento da lei (legalidade), voltado às suas legítimas finalidades (legitimidade) e subordinado à licitude.

No campo do processo administrativo trabalhista de notificação de débito, a Administração Pública almeja efetuar o lançamento do montante real devido ao FGTS e de Contribuição Social, objetivando liquidez.

Com o protocolo da notificação de débito pelo AFT notificante, inicia-se o processo administrativo, no qual o empregador pode apresentar sua tese defensiva, bem como solicitar a produção probatória, devendo juntar os documentos que julgar pertinentes. Ao longo do trâmite desse processo a Administração possui o dever de buscar a verdade material, exercendo, de ofício, o controle do ato original e/ou convalidando e examinando todas as questões fáticas e de direito argumentadas, além de todas as provas trazidas aos autos.

Aqui, vale destacar que os atos da Administração gozam de presunção de validade até prova em contrário. Trata-se esta concepção de uma presunção relativa estendida à veracidade, à legalidade, à legitimidade e à licitude da ação administrativa, que admite, portanto, ser infirmada sob qualquer um desses seu quádruplo aspecto.



Dessa forma, por versar uma certeza relativa de validade jurídica, cederá ante a prova em contrário legítima. Assim, comprovado pelo empregador qualquer erro no lançamento original do débito (como, por exemplo, motivo de afastamento do empregado, lançamento de débito inexistente, recolhimentos anteriores), cabe à Administração retificar o ato, buscando a verdade material (base de cálculo real).

De igual maneira, é em respeito à verdade material que, constatado pela Administração lançamento de débito inferior em notificação de débito, cabe a ela a emissão de Termo de Retificação do lançamento original com aumento do valor notificado anteriormente.



O princípio da verdade real dentro do processo administrativo de notificação de débito está intimamente ligado ao princípio da oficialidade, vez que a Administração deve produzir, de ofício, provas necessárias ao conhecimento dos fatos reais que estão ao seu alcance (artigos 29 e 37, Lei nº 9.784/1999). Ilustrativamente, caso o empregador alegue afastamento de empregado por auxílio-doença que resulte em apuração indevida de FGTS, mediante correspondente comprovação do fato no processo, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deve efetuar a consulta aos sistemas a que dispõe de acesso, tal como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Enfim, o princípio da verdade real impõe à Administração o dever de consulta aos sistemas disponíveis ante alegações que se comprovam por meio deles, sendo descabido exigir do administrado a comprovação de informações constantes desses sistemas (artigo 2º, Decreto nº 9.094/2017).

É importante evidenciar que esse princípio deve ser sopesado com o princípio da boa-fé. Assim, o empregador deverá, sempre que possível, apresentar argumentos e fundamentos específicos e ao menos indícios probatórios a fim de afastar equívocos no ato administrativo, pois é seu dever colaborar com o esclarecimento dos fatos relevantes ao processo administrativo, a teor do artigo 4º da Lei nº 9.784/1999. Vale dizer que um pedido de revisão da integralidade do débito, por alegação genérica de equívoco no ato, não é capaz de ensejar tal providência por parte da Administração; como visto, o ato administrativo que preenche as formalidades exigíveis presume-se válido, salvo comprovação em contrário.

5.4. PRINCÍPIO DA OFICIALIDADE

O princípio da oficialidade ou do impulso oficial denota a prerrogativa de a Administração Pública instaurar (artigo 5º, Lei nº 9.784/1999), mobilizar (artigo 2º, parágrafo único, inciso XII, Lei nº 9.784/1999) e revisar (artigo 65, Lei nº 9.784/1999), de ofício, o processo administrativo, inclusive no que diz respeito à instrução probatória (artigos 29 e 37, Lei nº 9.784/1999; artigo 33, Portaria MTP nº 667/2021), conforme ensinamentos de Di Pietro (2014, p. 702):

O princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público. Portanto, a oficialidade está presente: 1. no poder de iniciativa para instaurar o processo; 2. na instrução do processo; 3. na revisão de suas decisões. Em todas essas fases, a Administração pode agir *ex officio*.

Dessa forma, quanto ao dever de mobilização dos autos, a Administração Pública deve impulsionar de ofício o processo administrativo trabalhista de notificação de débito, atentando-se para a razoável duração do processo e, conseqüentemente, para o cumprimento dos prazos previstos para a prática dos atos processuais¹², em que pese estes sejam impróprios¹³ e esse processo não se sujeite à prescrição intercorrente.¹⁴

No que diz respeito à instrução probatória, o princípio sob análise guarda conexão com o princípio da verdade material, cuja aplicabilidade, no âmbito do processo administrativo trabalhista de notificação de débito, dá-se no dever de obtenção, de ofício, das informações necessárias à instrução do processo constantes dos bancos de dados da própria Administração Pública, especialmente no que diz respeito à legitimidade processual, ao enquadramento do empregador na RFB e à certeza e liquidez do lançamento, conforme tratado no princípio específico.

¹² A título exemplificativo, cita-se o prazo estipulado para o cumprimento de diligência e saneamento pelo artigo 34 da Portaria MTP nº 667/2021.

¹³ Prazos para os quais a lei não prevê penalidade para o seu descumprimento.

¹⁴ O prazo prescricional previsto no artigo 1º da Lei nº 9.873/99 refere-se à ação punitiva da Administração e, portanto, atinge somente os processos administrativos trabalhistas decorrentes da lavratura de autos de infração, não incidindo nos autos das Notificações de Débito, uma vez que estas não objetivam a punição do empregador, mas sim a cobrança do FGTS/CS devido e não recolhido.

5.5. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

O princípio da motivação implica no dever de a Administração Pública justificar o ato administrativo praticado, com a explicitação dos motivos de fato e de direito que ensejaram a sua prática. Trata-se, nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 49), da formalização dos motivos:

Motivação é a justificativa expressa que o agente administrativo menciona no ato administrativo. Cuida-se da forma de expressar as razões que conduziram o agente à prática do ato. Essas razões formam o motivo do ato, um dos elementos imprescindíveis no plano de validade dos atos administrativos. Quando o motivo é formalizado no ato, a doutrina passa a denominar o fato de motivação.

Nesse sentido, para fins de atendimento do princípio sob análise, os relatórios que compõem a Notificação de Débito constituem-se na motivação do ato de lançamento¹⁵. No que diz respeito à atividade de análise do processo, o parecer elaborado constitui a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente (artigos 18, Portaria MTP nº 667/2021; 3º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021; 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso VII; e 50, Lei nº 9.784/1999).

Referido parecer, em pleno atendimento ao princípio da motivação, deverá possuir fundamentação jurídica suficiente e adequada ao objeto do processo, bem como ao ordenamento jurídico vigente e às orientações expedidas pela Coordenação-Geral de Recursos da Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (artigo 4º, inciso III, Instrução Normativa MTP nº 01/2021). Além disso, deverá enfrentar, de forma clara e precisa, os argumentos, provas e pedidos trazidos pelo administrado (artigo 36, Portaria MTP nº 667/2021), conforme abordado nos itens referentes aos princípios do contraditório e da ampla defesa, vez que a motivação do ato é pressuposto para o pleno exercício do direito de defesa.

¹⁵ Vide artigo 261, Instrução Normativa MTP nº 02/2021.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem dos princípios sob a perspectiva prática da atividade de análise de processos de notificação de débito explicita a importância do tema no campo do processo administrativo trabalhista.

Conforme demonstrado, alguns dos principais princípios constitucionais são observados apenas em sede processual administrativa, quando encerrada a fase da ação fiscal que culminou na lavratura de autos de infração ou, no que aqui sobreleva, no lançamento do crédito do FGTS e da Contribuição Social por meio da Notificação de Débito (NDFC).

Logo, a observância dos princípios constitucionais, processuais e administrativos deve permear a atividade dos atores envolvidos na rotina do processo administrativo trabalhista da NDFC, não se resumindo apenas à autoridade julgadora em primeira ou segunda instâncias administrativas, mas também estendida aos servidores que manejam o processo em alguma fase e, sobretudo, a Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade de análise e ao próprio administrado que figure no pólo passivo da NDFC.

O conhecimento do alcance teórico dos princípios e o seu manejo na rotina prática do Auditor-Fiscal analista garante maior segurança no desenvolvimento dos atos processuais no âmbito do processo administrativo, resguardando-o de vícios e eventuais arguições de nulidade, o que confere mais eficiência administrativa à atividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943**. Dispõe sobre a cobrança e fiscalização do imposto de renda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5844.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a fiscalização, apuração e cobrança judicial as contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001**. Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp110.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Instrução Normativa MTP 01, de 25 de outubro de 2021**. 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:
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa/mtp-n-1-de-25-de-outubro-de-2021-355519634>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 667, de 08 de novembro de 2021**. Aprova normas para a organização e tramitação dos processos de auto de infração, de notificação de débito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e da Contribuição Social; regulamenta o Sistema Eletrônico de Processo Administrativo Trabalhista; estabelece parâmetros para a aplicação das multas administrativas de valor variável, previstas na legislação trabalhista; e disciplina os procedimentos administrativos de emissão da certidão de débitos, oferta de vista, extração de cópia, verificação anual dos processos administrativos e procedimento para autorização do saque de FGTS pelo empregador, quando recolhido a empregados não optantes. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-667-de-8-de-novembro-de-2021-359094059>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 671, de 08 de novembro de 2021**. Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho. Disponível em:
<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/legislacao-trabalho/PORTARIAMTP671de08denovembrode2021versofinal14862022.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Instrução Normativa MTP 02, de 08 de novembro de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-359448244>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal: Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999**. 5ª ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Justen Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015**. 5ª ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. rev. e atual. (*Kindle*). Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. (*Kindle*). Barueri: Método, 2022.

THE PRINCIPLES INVOLVED IN THE ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE LABOR PROCESS OF DEBT NOTIFICATION

ABSTRACT

All branches of law have general and specific principles that apply to them, and these may be explicitly or implicitly provided by the legal system. In this sense, considering the importance and usefulness of the principles in the activity of analysis of administrative processes of Debt Notification, the main principles used in the development of this activity are discussed in this work. For didactic purposes, the present study classifies the principles in constitutional, procedural and administrative, with the examination of those that, more frequently, are present in the routine of the analysis of administrative processes of Notification of Debt. The examination of the issue adopts a practical bias, in which the concepts explained are related to



the practice experienced in the activity of the analyst inspector, involving the rules applicable within the scope of the Ministry of Labor. It is also worth noting that observance and respect for the principles are not limited to the labor inspector working in the process, but involve all actors present in the procedural relationship, thus reaching the employer as well.

Keywords: Principles. Labor administrative process. Debt Notification. Analysis activity.

MODELO LÓGICO: UMA PROPOSTA PARA APLICAÇÃO NA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Celso Amorim Araújo¹

Sumário: 1 Introdução; 2 A proposta de um modelo lógico para a Inspeção do Trabalho; 3 Explicação do problema e referências básicas; 3.1 Árvore de problemas; 3.2 Objetivos; 3.1.1 Passos para construção da árvore de problemas; 3.2.1 Passos para definição dos objetivos; 3.3 Público-alvo; 3.3.1 Passos para identificação e delimitação do público-alvo; 3.4 Descritores; 3.4.1 Passos para definição dos descritores; 4 Estruturação do programa para alcance de resultados; 4.1 Passos para composição do componente Estruturação; 5 Fatores relevantes do contexto; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO

O presente trabalho apresenta proposta de modelo lógico para sistematizar uma maneira de criar, programar, implementar, monitorar e avaliar os programas, projetos e ações da Inspeção do Trabalho de forma a fazer com que os auditores e gestores tenham visão clara de todas as fases de atuação e, com isto, contribuir para que decisões sejam tomadas com base em evidências. Baseia-se no Modelo Lógico desenvolvido pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aqui adaptado à realidade da Inspeção do Trabalho com a agregação de outros elementos: a abordagem da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o planejamento estratégico dos serviços de inspeção do trabalho visando a conformidade trabalhista, a abordagem da descrição de uma teoria da mudança por cadeia de resultados e referenciais teóricos para conceituação e construção de indicadores. Conclui-se que a agregação de um elemento de aprofundamento da análise como a teoria da mudança e um elemento voltado para as características particulares da Inspeção do Trabalho, como a abordagem da OIT traz, ao Modelo Lógico do Ipea, a necessária flexibilidade e adequação às especificidades da instituição.

Palavras-Chave: modelo lógico. teoria da mudança. inspeção do trabalho. planejamento.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho; Mestre em Economia do Trabalho para o Desenvolvimento (Universidade de Turim - Science Po – ITC/ILO), Mestre em Economia do Setor Público (UnB - Esaf), Especialista em Análise de Sistemas/Banco de dados (UFSCAR - UESC), Graduado em Engenharia Elétrica (UFBa), Graduado em Ciências Econômicas (UCSal).

1 INTRODUÇÃO

Os Auditores-Fiscais do Trabalho, sejam ou não gestores da Inspeção do Trabalho², naturalmente compreendem muito bem a lógica de funcionamento das ações de fiscalização, são conhecedores dos procedimentos, documentos e ferramentas à sua disposição. Entretanto, é razoável supor que nem todos são capazes de expressar essa lógica em um modelo gráfico claro de forma a comunicar tudo aquilo que compreendem³. De fato, todos eles conhecem a finalidade legal da instituição, disposta no artigo 1º do Regulamento da Inspeção do Trabalho (BRASIL, 2002), de assegurar a aplicação das disposições legais e, muitas vezes, aplicam a melhor técnica sem, contudo, fazer uma reflexão sobre sua contribuição dentro da lógica ou modelo pensado pela alta direção para o alcance dos objetivos traçados.

A diversidade de competências e procedimentos pode fazer com que até mesmo a alta direção não tenha de forma muito sistematizada os modelos de atuação utilizados pela Inspeção do Trabalho. Adicionalmente, dificuldades de acesso tempestivo aos dados gerados nos próprios procedimentos fiscais podem tornar ainda mais complexa a tentativa de monitoramento, avaliação e representação daquilo que é realizado.

Ciente de que um modelo é sempre uma idealização e simplificação da realidade, o modelo proposto aqui é resultado de um esforço para sistematizar uma maneira de criar, programar, implementar, monitorar e avaliar os programas, projetos e ações da Inspeção do Trabalho de forma a fazer com que os auditores e gestores tenham uma visão clara de todas as fases de atuação e, com isto, contribuir para que decisões sejam tomadas com base em evidências.

A já citada diversidade de competências da Auditoria-Fiscal, a complexidade dos seus processos de atuação, as transformações do mundo do trabalho e a constante redução do quadro efetivo de auditores ao longo dos anos têm trazido enormes desafios na busca pela qualidade das intervenções fiscais. Diante dessa realidade, a adoção de um modelo de análise, avaliação e monitoramento de

² Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), que foi Secretaria até janeiro de 2019, será aqui referida simplesmente como Inspeção do Trabalho.

³ Análise semelhante foi desenvolvida por MARTINS, et al. (2018) em relação a executivos e gerentes.

programas⁴ direcionado ao aumento da efetividade da Inspeção do Trabalho pode trazer avanços importantes. Segundo CASSIOLATO e GUERESI (2010),

a construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção.

O modelo lógico do Ipea tem sido abordado em diversos estudos, documentos e cursos realizados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e contribuído para aperfeiçoar a gestão do governo brasileiro. Esse conhecimento vem se consolidando e, aliado a estudos e metodologias adotados por outras instituições, pode contribuir para a definição de modelos voltados à Inspeção do Trabalho. Já em 2010, Pires (p. 20) propõe a utilização de modelos lógicos “para fortalecimento do planejamento como uma etapa de lançamento das bases para avaliação” da Inspeção do Trabalho.

Nesse sentido, há uma experiência de adoção do modelo lógico do IPEA na sua concepção original aplicada à Inspeção do Trabalho. Concebido em 2014 pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e modelado em conjunto com o IPEA, o Plano Nacional de Combate à Informalidade do Trabalhador Empregado (Plancite)⁵ foi implantado em 2015 e trouxe avanços importantes para a gestão do combate à informalidade pela SIT. Entretanto, apesar do modelo ter se adaptado bem ao desenho da política, identificando as causas do problema, adotando medidas objetivas para a solução e delineando a mudança de estratégia de ação, quando se trata do nível mais operacional das ações, não se observou grandes avanços, principalmente no que diz respeito ao alcance de metas. O Relatório N° 201702007, de Avaliação dos Resultados da Gestão, da Controladoria-Geral da União (CGU), que avalia a aplicação do Plancite no nível operacional da unidade regional do Paraná, resume:

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da auditoria, verificou-se que a execução do Projeto Combate à Informalidade até setembro de 2017 não vem alcançando as metas previstas e, nesse

⁴ O termo programa é aqui utilizado de forma abrangente. O modelo proposto se aplica também de forma mais restrita a projetos e ações.

⁵ Ver ARAÚJO, Celso. (2018) e <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/areas-de-atuacao/combate-a-informalidade>



contexto, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, são necessários a organização da força de trabalho, a criação e efetiva utilização de indicadores de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade para o cumprimento adequado das demandas internas e externas (BRASIL, 2017).

De fato, o modelo adotado não chega ao nível de detalhamento das operações realizadas, até porque há características na atuação da Inspeção do Trabalho que tornam difícil a sua utilização sem algum tipo de adaptação e/ou acréscimo a partir de outros modelos, metodologias ou métodos.

Deve-se, portanto, considerar as especificidades da atuação da Inspeção do Trabalho e buscar adequação à sua realidade. Algumas questões são relevantes. A primeira delas é o fato de a Inspeção do Trabalho se tratar de uma instituição de fiscalização com poder de polícia. Isso traz à tona uma diferença fundamental quando comparada com a maioria das instituições, uma vez que muitas das medidas adotadas nas suas políticas são coercitivas. Ainda, aspectos como os financeiros, comportamentais, penais, de sigilo, entre outros, têm grande importância e precisam ser abordados com olhar próprio.



Outra particularidade importante diz respeito ao público-alvo. Certamente, o principal público-alvo beneficiário das políticas de inspeção do trabalho é o trabalhador, uma vez que o objetivo da Inspeção do Trabalho é garantir a conformidade trabalhista e o direito do trabalho segue o princípio da proteção. Entretanto, essas políticas são, na sua maioria, voltadas para mudança de comportamento do empregador, já que, em última análise, ele é quem decidirá se vai cumprir a legislação trabalhista. Várias questões presentes no mundo do trabalho podem influenciar esse comportamento, o que pode demandar um método próprio de análise. Acrescenta mais complexidade às atividades de inspeção o fato de haver situações em que os empregadores não são facilmente identificáveis ou situações em que eles nem existem de fato. São os casos de trabalho não assalariado, também incluídos nas competências dos auditores.

A estrutura aqui proposta utilizou, então, o Modelo Lógico do IPEA como ponto de partida. Desenvolvido com fundamento no conhecimento e na experiência de seus técnicos, o Modelo Lógico do IPEA utiliza três componentes na sua construção e incorpora alguns métodos de planejamento.

O primeiro componente [explicação] combina aspectos metodológicos do ZOPP⁶ (a árvore de problemas), do PES⁷ (descritores do problema na situação inicial e identificação de causas críticas) e a explicitação de critérios de priorização de beneficiários sugerida pelo Ipea. O segundo e o terceiro componentes [estruturação e fatores de contexto] têm origem em propostas de autores de modelo lógico, como por exemplo MCLAUGHLIN, J. e JORDAN, G (2004). (CASSIOLATO e GUERESI. 2010, p.7).⁸

Buscou-se, a partir daí, adaptá-lo à realidade da Inspeção do Trabalho com a agregação de outros elementos: a abordagem da OIT para o planejamento estratégico dos serviços de inspeção do trabalho visando a conformidade trabalhista; a abordagem da descrição de uma teoria da mudança por cadeia de resultados; e referenciais teóricos para conceituação e construção de indicadores.

A OIT apresenta uma metodologia de organização das ações que propõe uma mudança de foco nos serviços de inspeção do trabalho em relação ao modelo tradicional de fiscalização. No modelo tradicional, o foco recai sobre a supervisão da própria fiscalização enquanto, na metodologia apresentada, o foco passa a recair no monitoramento da conformidade. É certo que a Inspeção do Trabalho do Brasil já vem buscando concentrar esforços na promoção da conformidade. Isso pode ser percebido nos seus documentos relacionados ao planejamento, nos projetos estratégicos de gestão etc.⁹, entretanto, ainda carece de um modelo que permita analisar os vários aspectos dos problemas de conformidade, estabelecer a estratégia de ação e definir os indicadores de monitoramento. O modelo proposto pela OIT traz elementos muito importantes para ajudar a suprir essa carência.¹⁰

Outro elemento utilizado é a teoria da mudança. Uma teoria da mudança é a descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados (GERTLER. et al. 2018). A ideia de incorporar teoria da mudança em um modelo a ser utilizado pela Inspeção do Trabalho vem do fato de ela ser capaz de apresentar de

⁶ Zielorientierte Projektplanung (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos)

⁷ Método de Planejamento Estratégico Situacional

⁸ Sobre o Modelo Lógico do Ipea, ver Cassiolato e Guerresi (2010)

⁹ Um exemplo de busca pela conformidade é a escolha dos indicadores de responsabilidade da SIT no Planejamento Estratégico do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE para o período 2014 a 2015, aprovado pela Portaria nº 300, de 13 de março de 2014. São indicadores focados nas taxas de informalidade e acidentalidade no trabalho.

¹⁰ A OIT propõe seis passos para o planejamento: 1. Análise da inspeção do trabalho; 2. Análise de problemas e público-alvo; 3. Análise de influências; 4. Análise das partes interessadas; 5. Análise das intervenções e 6. Implementação do plano estratégico de conformidade. Ver ILO (2017).



uma forma bastante simples e clara a cadeia de resultados que se pretende gerar no contexto operacional das ações de inspeção. Com ela é possível fazer uma análise aprofundada e, ao mesmo tempo, de fácil compreensão; selecionar as principais perguntas a serem respondidas durante a análise do problema a ser enfrentado; explicar a sequência das atividades e identificar os indicadores necessários ao monitoramento das ações.¹¹

O terceiro e último elemento reúne alguns referenciais teóricos sobre a construção de indicadores. A Inspeção do Trabalho produz e armazena uma enorme quantidade de dados sobre seus procedimentos e resultados, entretanto tem deixado a desejar no seu tratamento, transformação em informações úteis e efetiva utilização como subsídio à tomada de decisão. A grande quantidade de dados é sem dúvidas um ótimo ponto de partida para a construção de um sistema de indicadores que possa suprir essa carência, porém é também um estímulo à tentação de se produzir um excesso de números que mais atrapalhem do que direcionem para a melhor decisão. É desejável e importante dispor de um método cuidadoso de escolha das informações que serão utilizadas. Em outras palavras, pode-se até afirmar que quanto mais dados melhor, mas não se pode afirmar que quanto mais indicadores melhor para o acompanhamento das ações. É importante buscar os indicadores corretos e na quantidade certa. Nesse sentido, a incorporação de referenciais teóricos e metodológicos é essencial para viabilizar a criação, classificação, seleção e uso de indicadores no monitoramento das ações e programas.

É importante deixar claro que não se trata de um modelo totalmente novo. Em verdade, o que há de novidade na proposta é a combinação de vários elementos disponíveis no campo de conhecimento das ferramentas de gestão pública para obter um modelo adequado às necessidades da Inspeção do Trabalho.

As principais fontes desse conhecimento para a composição do modelo aqui proposto foram os documentos sobre modelo lógico, avaliação de impacto e indicadores do Ministério do Planejamento, os cursos oferecidos pelo *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (J-PAL) e Enap, as orientações da OIT para o

¹¹ Sobre a essa abordagem da teoria da mudança, ver Gertler. et al (2015) e o curso Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>



planejamento estratégico das inspeções do trabalho voltado à conformidade e o manual de construção de indicadores compostos da OCDE.¹²

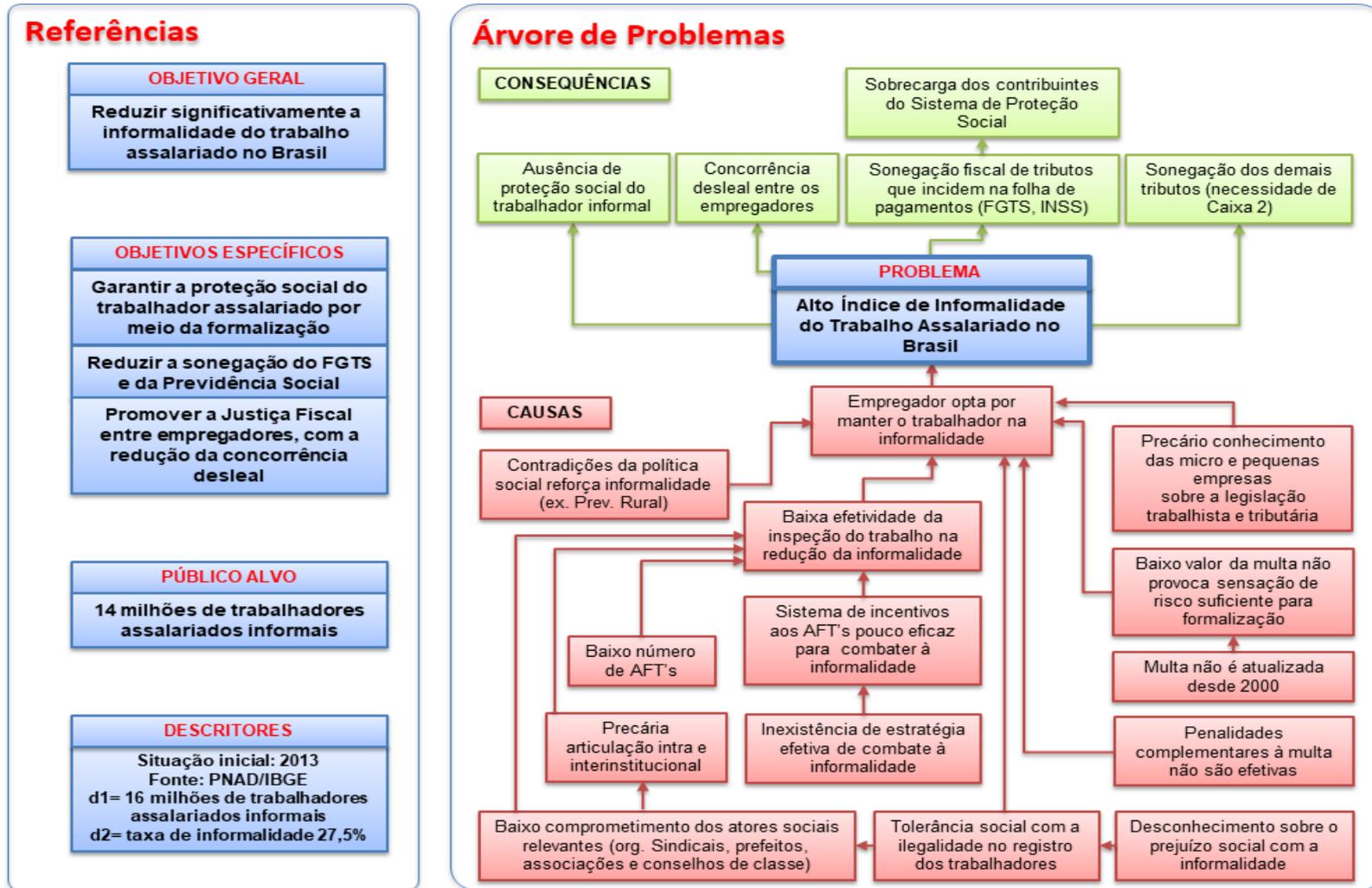
2 A PROPOSTA DE UM MODELO LÓGICO PARA A INSPEÇÃO DO TRABALHO

O modelo lógico proposto para a Inspeção do Trabalho será aqui tratado em duas abordagens. A primeira, aplica-se ao nível mais alto da gestão, sendo adequada para modelagem das políticas de inspeção do trabalho por área de atuação, seja essa área delimitada por um setor econômico ou por um tema que norteiam as atividades ou projetos estratégicos definidos nas diretrizes do planejamento da SIT. Neste caso, é aplicado exatamente o modelo lógico do Ipea, com todos os seus componentes, na forma original. Como exemplo, tem-se o modelo lógico do Plancite, tratado nas Figuras 1 a 4.



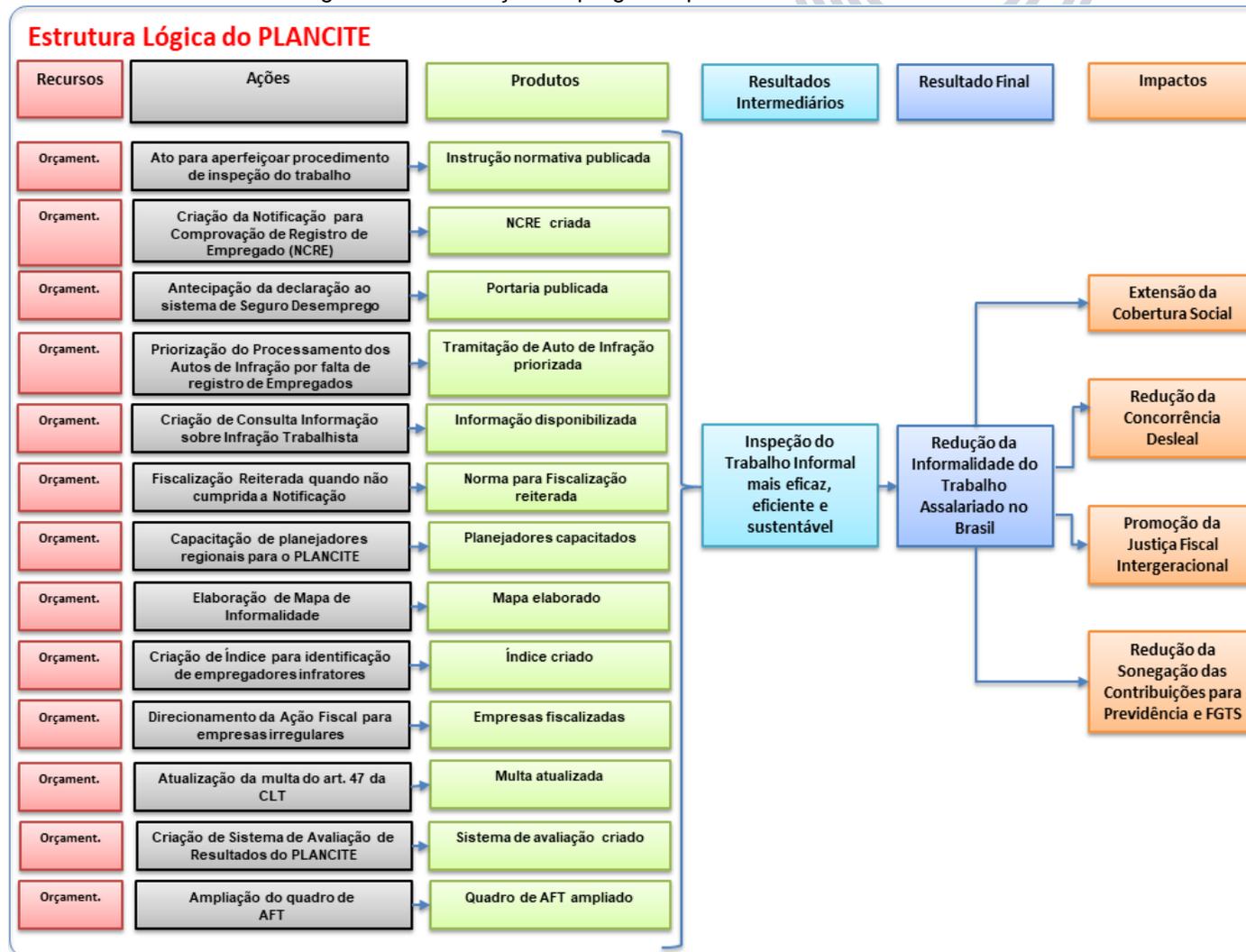
¹² Ver OCDE (2018).

Figura 1: Explicação do problema e referências básicas



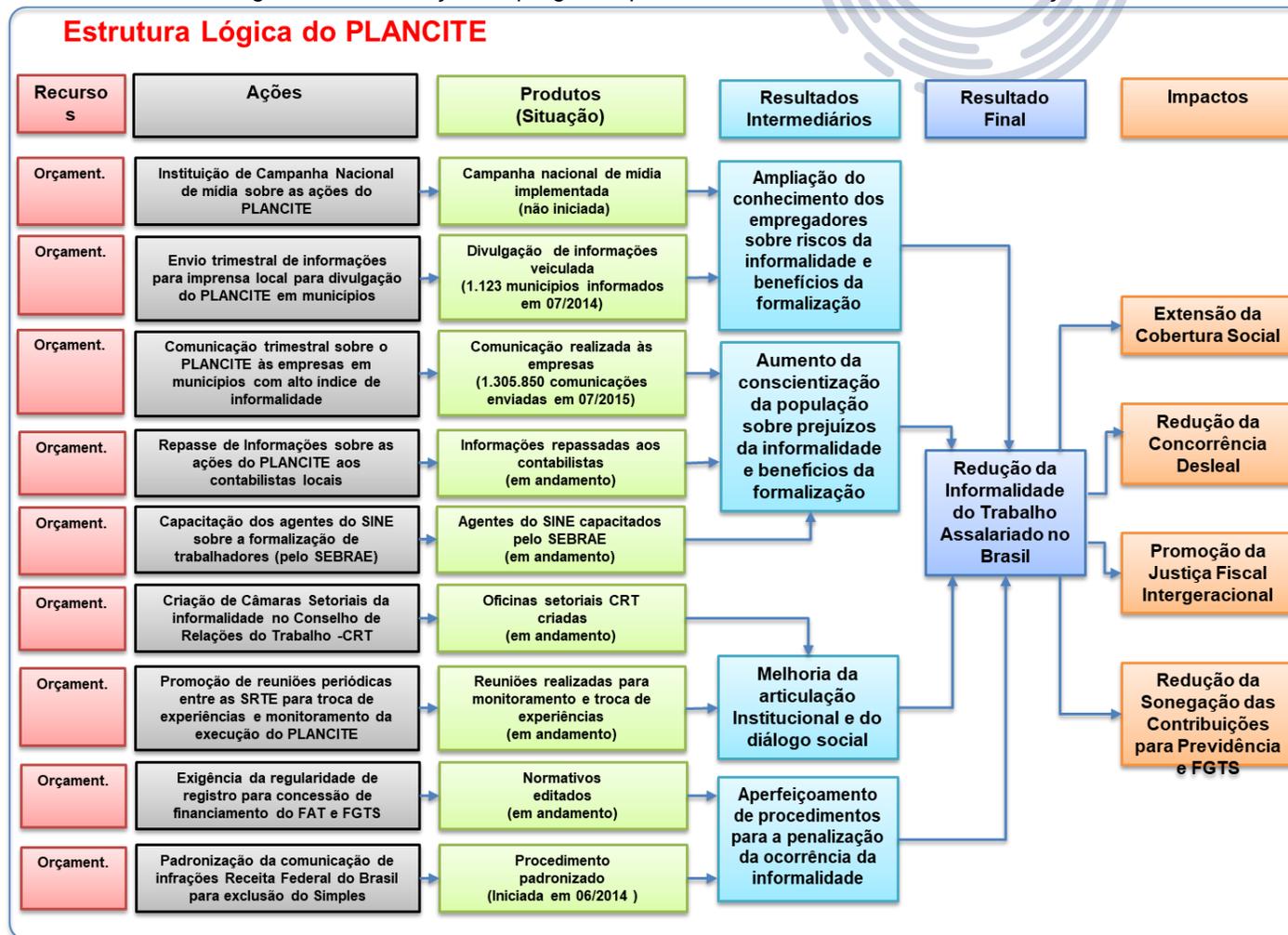
Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Figura 2: Estruturação do programa para alcance de resultados



Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Figura 3: Estruturação do programa para alcance de resultados - Continuação



Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Figura 4: Fatores relevantes do contexto



Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.



A segunda abordagem se aplica ao nível operacional, sendo mais adequada para modelagem das intervenções setoriais ou regionais planejadas e executadas em cada atividade ou projeto. Esta abordagem utiliza a estrutura do Modelo Lógico do Ipea com a agregação dos demais elementos citados. Estes elementos, em verdade, também podem ser utilizados para aprofundar a análise das atividades dispostas na primeira abordagem. Assim eles podem, por exemplo, ser muito úteis para a criação de indicadores para acompanhamento destas atividades.

É justamente esse o caso que será aqui utilizado como exemplo para ilustrar a etapa de estruturação do modelo. Parte-se dos problemas levantados no Modelo Lógico do Plancite, que foi elaborado com a primeira abordagem, e detalham-se as etapas do que se propõe como segunda abordagem que traz os elementos adicionados. Ao final de cada tópico, apresenta-se também a enumeração dos passos a serem seguidos para a construção do modelo proposto.

3 EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA E REFERÊNCIAS BÁSICAS



Como no Modelo Lógico do Ipea, o componente da Explicação do modelo proposto é subdividido em árvore de problemas, objetivos, público-alvo e descritores.

3.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS

Para iniciar a análise, é necessário identificar o problema central que se pretende resolver ou mitigar; pensar nas principais consequências, que são problemas gerados pelo problema central, e nas causas, que são também problemas, mas que estão na origem do problema central. Utiliza-se, então, a árvore de problemas, uma ferramenta que possibilita de forma simples, prática e visual a análise dos problemas enfrentados e suas relações de causa e efeito.

O problema central deve ter um enunciado suficientemente claro para comunicar e não gerar dúvidas sobre o que se quer resolver, pois toda a intervenção a ser realizada para a solução será pensada em torno dele.

Uma vez definido o problema central, é o momento de fazer uma reflexão mais profunda sobre a questão trabalhista foco da intervenção. O recomendado é que esse



esforço seja feito por um grupo de auditores que possa trazer conhecimento e experiências na área de atuação em que está inserido o problema. Na discussão sobre os problemas-causa, é necessário identificar quais deles mais influenciam o problema central, e classificá-los como as causas críticas.

É importante considerar que os problemas trabalhistas no Brasil não são novos e são resultados de muitos fatores, às vezes de questões estruturais complexas. A Inspeção do Trabalho tem papel fundamental na busca da conformidade, mas a experiência mostra que apenas ações de fiscalização de forma isolada não são suficientes para resolvê-los. Assim a análise desses problemas deve sempre considerar que a integração de ações com outros órgãos ou instituições pode ser necessária.

Os arranjos institucionais são fundamentais, pois demonstram a interdependência e a integração setorial ou funcional e federativa necessária na ação pública. A consistência do desenho de uma política está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do sistema de políticas públicas. Uma ação na área de educação pode ter resultados diretos e indiretos na área de saúde, por exemplo. Da mesma forma, uma política formulada no âmbito federal pode ter diferentes formas de articulação, implantação e de efetividade de resultados, caso estejam ou não envolvidas instituições e atores estaduais e/ou municipais. (BRASIL, 2018).



3.1.1 Passos para construção da árvore de problemas

1. Identificar o problema central que se pretende resolver ou mitigar.
2. Identificar as principais consequências, que são problemas gerados pelo problema central.
3. Identificar as causas, que são também problemas, mas aqueles que estão na origem do problema central.
4. Selecionar os problemas-causa críticos nos quais se deseja intervir.
5. Criar identificador para cada problema-causa crítico, para facilitar a relação com as possíveis atividades, pois cada problema-causa pode dar origem a uma ou mais ações do componente Estruturação.

3.2 OBJETIVOS

Os objetivos são as mudanças desejadas nos problemas em discussão. No caso particular da Inspeção do Trabalho, o objetivo central está direcionado para assegurar a conformidade trabalhista de um determinado segmento do mundo do trabalho. Na maioria das vezes o problema não poderá ser totalmente resolvido, assim, a declaração do objetivo deve refletir a parcela do problema que se quer resolver. Quanto mais operacional for a intervenção, mais precisa deve ser essa declaração, que deve levar em consideração o tamanho do problema e da capacidade de intervenção. Erradicar o trabalho infantil, por exemplo, pode ser um objetivo central de uma política institucional de longo prazo, porém jamais de uma operação de combate ao trabalho infantil.

O objetivo central da operação deverá ser mais específico e definido, de maneira a direcionar corretamente as ações. Então, importa analisar certas características do problema que permitirão avaliá-lo na proporção que se deseja resolver. Essas características delimitam os objetivos, permitem avaliar os potenciais e limitações dos instrumentos utilizados pela Inspeção do Trabalho e pensar sobre possíveis inovações nas abordagens a serem adotadas, além de ajudar a aperfeiçoar o processo de identificação das possíveis causas e consequências dos problemas que se deseja resolver ou mitigar. Pode-se estar diante de causas financeiras, sociais, culturais, regionais, entre outras, que fiquem evidentes durante esse esforço.

A análise do problema para sua delimitação é realizada na forma utilizada pela OIT em sua abordagem para o planejamento estratégico dos serviços de inspeção do trabalho visando a conformidade trabalhista.

É possível que a delimitação do problema tenha que ser feita mais de uma vez, por exemplo, quando certa estratégia de ação é pensada nacionalmente e repassada para as unidades regionais. Ao se deparar com a atribuição o gestor regional poderá analisá-la de acordo com as características e limitações locais.

Os objetivos específicos são definidos como as mudanças nas situações problemas que estão em torno do problema central, sejam causas ou consequências. Em verdade, como será visto mais adiante, as mudanças desejadas nos problemas-causa são também resultados intermediários.

3.2.1 Passos para definição dos objetivos

1. Definir o objetivo geral como a mudança que se deseja alcançar no problema central.
2. Definir os objetivos específicos como as mudanças que se desejam alcançar nas causas e consequências do problema.
3. Delimitar objetivos¹:
 - a. Delimitar regiões, setores prioritários e portes das empresas que serão foco da operação.
 - b. Entender o modelo de negócio, descobrir detalhe da lógica do funcionamento da empresa, como a empresa ganha dinheiro (OSTERWALDER, 2004; Apud MARTINS, MOTA E MARINI, FGV p.3). Essa informação pode ser relevante quando a motivação para a inconformidade é financeira.
 - c. Analisar a posição da empresa na cadeia de fornecimento (produtora, atacadista, varejista etc.). Verificar sua postura em relação à devida diligência para uma Conduta Empresarial Responsável (CER)².

3.3 PÚBLICO-ALVO

Para definir o público-alvo, é necessário identificar a população potencial, que é aquela afetada pelo problema diagnosticado. Nem sempre o público potencial é igual ao público-alvo. Se a intervenção não é direcionada para um segmento específico de trabalhadores, o público-alvo será igual à população potencial (BRASIL, 2018). Entretanto, sendo a intervenção da Inspeção do Trabalho focada em determinado segmento, será considerada elegível a parcela da população potencial desse segmento que está sem o direito trabalhista e, entre estes trabalhadores, o público-alvo será o segmento selecionado para receber o efeito ou o benefício resultado da intervenção.

No caso das políticas de inspeção do trabalho o público-alvo é sempre definido diretamente pelos gestores da intervenção, uma vez que a população potencial não

¹ Baseado em ILO, 2017.

² Ver OCDE, 2018.

se candidata para receber o benefício. Os gestores precisam, então, estabelecer os critérios que serão utilizados na seleção do público-alvo.

Como já mencionado, na maioria das vezes a Inspeção do Trabalho tem como foco a intervenção nos empregadores para gerar resultado para os trabalhadores. Para estes o objetivo da Inspeção é assegurar o direito, enquanto para aqueles a função da inspeção é assegurar o cumprimento da obrigação. Em última análise, a intervenção direcionada a produzir mudança no comportamento do empregador é elemento utilizado para alcançar o benefício para o empregado. Assim, os critérios de seleção estão na maioria das vezes relacionados com características dos empregadores ou da relação de emprego. Por exemplo, quantifica-se o público-alvo pela totalização da quantidade de trabalhadores em cada empregador e analisam-se as condições de trabalho a eles oferecidas em função do comportamento desse mesmo empregador. É também com base no comportamento do empregador que se pode analisar detalhes da conformidade, como violações que motivam o projeto e violações derivadas, por exemplo, a sonegação do FGTS como consequência da falta de registro dos empregados. Essas e outras informações são relevantes quando se deseja delimitar o âmbito da intervenção.

Sempre que possível, é importante se valer de indicadores técnicos e políticos para essa delimitação (BRASIL, 2018).

Caso não haja recursos suficientes para atender todas as demandas ou alcançar toda população elegível, é importante definir os critérios objetivos de priorização e a consequente população priorizada. Nesse sentido, vale também considerar a possibilidade de uma segunda delimitação de acordo com as características avaliadas pelo gestor local.

3.3.1 Passos para identificação e delimitação do público-alvo

1. Identificar e quantificar ou estimar o público-alvo.
2. Analisar a distribuição geográfica.
3. Identificar as características do público-alvo (empregadores e trabalhadores)³:

³ Baseado em ILO, 2017.

- 
- a. Estudar as condições de trabalho.
 - b. Levantar detalhes sobre a conformidade – principais violações que motivaram o projeto e quais outros direitos são violados.
 - c. Definir procedimentos a serem adotados em caso de encontrar violações que embora não sendo objeto da intervenção mereçam a adoção de providências, como riscos à saúde e segurança do trabalhador, trabalho infantil, informalidade⁴ e fraudes, analisando se a situação será tratada pela mesma equipe ou encaminhada para equipes especializadas.
 - d. Analisar indicadores técnicos e políticos, por exemplo:
 - i. Vulnerabilidade dos empregados a situações como trabalho análogo ao de escravo, trabalho infantil, acidente de trabalho, informalidade.
 - ii. Facilidade de acesso da fiscalização a partir da localização da ação e disponibilidades de recursos como diárias, passagens ou veículos.
 - iii. Segurança dos auditores para definição de equipes e necessidade de apoio policial.



3.4 DESCRITORES

Os descritores “cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe” (CASSIOLATO E GUERESI, 2010, p. 9). São descrições de fatos verificáveis, preferencialmente com dados numéricos precisos, que evidenciam o problema no momento inicial da intervenção. Deve-se, portanto, buscar os dados com a maior proximidade possível do momento inicial para que sirvam de linha de base para comparações futuras. É importante que sejam apresentados com a referência temporal e a fonte da informação.

O Plancite diagnosticou uma situação inicial com 16 milhões de trabalhadores assalariados informais e uma taxa de informalidade de 27,5% em 2013 segundo dados da PNAD/IBGE. Em um modelo para intervenção operacional o dado deve ser delimitado ao campo da intervenção, setor econômico, região, porte da empresa,

⁴ Embora o Plancite seja utilizado como exemplo, o passo-a-passo é aqui colocado de forma genérica, podendo ser adotado em qualquer projeto. Assim como as outras irregularidades citadas, a informalidade foi incluída em função da sua relevância para a Inspeção do Trabalho.

classe de trabalhadores etc. É desejável utilizar dados que evidenciem o comportamento que se deseja modificar nos empregadores. Uma fonte desses dados pode ser o histórico das fiscalizações coletado nos Relatórios de Inspeção.

3.4.1 Passos para definição dos descritores

1. Definir indicadores que evidenciam o problema central e valores como referência.
2. Utilizar dados de conformidade dos empregadores alvo das ações que evidenciem o comportamento após fiscalização⁵
 - a. Taxa de persistência da Infração – percentual de empresas que mantêm irregularidade mesmo depois de fiscalizadas.
 - b. Taxa de retrocesso à infração – percentual de empresas que retrocede à infração depois de regularizada. Essa taxa, vista sob outro ângulo, seria a Taxa de sustentabilidade da ação – percentual de empresas que se mantêm regular depois de fiscalizada e regularizada.

4 ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA PARA ALCANCE DE RESULTADOS

A estruturação do programa para o alcance de resultados deriva dos problemas-causa do problema central. Cada problema-causa pode dar origem a uma ou mais ações ou atividades que precisam ser mapeadas e apresentadas em uma cadeia causal específica.

Uma análise sistemática a partir de cada problema-causa pode antecipar questões importantes para o sucesso do programa. Para isso, propõe-se aqui, como método a ser utilizado na Inspeção do Trabalho, o aprofundamento da análise da cadeia causal das atividades pensadas para solução dos problemas-causa com a utilização de uma abordagem específica da teoria da mudança, como descrito a seguir.

A teoria da mudança é o fundamento para a criação do modelo lógico. Ela é a teoria fundamental que sustenta o programa (W.K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

⁵ Ibidem.



É certo que o modelo lógico, na abordagem do Ipea, explicita de forma visual e clara a teoria da mudança do programa de forma geral, entretanto uma teoria da mudança pode também ser utilizada para facilitar a análise dos problemas específicos que dão origem ao problema central. É possível utilizá-la para explicitar o processo de solução de cada problema-causa relacionado a uma ação. Ela ajuda a identificar as perguntas que são geralmente relacionadas às premissas ou aos elementos implícitos no problema a ser explicitado; ajuda a definir quais dados coletar e que variáveis medir; e explicita os passos intermediários para se chegar aos resultados ou impacto do programa (ENAP, 2021).

Em uma abordagem mais operacional, a teoria da mudança pode também ser utilizada diretamente para análise do problema trabalhista e construção da cadeia causal de um conjunto de ações fiscais que pretendem resolvê-lo ou mitigá-lo.

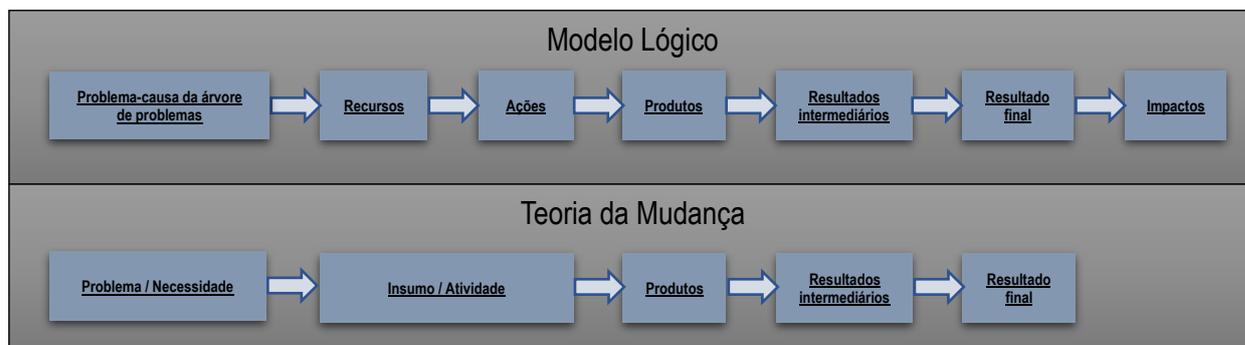
É importante ressaltar que a teoria da mudança pode ter formatos variados a depender da organização que a utiliza. O conceito utilizado aqui é o da abordagem adotada no curso “Avaliação de impacto de programas e políticas sociais”, realizado pela Enap. Nessa abordagem, a teoria da mudança possui cinco componentes:

1. Problema ou necessidade que o programa social quer atacar.
2. Insumos e atividades definidas para tentar minimizar ou eliminar o problema.
3. Produtos que são os resultados imediatos das atividades ou dos insumos.
4. Resultados intermediários ou de mais curto prazo por meio dos quais se podem ver mudanças nos beneficiários do programa.
5. Resultados finais ou de longo prazo que o programa pretende atingir.

Naturalmente, há muita semelhança na diagramação dessa abordagem com os elementos do modelo lógico do Ipea, principalmente quando se analisa cada problema-causa (elemento da Explicação) vinculado a uma ou mais ações propostas para a sua solução (elemento da Estruturação). O diagrama do modelo lógico do Ipea acrescenta uma caixa específica para os impactos com o propósito de evidenciar os benefícios sociais que o programa pode causar, são impactos que vão além do resultado final. Trata-se da cadeia de benefícios que o programa pode causar de forma indireta. Na verdade, a partir dos resultados intermediários, já pode ser necessário utilizar algum método de avaliação de impacto para medir os efeitos do programa. Então, a partir dos resultados intermediários já se está tratando dos impactos. Tanto

é assim que essa abordagem da teoria da mudança, no seu diagrama⁶, trata apenas do impacto relativo aos resultados intermediários e finais sem, entretanto, utilizar uma caixa específica para isso (Figura 5).

Figura 5: Diagramas: Modelo Lógico x Teoria da Mudança



Fonte: Elaboração própria

A proposta, então, é utilizar essa abordagem na análise do caminho com início em cada problema-causa até o alcance do resultado esperado.

4.1 Passos para composição do componente Estruturação

1. Utilizar a teoria da mudança por cadeia de resultados com os seus cinco componentes:
 - a. Definir o propósito das ações.
 - i. Identificar o resultado final que se deseja alcançar com as ações.
 - b. Completar a cadeia causal da teoria da mudança
 - i. Selecionar o problema que se quer resolver.
 - ii. Identificar o resultado final que se deseja alcançar com as ações.
 - iii. Identificar a melhor estratégia para conseguir o resultado desejado:
 1. Do fim para o início:
 - a. Identificar os resultados intermediários.

⁶ O diagrama apresenta as etapas tal qual apresentado na abordagem adotada no curso “Avaliação de impacto de programas e políticas sociais”, realizado pelo The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) e Enap.

- 
- b. Identificar os produtos da ação.
 - c. Identificar as atividades.
 - d. Identificar os insumos.
2. Do início para o fim:
- a. Identificar os insumos.
 - b. Identificar as atividades.
 - c. Identificar os produtos da ação.
 - d. Identificar os resultados intermediários.
- c. Identificar premissas e riscos de cada ação.
 - d. Resumir a hipótese causal de cada ação.
 - e. Definir indicadores (definir, avaliar e selecionar os indicadores).
2. Completar os componentes do modelo lógico



Tomando como exemplo o problema existente na árvore de problema do modelo lógico do Plancite em que as "penalidades complementares à multa não são efetivas" para reduzir a informalidade, o uso da teoria da mudança para se chegar a uma solução iniciaria com a definição do propósito da mudança macro que nós queremos realizar por meio das ações que serão pensadas. Pode ser pensado como a razão de ser das ações. Deve ser formulado de forma geral pensando no objetivo final. Pode ser pensado como um sonho que se quer alcançar. Não há a necessidade de medir o propósito. O propósito então seria: reduzir a informalidade pelo aumento da efetividade das penalidades complementares à multa por falta de registro.

Para completar a cadeia causal deve-se declarar o problema específico ou o problema-causa que está na raiz da árvore de problemas da etapa de explicação do modelo lógico. O problema da baixa efetividade das penalidades complementares à multa por falta de registro de empregados se traduz na baixa efetividade na formalização de empregados durante a ação fiscal e como consequência dela. Então seria este o problema a resolver: baixa formalização de empregados pela baixa efetividade das penalidades complementares.

A partir do problema-causa selecionado, parte-se para identificar o resultado final que se deseja alcançar com as ações que serão pensadas. "Os problemas e necessidades e os resultados finais são como espelho. Se a gente identifica no problema, a falta de alguma coisa a carência de alguma coisa, o resultado final vai ser



justamente como suprir essa falta, como suprir essa carência”. (ARAÚJO, Carolina. 2021b). Muitas vezes é necessário implementar mais de uma ação para alcançar determinado resultado final. Então, um resultado final poderá ser comum a várias ações. No caso específico seria: aumento na formalização de empregados pelo aumento da efetividade das penalidades complementares.

Geralmente, na criação de um programa é mais adequada a estratégia do fim para o início. Neste caso, como ainda não foram definidas as atividades, pode-se permitir um pensamento mais livre para as pessoas que estão buscando identificar as melhores atividades para a solução do problema. Parte-se então do resultado final para pensar nos resultados intermediários, quais produtos devem ser entregues, as ações ou atividades, e, por último, os insumos necessários para implementar a ação que contribuirá para a solução do problema-causa.

Diferentemente, se a teoria da mudança está sendo utilizada para fazer uma análise crítica da lógica por trás de um programa que já está sendo implementado, é mais adequado adotar o método do início para o fim (ARAÚJO, Carolina. 2021b). Parte-se então das ações e insumos, depois para os produtos, resultados intermediários, para se chegar ao resultado final que já foi definido.

A ideia do exemplo é ilustrar como seria a criação da solução de um problema, então, pressupõe-se que ainda não existe Notificação para Comprovação de Registro de Empregado (NCRE) e se deseja criar. Então, pensando na criação, seria completada a cadeia causal partindo do resultado final em direção ao problema.

Os resultados intermediários podem ser pensados como mudanças no comportamento dos atingidos pela ação. Geralmente, são “mudanças em atitudes, conhecimentos, capacidades ou comportamentos dos beneficiários do programa” ou daqueles que podem influenciar de forma positiva o alcance do resultado final. (ARAÚJO, Carolina. 2021b). No caso particular das ações de fiscalização, almejava-se alterar o comportamento do empregador infrator.

Ou seja, desejava-se que os empregadores passassem a formalizar seus empregados em função de receber uma notificação que alertasse sobre a possibilidade de sofrer penalidades complementares, no caso em questão, a multa adicional por insistir em manter os trabalhadores na informalidade e a exclusão do Simples Nacional por omitir da folha de pagamento da empresa ou de documento de

informações previsto pela legislação previdenciária, trabalhista ou tributária, segurado empregado. Os resultados intermediários seriam: empregadores passam a formalizar seus empregados em função do alerta sobre a possibilidade da multa adicional e empregadores passam a formalizar seus empregados em função do alerta sobre a possibilidade de exclusão do Simples Nacional.

Os produtos são resultados diretos e mecânicos das atividades ou ações para resolver o problema. Às vezes eles são uma reformulação das atividades com foco nos beneficiários. Pode ser como resultado de uma campanha de informação, de uma capacitação, de uma nova legislação, de utilização de novas ferramentas etc. No caso particular, para a aplicação de penalidades complementares alguns produtos seriam necessários. Em primeiro lugar, uma portaria ministerial expedindo instruções ao empregador para envio antecipado das informações de admissão dos empregados ao Ministério do Trabalho em caso de ser flagrado omitindo essas informações. Em segundo lugar, uma instrução normativa disciplinando o procedimento dos auditores durante as ações fiscais para notificar e advertir os empregadores sobre as consequências de não atender as instruções ministeriais. Além disso, seria necessário o desenvolvimento de sistema informatizado para emitir a referida notificação. Os produtos seriam: instrução normativa da SIT sobre procedimentos de fiscalização, portaria ministerial sobre procedimentos adotados pelo do empregador e notificação implementada no Sistema Auditor.⁷

Após a definição dos produtos, devem-se definir as atividades ou ações. Em verdade, o produto está tão ligado à ação que ao ser definido, imediatamente surge a ação. “Uma diferença importante entre as atividades e os produtos é que enquanto os produtos são vistos do ponto de vista dos beneficiários, as atividades são vistas do ponto de vista dos implementadores do programa” (ARAÚJO, Carolina. 2021b). No exemplo abordado: elaboração de norma SIT de procedimentos de fiscalização, elaboração de norma ministerial sobre procedimentos adotados pelo empregador e implementação da NCRE no Sistema Auditor.

Por fim, definem-se os insumos. Neste ponto, propõe-se a utilização da Abordagem da OIT para o Planejamento Estratégico dos Serviços de Inspeção do

⁷ Sistema informatizado de emissão de documentos fiscais trabalhistas pelo Auditor-Fiscal do Trabalho.

Trabalho visando à Conformidade Trabalhista⁸, na qual se analisa o mandato, recursos e dados de aplicação e conformidade.

A análise do mandato se refere ao mandato formal e informal dos auditores, da SIT e do Ministério do Trabalho e Previdência enquanto órgão regulador.

Compõem o mandato formal as prerrogativas e deveres, competências e vedações presentes em leis e normativos tais como decretos, portarias, instruções normativas e orientações técnicas superiores.

É importante destacar que não é uma tarefa simples conhecer com detalhes todo o mandato formal da Inspeção do Trabalho. Uma das características da atividade de inspeção do trabalho no Brasil é a variedade de competências e atribuições. Bryson afirma que, “normalmente, poucos membros de qualquer organização já leram, por exemplo, a legislação, políticas, portarias, estatutos, artigos e contratos relevantes que descrevem os mandatos formais da organização.” (BRYSON, 1995). Essa afirmação parece ser muito adequada à realidade da Auditoria-Fiscal do Trabalho. De fato, a legislação trabalhista brasileira traz para o Auditor-Fiscal do Trabalho um amplo leque de competências, cada uma delas com suas características específicas que dão origem a procedimentos bem diversos. Apenas para ilustrar a afirmação, o conhecimento exigido para o levantamento de débitos do FGTS, por exemplo, é completamente diferente do conhecimento necessário para o combate ao trabalho escravo, que, por sua vez, é muito diferente do conhecimento exigido para a análise de acidentes de trabalho e assim por diante.

Quando se propõe uma intervenção de inspeção planejada, é necessário buscar auditores com conhecimento atualizado sobre a legislação do tema abordado. Muitas vezes será necessário esforço para atualização com capacitações, reuniões, leituras etc. Outras vezes, pode ser necessário suprir uma ausência legislativa que esteja inviabilizando o procedimento fiscal, como uma norma regulamentadora, portaria ou instrução normativa. O processo pode não ser simples, porém precisa ser identificado e avaliado como uma das atividades do projeto.

Por sua vez, o mandato informal também tem sua importância. Segundo o documento ILO (2017),

⁸ Ver ILO, 2017.



...o mandato informal inclui todas as expectativas decorrentes de planos de trabalho internos, metas e indicadores de desempenho, bem como expectativas políticas impulsionadas por programas do governo público e demandas políticas de *stakeholders*. A análise do mandato informal é essencial para entender o que sustenta a relevância da inspeção do trabalho, sua adequada alocação de recursos e sua boa percepção pelos interessados. (ILO, 2017, tradução nossa).

Podem ser acrescentados ao conjunto do mandato informal todos aqueles conhecimentos e experiências que colaboram para o melhor funcionamento da instituição. Entram aqui as experiências dos auditores antes e depois de ingressarem no cargo. Um auditor que antes de ingressar no cargo tenha trabalhado, por exemplo, em plataformas de petróleo pode contribuir muito na elaboração de procedimentos de fiscalização e normatização sobre saúde e segurança desses locais de trabalho. Ele certamente conhecerá detalhes do ambiente e dos processos de trabalho, geralmente de muito difícil acesso a auditores que nunca viveram a experiência. Nesse universo do mandato informal, entram também poderes decorrentes de habilidades e conhecimento técnico, político, de gestão etc., não necessariamente adquiridos em decorrência do cargo e que possam contribuir para a melhor especificação e implementação do projeto.



Também nesse caso, às vezes são necessárias capacitações ou reciclagem dos auditores envolvidos no projeto. Tomando como exemplo algo bem específico, em um projeto de fiscalização de máquinas que causam acidentes de trabalho, não se pode imaginar que todos os auditores conheçam todas as máquinas, ainda que de um setor econômico específico. A busca de compartilhamento de experiências, treinamentos etc. pode ser relevante para o alcance dos resultados.

Na análise do item recursos, além da força de trabalho necessária para o desempenho das tarefas, é importante abordar os recursos materiais, financeiros e tecnológicos. Do ponto de vista financeiro, nesta fase de análise, não é preciso relacionar recursos como salários dos auditores ou outros que fazem parte da própria estrutura da Inspeção do Trabalho e que não vão mudar pelo fato de ser ou não implementada a ação. Financeiramente, é importante incluir os itens que não estão previamente previstos na manutenção regular da estrutura ou podem variar com a implementação da ação. Assim, são incluídos, por exemplo, diárias e passagens,

combustível para veículos etc. São incluídos também computadores, *softwares* e outros componentes necessários à ação.

Neste momento é essencial ter uma visão realista dos recursos disponíveis para o projeto. Ter consciência do déficit de recursos é importante, porém não pode ser motivo de desânimo, pelo contrário, deve servir como estímulo para superá-lo a partir da criatividade e inovação.

O exemplo mais evidente é o déficit de auditores. Ao longo dos últimos 15 anos a Inspeção do Trabalho no Brasil sofreu significativa redução no seu quadro. O fato não deve causar acomodação em função dessa perda, deve motivar a superação do déficit por outros meios. O esforço para realização de concursos e recomposição do quadro de auditores deve ser contínuo, porém a utilização da criatividade e inovação para a solução dos problemas enfrentados deve ocorrer de forma paralela.

Nesse particular, o uso dos recursos tecnológicos pode colaborar bastante. É importante avaliar o que se dispõe para o projeto e o que pode ser desenvolvido, mas é igualmente importante não pensar que só o desenvolvimento do sistema ideal vai permitir a implementação do projeto. Desenvolvimento ou alteração de sistemas pode não ser viável em função do custo ou do tempo hábil para sua utilização.⁹ No exemplo do Plancite, necessita-se da implementação da Notificação para Comprovação de Registro de Empregado (NCRE) no sistema Auditor.

Além do mandato e dos recursos, a abordagem da OIT trata dos dados relativos ao controle de aplicação e conformidade. São as informações quantitativas e qualitativas de fontes internas à Inspeção do Trabalho e externas, de outros órgãos governamentais ou não, entidades de trabalhadores e empregadores, sociedade civil, meios de comunicação e mundo acadêmico (ILO, 2017).

Os sistemas internos da Inspeção do trabalho como o Sfitweb¹⁰, o Auditor e o Processo Eletrônico¹¹, são fontes ricas de informações sobre a aplicação das disposições legais sobre e conformidade das empresas, deles podem-se extrair dados sobre situação das empresas antes e depois da realização de fiscalizações e com isso

⁹ Na época da concepção do Plancite, necessitava-se de um sistema de indicadores que não pôde ser desenvolvido. Passou-se, então, a extrair e calcular os indicadores manualmente.

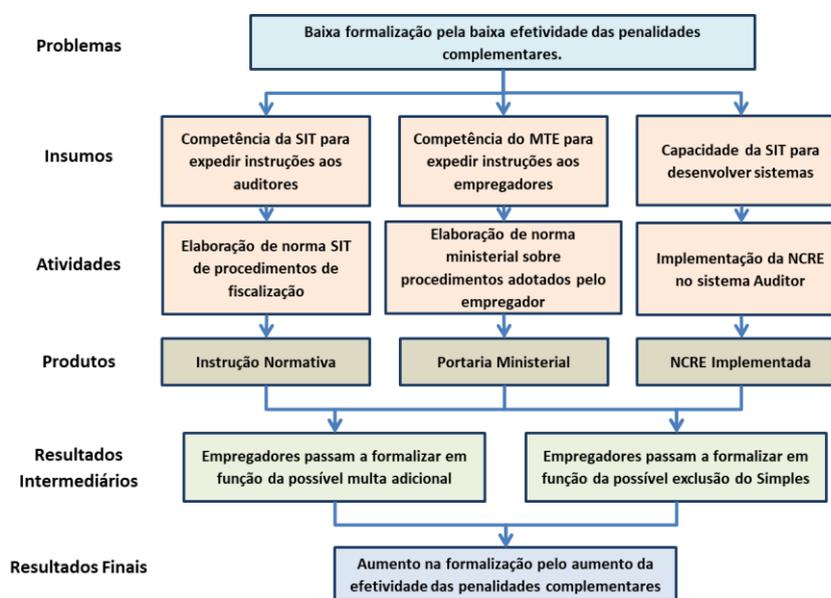
¹⁰ O Sfitweb é o sistema que armazena as informações do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

¹¹ O Processo Eletrônico é o sistema que armazena e controla a tramitação dos processos administrativos de autos de infração e notificações de débitos do FGTS.

calcular índices e taxas, fazer análises setoriais e regionais etc. Entretanto, há uma clara limitação em relação ao universo abrangido no caso da conformidade. Esses dados se referem apenas às empresas já fiscalizadas. Sabe-se que embora sejam realizadas cerca de 200 mil ações fiscais por ano, não se alcança a totalidade das empresas brasileiras em atividade. Assim, é de fundamental importância para avaliação da conformidade que sejam utilizadas também informações externas. Fontes como a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), os benefícios previdenciários, o eSocial, as pesquisas amostrais, entre outros, são essenciais para a delimitação do problema e para a avaliação do impacto causado pelo programa.

Retornando ao exemplo da baixa formalização de empregados pela baixa efetividade das penalidades complementares e completando a cadeia causal, seriam necessários os seguintes insumos para realizar as atividades: competência da SIT para expedir instruções aos auditores, competência do MTE para expedir instruções aos empregadores e capacidade da SIT para desenvolver sistemas (ver Figura 6).

Figura 6: Cadeia causal da teoria da mudança



Fonte: Elaboração própria.

“As premissas são condições externas necessárias que devem ser cumpridas para que a cadeia causal estabelecida na Teoria da Mudança seja válida” (ARAÚJO,

Carolina. 2021b). Essas condições devem ser pensadas e avaliadas para que não faltem quando necessárias, pois a falta poderá inviabilizar o programa.

Os riscos são efeitos não desejados gerados pelo programa. É importante identificá-los para se tentar evitá-los ou mitigá-los.

A identificação das premissas e riscos é muito relevante, ainda que seja difícil interferir na probabilidade de ocorrência. Identificá-los fará grande diferença no momento da avaliação de impacto, pois caso ocorram mudanças nessas situações externas, ficará mais fácil avaliar a relação causal entre as ações implementadas e o resultado final obtido. No exemplo abordado, tem-se, como premissa: os empregadores terem informações suficientes para registrar os empregados; e, como risco: a Receita Federal não processar tempestivamente a exclusão do Simples Nacional das empresas encaminhadas pela SIT, reduzindo o efeito da NCRE.

A hipótese causal da ação deve ser resumida em um parágrafo curto e direto que mostre os passos necessários para se atingir o objetivo final e o propósito da ação. Ela deve conter os cinco componentes da cadeia causal. No caso em questão poderia ser declarada: se a **elaboração de normativos e o desenvolvimento de sistemas** (Atividade) resultam em uma **instrução normativa que aperfeiçoa o procedimento de inspeção e em uma portaria que instrui o empregador a antecipar a admissão dos empregados para o prazo estipulado em notificação fiscal** (Produtos), isso deveria fazer os **empregadores registrarem seus empregados** (Resultado intermediários), que ao final aumentaria a **formalização de empregados pelo aumento da efetividade das penalidades complementares** (resultado final), contribuindo para a **redução da informalidade** (Propósito).

Para concluir a aplicação da teoria da mudança, é necessário definir os indicadores. Os indicadores são sem dúvidas de grande utilidade para a avaliação e monitoramento de sistemas complexos como os de inspeção do trabalho. Se bem definidos, eles podem evidenciar questões relevantes para a tomada de decisão pelos gestores na direção de uma Inspeção do Trabalho mais efetiva. Eles permitem acompanhar cada etapa da cadeia causal, fazer o monitoramento dos programas, projetos ou ações, além de serem essenciais para avaliar os processos ou resultados esperados. Além disso, é por meio de indicadores confiáveis que se pode alcançar a



transparência necessária e a comunicação eficiente sobre a atuação da Inspeção do Trabalho para os atores internos e externos à instituição.

A SIT tem avançado na forma de planejamento e nos processos de trabalho, seja por meio da utilização da tecnologia, desenvolvimento de novos métodos ou capacitação do corpo fiscal. Esse movimento expressa a busca pelo aperfeiçoamento das ações para assegurar a conformidade trabalhista. Fica cada vez mais clara a necessidade da adoção de indicadores que reflitam o mais fielmente possível essas ações e resultados. Muitos dados passaram a ser sistematizados em forma de indicadores e disponibilizados como auxílio à gestão, entretanto, dado o vasto leque de atribuições e a grande quantidade de dados disponíveis, a escolha desses indicadores não tem se tornado uma tarefa muito simples. Faz-se necessária a adoção de critérios e métodos para a criação, seleção e utilização de indicadores que possam sistematicamente expressar o desempenho da instituição e permitir a tomada de decisões tempestivas para melhorá-lo.



A proposta é, então, utilizar como referências as orientações básicas sobre indicadores do Ministério do Planejamento e os cursos oferecidos pela Enap. Nessa linha, é importante pensar não em indicadores isolados, mas em um sistema organizado com os indicadores necessários e suficientes para expressar o desempenho da Inspeção do Trabalho nas suas diversas áreas de atuação e permitir avaliar tempestivamente a necessidade de ajustes, correções ou alterações de rumo no sentido do aperfeiçoamento institucional. Cada área de atuação, unidade ou coordenação da Inspeção do Trabalho precisa ter suas atividades e projetos abrangidos por esse sistema. Segundo UCHOA (2013), um sistema de medição de desempenho institucional precisa ser abrangente para que todas as unidades sejam direta ou indiretamente representadas por um ou mais indicadores e balanceado para que a organização seja integralmente representada pelo sistema de medição, de forma equilibrada.

ARAÚJO, Carolina (2021c) faz referência à existência de uma linha invisível que divide a cadeia causal em duas partes, o que pode ajudar a compreender diferenças entre os diversos tipos de indicadores. Os elementos Recursos, Ações e Produtos são separados dos Resultados Intermediários e Resultados Finais. Os primeiros elementos



fazem parte do desenho e da implementação do programa e estão totalmente sob controle da instituição que faz e que implementa o programa, enquanto os últimos componentes são mudanças de comportamento e mudanças de longo prazo nos beneficiários do programa que a instituição não pode controlar (ARAÚJO, Carolina. 2021a).

Ainda, segundo a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ, 2012, Apud UCHOA, 2013), um sistema de medição de desempenho tem como intuito servir de base para:

- Analisar problemas estratégicos de forma proativa, antes que desvios ocorram.
- Apoiar a busca de novos caminhos estratégicos para a organização.
- Apoiar a tomada de decisão.
- Apoiar o aprendizado da organização.
- Reconhecer a dedicação coletiva.
- Comunicar as estratégias e as prioridades da alta direção e dos gestores.



Para isso, é importante que os indicadores selecionados para esse sistema apresentem algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho (BRASIL, 2012). Considerando a abordagem aqui adotada, podem-se separar as propriedades dos indicadores em dois grupos distintos: propriedades essenciais e propriedades complementares. As propriedades essenciais são utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade; enquanto as complementares são simplicidade, clareza, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade.¹²

Do ponto de vista da classificação dos indicadores, propõe-se utilizar a classificação por gestão de fluxo de implementação de políticas públicas e a classificação por avaliação de desempenho (BRASIL, 2012). A primeira delas, bem apropriada ao monitoramento, separa os indicadores nas diferentes fases do ciclo de gestão que se aproximam das etapas do modelo lógico: insumo, processo, produto, resultado e impacto. Já a segunda classificação permite avaliar os recursos alocados e os resultados alcançados sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.¹³

¹² Para detalhamento das propriedades, ver BRASIL (2012).

¹³ Ibidem.

A Figura 7 a seguir apresenta uma ilustração dessa classificação com alguns exemplos de indicadores do Plancite, cujo objetivo é reduzir a informalidade do trabalhador assalariado.

Figura 7: Exemplos de indicadores de gestão de fluxo para um programa de combate à informalidade



Fonte: Elaboração própria.

5 FATORES RELEVANTES DO CONTEXTO

Para completar os componentes do modelo lógico, segue-se na abordagem do Ipea com a identificação dos fatores relevantes do contexto que podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das ações (CASSIOLATO e GUERESI. 2010, p.13).

A análise de questões como as relacionadas com o momento econômico ou político, conhecimento e experiências acumuladas no tema objeto do programa, disponibilidade de recursos físicos, financeiros ou tecnológicos podem ser importantes para a escolha do momento ou ritmo de implementação de determinadas ações, por exemplo. Um quadro claro e atualizado que relacione esses fatores ajuda o gestor na tomada de decisões mais acertadas. No caso do Plancite, os fatores são apresentados na Figura 4.

6 CONCLUSÃO

A ideia de estruturar em modelos as estratégias de ação certamente não se aplica a todos os casos. Há muitos outros fatores que podem interferir na forma de



atuação da Inspeção do Trabalho. O que se apresentou, em verdade, pretende ser um estímulo para reflexão sobre o quanto pode ser importante para as instituições públicas a utilização de um método de planejamento e organização das políticas, programas e operações.

É importante lembrar que não há o melhor modelo lógico para um programa.

Experimente alguns formatos. Escolha o modelo que melhor se adapta ao seu programa e forneça as informações que você precisa no formato que for mais útil. Como qualquer outra coisa, é preciso prática para usar modelos lógicos como ferramentas de programa eficazes. Aprendemos por tentativa e erro para encontrar o que funciona melhor para cada programa. Não hesite em experimentar o projeto de modelo lógico para determinar o que funciona melhor para o seu programa. E não se preocupe se o seu modelo não se parece com um dos exemplos de casos (W.K. KELLOGG FOUNDATION, 2004, tradução nossa).



Entretanto, considerando as características particulares da Inspeção do Trabalho, a proposta de agregar um elemento de aprofundamento da análise como a teoria da mudança e um elemento voltado para essas características como o recomendado pela OIT, trouxe, ao Modelo Lógico do Ipea, a necessária adequação às especificidades da instituição e pode contribuir significativamente para o seu aperfeiçoamento.

Acrescente-se que a estrutura proposta não é rígida e pode ser reduzida ou ampliada de acordo com a complexidade da intervenção. Para ações mais simples, por exemplo, pode-se utilizar a árvore de problemas aliada à teoria da mudança, ou apenas a teoria da mudança. Outra opção seria mover algumas análises do modelo da OIT para uma etapa mais adequada a depender do tipo de ação. Por exemplo, para a organização de uma operação fiscal, talvez a análise dos dados relativos ao controle de aplicação e conformidade (passo 1.3 do modelo da OIT) deva ser feita no momento da delimitação do problema. No momento da definição das atividades, pode-se acrescentar a análise das partes interessadas (passo 4) ou análise de intervenções (passo 5).

Reforça-se, portanto, que o objetivo aqui é demonstrar como essas ferramentas são úteis e flexíveis para se adequar às características da intervenção que se pretende criar, programar, implementar, monitorar ou avaliar no âmbito da Inspeção do Trabalho.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Celso Amorim. **Avanços recentes na política de combate à informalidade do trabalho assalariado no Brasil:** ações da Secretaria de Inspeção do Trabalho. Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, n. 65, Brasília: Ipea, 2018.

ARAÚJO, Carolina Moraes. Como construir uma Teoria da Mudança I. Módulo 03, vídeo 02. In: ENAP. **Avaliação de impacto de programas e políticas sociais.** Enap, 2021. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

ARAÚJO, Carolina Moraes. Como construir uma Teoria da Mudança II. Módulo 03, vídeo 03. In: ENAP. **Avaliação de impacto de programas e políticas sociais.** Enap, 2021. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

ARAÚJO, Carolina Moraes. Porque a teoria da mudança é importante. Módulo 03, vídeo 04. In: ENAP. **Avaliação de impacto de programas e políticas sociais.** Enap, 2021. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Relatório Nº 201702007. Avaliação dos Resultados da Gestão. Programa de Gestão e Manutenção do Trabalho e Emprego. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11000.pdf>. Acessado em jul. 2022.

BRASIL, **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm. Acessado em jun. 2022.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012.

BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement** (San Francisco, Jossey-Bass Publishers), edição revisada. 1995.

CASSIOLATO, M. GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico:** roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica n.6. Brasília: Ipea, 2010. ENAP. **Curso Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais.** J-PAL, Enap. 2021. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

GERTLER, Paul. et al. Avaliação de Impacto na Prática. 2. ed. Grupo Banco Mundial, 2018.

ILO. ***ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates. Brief 2***, Geneva, ILO. 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/labadmin/info/public/fs/WCMS_606471/lang--en/index.htm. Acessado em jun. 2022.

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo; MARINI, Caio. Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. In: **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 17, n. 1, p. 49–67, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/67893>. Acesso em: 28 jun. 2022.

OCDE. **Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/pcn/produtos/outros/Guiaoocdededevidadiligenciaparaumacondutaempresarialresponsavel2.pdf>. Acessado em jun. 2022.

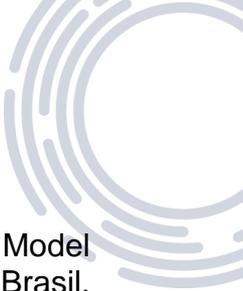
PIRES, Roberto. Rocha. **Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático**: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010.

UCHOA, Carlos Eduardo. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília: Enap, 2013.

W.K. KELLOGG FOUNDATION. ***Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action***. 2004.

ABSTRACT

This article presents a proposal for a logical model to systematize a way to create, program, implement, monitor and evaluate the programs, projects and actions of the labour inspectorate in Brazil in order to make managers and labour inspectors have a clear vision of all phases of action and contribute to making decisions based on evidence. It is based on the logical model developed by technicians from the Institute of Applied Economic Research (Ipea) adapted to the reality of the labor inspectorate through the aggregation of other elements: ILO Approach to Strategic Compliance Planning for labour inspectorates, the approach of a theory of change by results chain, and theoretical references for the conceptualization and construction of indicators. It is concluded that the aggregation of an element of analysis such as the theory of change and an element aimed at particular



characteristics, such as the ILO approach, makes the Ipea Logical Model flexible and adequate to the specificities of the labour inspectorate in Brasil.
Keywords: logical model. change theory. labour Inspectorate. planning.

A INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO E A FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO

Dercylete Lisboa Loureiro¹
Hilana Carvalho Pereira²

Sumário: 1 Introdução. 2 Relação de trabalho doméstico. 2.1 Histórico Legislativo do Trabalho Doméstico. 2.2 Elementos da Relação de Trabalho Doméstico. 2.2.1 Natureza Contínua do Serviço. 2.2.2 Finalidade Não Lucrativa. 2.2.3 Âmbito Residencial. 2.2.4 Elementos Relativos ao Empregador. 3 Inviolabilidade de Domicílio. 4 Auditoria fiscal do Trabalho. 4.1 Atribuições e Prerrogativas. 4.2 Fiscalização do Trabalho Doméstico no Brasil. 4.3 Trabalho Doméstico em Condições Análogas às de Escravo. 5 Conclusão. Referências Bibliográficas.

RESUMO: O trabalho doméstico remunerado tem como característica ser exercido por um conjunto de trabalhadores majoritariamente composto por mulheres negras, representantes de marcadores sociais discriminatórios clássicos, o que demanda uma atuação diferenciada do Estado na promoção dos direitos humanos e fundamentais destas trabalhadoras. A execução das tarefas em ambiente especialmente privado, íntimo, faz com que em um primeiro momento se possa vislumbrar o local da prestação de serviço, a casa, como uma barreira quase intransponível à Inspeção do Trabalho na sua missão de assegurar, em todo território nacional, a proteção dos trabalhadores e trabalhadoras no exercício da atividade laboral. Daí ser o objeto deste estudo aquele que parece ser o principal obstáculo à atuação da Inspeção do Trabalho, nessa área, que é o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio. Depois de elucidar os contornos conceituais acerca da relação de trabalho doméstico, o presente artigo analisa a abrangência do direito fundamental à inviolabilidade de domicílio e a sua composição frente a outros direitos fundamentais das trabalhadoras. O papel da Auditoria-Fiscal do Trabalho, suas funções e atribuições são apresentados como determinantes inafastáveis para efetivação dos direitos das trabalhadoras domésticas, especialmente na

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 1999. Professora de cursos de graduação e pós-graduação desde 2002. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (2003). Especialista em Direito do Trabalho, Previdenciário (2001) e Tributário (1995). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho, Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: Responsabilidade Civil em caso de acidente de trabalho, Direito do Trabalho e Terceirização, Direito antidiscriminatório e relações de trabalho.

² Auditora-Fiscal do Trabalho. Possui Graduação em Direito (UNAMA - 2008) e Especialização em Direito e Processo do Trabalho (UNIDERP -2009). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho e Saúde e Segurança do Trabalho. Pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos O Trabalho Além do Direito do Trabalho (NTADT - USP) e No Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital (GPTC - USP).

prevenção e na punição de práticas que levam à normalização de condições laborais análogas às de escravo. A conclusão aborda a atuação da Inspeção do Trabalho no trabalho doméstico em compatibilidade com o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio.

Palavras-chave: Direito do Trabalho. Trabalho Doméstico. Inviolabilidade de Domicílio. Fiscalização do Trabalho. Auditoria-Fiscal do Trabalho.

1 INTRODUÇÃO

A categoria dos trabalhadores domésticos é, entre aquelas para as quais se reconhece legalmente a possibilidade de vínculo empregatício, a que mais tardiamente pôde usufruir do conjunto de direitos fundamentais previstos no artigo 7º da Constituição Federal. A extensão de direitos às trabalhadoras domésticas, a partir da EC 72/2013, exigiu um novo comportamento dos empregadores cuja observância, como para quaisquer outros empregadores, deve ser aferida pela Inspeção do Trabalho. Para assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das novas disposições legais - como a limitação da jornada de trabalho e a redução dos riscos inerentes ao trabalho - a Auditoria-Fiscal do Trabalho precisou desenvolver novas estratégias para compatibilizar o direito fundamental ao trabalho digno de trabalhadores e trabalhadoras domésticas e o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio de seus empregadores.

Neste estudo, pretende-se afirmar a possibilidade da inspeção do local de trabalho dos trabalhadores domésticos, qual seja, a residência de seus empregadores, pelos Auditores-Fiscais do Trabalho. Com esse objetivo, o estudo se divide em três partes. Na primeira, correspondente ao capítulo 2, visitaremos o histórico legislativo referente ao tema, os elementos da relação de trabalho doméstico, enfatizando as nuances da residência como local da prestação de serviço. No capítulo seguinte, examinaremos o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio, recuperando sua evolução histórica e analisando o texto constitucional. Por fim, apresenta-se a Auditoria-Fiscal do Trabalho, suas prerrogativas e atribuições, especialmente para inspeção do trabalho doméstico, inclusive o exercido em condições análogas às de escravo.



Para tanto, o artigo se vale de revisão bibliográfica, documental e empírica, decorrentes da experiência e observação das autoras no exercício da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Note-se que este artigo opta por tratar a população de trabalhadoras domésticas no gênero feminino por diversas vezes não em negativa da existência de trabalhadores homens em diversas funções, mas em razão da composição majoritariamente feminina desta categoria, evitando assim mais um apagamento destas mulheres.

2 RELAÇÃO DE TRABALHO DOMÉSTICO



O trabalho doméstico, *lato sensu*, remunerado ou não, nasce com a necessidade de o ser humano sobreviver, e seu objetivo é a produção e a transformação de bens materiais e simbólicos para consumo imediato ou mediato, reprodução da vida e da força de trabalho (GUIMARÃES, 2019). Cabe aqui ressaltar que o trabalho doméstico é espécie dentro de uma classificação mais ampla, denominada trabalho de cuidado: todos aqueles em que “atividades e relações implicam a satisfação das necessidades físicas, psicológicas e afetivas de pessoas” (OIT, 2019, p. 31), incluindo o espectro de trabalhos de cuidado diretos (como de educação, cuidar de doentes, idosos, crianças pequenas, cujas relações podem envolver médico/paciente, por exemplo) e indiretos (como limpar, cozinhar, tratar da roupa e outras tarefas de manutenção do agregado familiar). Essas atividades possuem característica marcante: são realizadas predominantemente por mulheres, revelando a divisão sexual do trabalho e conseqüentemente o espectro de valoração deste (SILVA, 2017).

No Brasil, a categoria de trabalhadoras domésticas tem perfil bem delineado, na medida em que o trabalho é majoritariamente executado por mulheres negras, de baixa escolaridade. De acordo com dados historiográficos, tal fato se dá como consequência de séculos de escravização da população negra, que deixou sequelas profundas na sociedade brasileira, além da transição para o trabalho livre desacompanhada de políticas públicas aptas a reparar o período de intensa violência pré-abolição. Essa violência reverberou mesmo em condições de liberdade, sendo,



inclusive em grande parte, institucionalizada e estrutural, estabelecendo uma subcidadania para tal população (SILVA, 2020).

No que diz respeito ao trabalho doméstico, esta situação é agravada pelo fato dele se desenvolver, ordinariamente, longe dos olhos do Estado e da sociedade, em ambiente privado e essencialmente íntimo. De fato, o espaço privado sempre foi extremamente suscetível ao arbítrio, fundamentado em máximas populares como “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. Será que é esta a mesma lógica que deve nortear o espaço de trabalho doméstico ou, a exemplo do crescente combate à violência contra a mulher, com a tipificação criminal de práticas como feminicídio em 2015 (BRASIL, 2015b) e da perseguição e violência psicológica em 2021 (BRASIL, 2021a), o espaço privado deve ser alcançado para se garantir a efetiva proteção do Estado a essas trabalhadoras?



Se uma das consequências impostas à afirmação de direitos fundamentais é a proibição de retrocesso, quando observamos a afirmação de direitos fundamentais das trabalhadoras domésticas ainda estamos na fase de garantir acesso a estes direitos. Apenas a partir da Emenda Constitucional 72/2013, por exemplo, as trabalhadoras domésticas passaram a ter o direito a um meio ambiente de trabalho seguro e saudável, mediante a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Romita (ROMITA, 2005, p. 386) leciona que:

O meio ambiente do trabalho seguro constitui direito fundamental dos trabalhadores. As normas a ele aplicáveis são dotadas de cogência absoluta e asseguram aos trabalhadores direitos indisponíveis, ante o caráter social que revestem e o interesse público que as inspira. Não podem sofrer derrogação nem mesmo pela via negociada coletiva. O interesse público está presente quando se trata de meio ambiente do trabalho, cujo alcance ultrapassa o interesse meramente individual de cada trabalhador envolvido, embora seja ele o destinatário imediato da aplicação da norma.

Conforme será desenvolvido, a inspeção do local de trabalho é determinante à verificação das condições do meio ambiente de trabalho, especialmente em razão da possibilidade sempre presente da constatação de condições degradantes, entendidas como quaisquer formas de negação da dignidade humana pela violação de direito fundamental do trabalhador, notadamente os dispostos nas normas de proteção do trabalho e de segurança, higiene e saúde no trabalho (BRASIL, 2021c).

2.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO DO TRABALHO DOMÉSTICO

Em termos de garantia de direitos, por muito tempo a categoria de trabalhadoras domésticas viveu verdadeira exclusão jurídico-civilizatória. Ainda no Brasil pré-abolição, em que pese terem sido editadas leis de locação de serviços com conteúdo trabalhista, estas não se destinavam à proteção dos trabalhadores. Ao contrário, apenas refletiam a perspectiva de uma necessidade de transição controlada para o trabalho livre, formando um mercado de trabalho com sujeitos “que submeteriam à disciplina de trabalho necessária para manutenção da grande lavoura” (SILVA, 2015, p. 70).

Após a abolição da escravidão no Brasil, no entanto, em pleno vigor de diversas mudanças sociais no país, o déficit legislativo em desfavor da categoria de domésticos comparada com demais empregados urbanos e rurais se instalou. A partir da década de 1930, várias normas passaram a ser editadas no âmbito trabalhista, culminando com a edição da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, que deixou de fora a categoria de domésticos.

Até então aplicava-se o Código Civil de 1916, que em seu art. 1216 tratava da locação de serviços, modelo no qual toda espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, poderia ser contratada mediante retribuição, mas não havia qualquer previsão maior que assegurasse direitos e limites nesta relação contratual peculiar, quando transposta para o ambiente dos serviços domésticos. Algumas publicações anteriores dispunham sobre serviços domésticos, mas apenas a título regional e em forma de controle policial, como a Resolução nº 62, de 21/04/1886, que instituiu o Código de Postura de São Paulo e o Decreto nº 16.107/23, no âmbito do então Distrito Federal (Rio de Janeiro).

Em 1941, foi editado o Decreto-Lei nº 3078/41, com vistas a regulamentar o trabalho doméstico nacionalmente. Neste Decreto, inclusive, chegou a ser prevista, em seu art. 13, a fiscalização de suas disposições pelas autoridades fiscais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sendo que essa legislação não chegou a ser aplicada em razão da necessidade de posterior regulamentação, que jamais ocorreu. O repouso semanal remunerado e o pagamento de salário nos dias feriados

civis e religiosos, instituídos por meio da Lei nº 605/49, não foram estendidos às trabalhadoras domésticas.

Apenas em 1972, com a edição da Lei nº 5.859, grandemente impulsionada pelo movimento organizado das trabalhadoras domésticas, houve a primeira e efetiva legislação que concedeu amparo trabalhista à categoria. Até a Constituição Federal de 1988, as trabalhadoras contavam apenas com alguns direitos previdenciários e trabalhistas, tendo, apenas com a inserção do parágrafo único no art. 7º, um patamar mínimo de direitos estabelecidos, em certa proximidade aos demais trabalhadores urbanos e rurais.

Outro marco legislativo ocorre em 2006, com a edição da Lei nº 11.324. Foi preciso que cerca de 9 anos se passassem para que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 72/13 – chamada PEC das domésticas – e, posteriormente, com a edição da Lei Complementar nº 150/2015, houvesse uma verdadeira mudança de paradigma para a categoria, ao atribuir-lhe a aplicação subsidiária da CLT. Nada parece transcorrer em velocidades ordinárias, quando se trata de trabalho doméstico. É preciso, no entanto, considerar que, apesar do implemento de garantias de proteção às trabalhadoras domésticas, o cenário atual corresponde apenas a uma mitigação da anterior e injustificável discriminação positivada, mas não ao seu efetivo fim. Ainda são apenas 25 dos 34 incisos do art. 7º, da Constituição Federal, que são concedidos à categoria.

Também é importante enfatizar que nem todo trabalho doméstico profissional consegue se inserir, formalmente, a fim de ter acesso a direitos, mesmo que de forma proporcional, como é o caso das diaristas, que laboram, semanalmente, 2 dias e que seguem, por critério legislativo, sem acessar o patamar de outros trabalhadores urbanos e rurais. Quanto à concessão de benefício de seguro-desemprego, são concedidas apenas 3 parcelas fixas, no valor de um salário-mínimo, devendo ser requerido no prazo de 7 a 90 dias, em descompasso com demais trabalhadores que podem acessar até 5 parcelas, com valores variáveis e superiores, sendo admitida a requisição no prazo de 7 a 120 dias, após a demissão involuntária.

Em 2017, o Brasil aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 172, a Convenção nº 189, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que versa sobre o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos, bem como



a Recomendação nº 201, também da OIT, sobre a mesma matéria. No entanto, apesar de ratificada, ainda não passou por todos os trâmites necessários à integração ao ordenamento jurídico brasileiro, visto que, não foi objeto de edição de Decreto de promulgação pela Presidência da República. Desta forma, dada a pendente condição formal para a integração adequada ao ordenamento jurídico, a referida Convenção não compôs o rol de normas listadas pelo Decreto nº 10.888/19, que consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal de promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas pela República Federativa do Brasil. Mais mora estatal.

Neste limbo legislativo, no entanto, a Convenção segue como parâmetro internacional a ser observado pelo Brasil, mas sem força coercitiva, em âmbito interno.

2.2 ELEMENTOS DA RELAÇÃO DE TRABALHO DOMÉSTICO



Entendemos que, para fins de uma compreensão mais profunda acerca dos elementos da relação de trabalho doméstico - para além das definições legais, mas, por óbvio, sem prescindir delas - faz-se necessária uma análise histórica destes elementos, com vistas a mapear a sua evolução e, assim, não olhar os termos postos na atualidade como isolados dos que os precederam (SOARES, 2019). Por esta razão, expomos os textos previstos, respectivamente, na Consolidação das Leis Trabalho (CLT), Lei nº 5.859/72 e Lei Complementar nº 150/2015:

Art 7º, a) aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não-econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas; (BRASIL, 1943)

Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família no âmbito residencial destas, aplica-se o disposto nesta lei. (BRASIL, 1972)

Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana, aplica-se o disposto nesta Lei. (BRASIL, 2015a)

A seguir elucidaremos alguns pontos de controvérsia inculpidos no atual conceito de empregado doméstico, estabelecido no artigo 1º da LC nº 150/15.

2.2.1 Natureza contínua do serviço

O elemento cuja transformação, talvez, tenha sido mais evidente, foi o gradativo condicionamento à periodicidade da prestação de serviço para que se pudesse reconhecer o vínculo empregatício doméstico. No texto da CLT de 1943, não havia qualquer menção a esse fato, mantendo a mesma linha conceitual do Decreto nº 3078/1941, que previa em seu artigo 1º que os empregados domésticos seriam todos aqueles que, de qualquer profissão ou mister, mediante remuneração, prestassem serviços em residências particulares ou a benefício destas.

Na lei de 1972, a continuidade, em aparente oposição à não eventualidade prevista na CLT, foi elemento exigido. Muitos debates doutrinários e jurisprudenciais foram travados para se entender exatamente a distinção (ou não) entre os dois termos. Para uns, as expressões seriam sinônimas, o que demonstra uma certa dissonância aos princípios mais elementares de hermenêutica; para outros, seriam expressões distintas, sendo atribuída à continuidade a impossibilidade de fracionamento. Assim, “toda vez que a linha do tempo fosse fracionada desapareceria a continuidade, desautorizando, por consequência, a caracterização do vínculo de empregado doméstico” (MARTINEZ, 2019, p. 288).

Luciano Martinez ainda explica que

[...] a segunda corrente, apesar de fundada no referido tratamento diferenciado e menos favorável aos domésticos, saiu triunfante também no âmbito normativo. Tal ocorreu porque a Lei Complementar n. 150/2015 – o diploma regente dos domésticos nos pós EC n. 72/2013 – tornou normativa a diferenciação entre “empregado doméstico” e “trabalhador doméstico sem vínculo de emprego” a partir de um critério que, em rigor, não deveria ter força para determinar a natureza jurídica do trabalho prestado, ou seja, pelo número de dias de prestação de serviços dentro de uma semana (MARTINEZ, 2019, p. 289).

A partir de 2015, portanto, afastou-se qualquer possibilidade de relação de emprego doméstico quando a prestação de serviço ocorrer menos de três dias por semana. É curioso que o legislador não se ateu à quantidade de horas trabalhadas, como ocorreu no caso de regime de trabalho a tempo parcial ou no contrato de trabalho intermitente, casos em que se pode afirmar, expressamente, a natureza não

contínua da atividade e, ainda assim, o vínculo de emprego para estas modalidades de contratação é reconhecido.

É ponto de atenção, também, a exigência legislativa diferenciada do requisito da continuidade para trabalhadoras domésticas, em comparação ao requisito da não eventualidade exigido para trabalhadores urbanos e rurais.

2.2.2 Finalidade não lucrativa

Há cizânia doutrinária acerca da vigência do artigo 7º, a, da CLT, cujo texto estabelecia como elemento da relação de trabalho doméstico a “atividade não-econômica”. Desde a publicação da Lei nº 5859/1972, a expressão “finalidade não lucrativa” foi inserida em nosso ordenamento jurídico como caracterizadora do vínculo de emprego doméstico. Fato é que atividade não-econômica e a atividade sem fins lucrativos não são termos sinônimos ou equivalentes; especialmente sob o ponto de vista da Economia, não identificam a importância do trabalho doméstico, remunerado ou não, na dinâmica econômica do país. Juridicamente, conseguimos afirmar que atividades econômicas podem ou não ter finalidade lucrativa, como se infere do artigo 2º, § 1º da CLT.

Ademais, já se constatou que as atividades de cuidado não remuneradas representavam 11% do PIB (TRABALHO..., 2017). Se pensarmos em trabalho doméstico remunerado os impactos são ainda maiores, não só pelas repercussões semelhantes ao não remunerado, mas pela própria geração de renda e, conseqüentemente, de possibilidade de consumo para quase 6 milhões de trabalhadoras, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do segundo trimestre de 2022 (IBGE, 2022). A circulação de bens ou serviços caracteriza uma atividade econômica; entretanto ela poderá, como dito, ter ou não finalidade lucrativa, como ocorre com as sociedades cooperativas (art. 3º da lei 5764/1971) e entidades beneficentes (art. 2º da LC 187/2021).

A vigência da regra do artigo 7º, a, da CLT excluiria da relação de trabalho doméstico as atividades, de caráter permanente, em que o resultado de seu labor fosse oferecido, por exemplo, para caridade. Vólia Bomfim Cassar cita como exemplo “a empregada que habitualmente cozinha e prepara 100 quentinhas para a patroa

doméstica doar para um orfanato ou um asilo, praticando, portanto, atividade econômica, mas não lucrativa” (CASSAR, 2018, p. 350). De outra sorte, em razão da publicação da LC nº 150/15, teria havido a derrogação do artigo 7º, a, da CLT, por ocasião da aplicação do art. 19, desta Lei, que prevê a aplicação subsidiária da CLT.

Registre-se que, independentemente da adequação das expressões utilizadas, ambas visam consagrar o impedimento de que o empregador tenha ganhos financeiros com a atividade desempenhada pela empregada doméstica.

2.2.3 Âmbito residencial

Terminologia usada para delimitar o espaço de atuação das trabalhadoras domésticas, o exercício de suas atividades em âmbito residencial, ou para ele destinadas, sempre esteve presente nos instrumentos normativos desta relação de trabalho.

Entende-se como “âmbito residencial” a esfera, o campo por onde se estendem as atividades familiares, sem que elas necessariamente estejam restritas ao interior das casas residenciais [...] Assim, o trabalho prestado pelo motorista particular, que leva e traz os integrantes do núcleo familiar da casa para o trabalho/escola e vice-versa, é considerado doméstico. Do mesmo modo, considera-se materialmente doméstico o serviço prestado pelo jardineiro de área externa ao imóvel familiar, o piscineiro, o marinheiro do iate de passeio ou, piloto de aeronave e ou, ainda, o guarda-costas estritamente familiar (MARTINEZ, 2019, p. 386).

O local da prestação de serviços sempre foi um marco diferencial entre os trabalhadores urbanos, rurais e domésticos, estabelecido pelo legislador, já que o empregado paradigma, disciplinado pela CLT, jamais apresentou qualquer restrição quanto a isso, podendo exercer suas atividades no estabelecimento do empregador, no seu próprio domicílio e, mais recentemente, à distância (art. 6º, da CLT, alterado pela lei 12.551/11). Situação semelhante à do empregado doméstico, cujas atividades restringem-se ao âmbito residencial, pode ser observada com o trabalhador rural, que também tem como elemento fático-jurídico para a sua caracterização a prestação de serviço, necessariamente, realizada em local específico, qual seja, propriedade rural ou prédio rústico. Ainda nesta linha, cita-se a legislação pertinente à atividade de “Mãe Social”, que exige desta categoria de trabalhadoras que, no desempenho de suas



atribuições, residam, juntamente com os menores que lhe forem confiados, na casa/lar que lhe for destinada, nos termos do art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 7.644/87.

Para fins do objeto deste estudo, o elemento principal de caracterização da relação de emprego doméstico é o local da prestação de serviço que, neste caso, confunde-se com a residência do empregador e, não raramente, com a do próprio empregado. De acordo com o artigo 70, do Código Civil Brasileiro, “o domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo”. É, também, o lugar onde a profissão é exercida (art. 72). Curiosamente, ambos os sentidos se aplicam à relação de trabalho doméstico, já que o mesmo local de residência do empregador é, igualmente, onde se exerce a profissão do empregado e pode ser, inclusive, o local de moradia deste trabalhador. São elucidativos os ensinamentos de Maria Helena Diniz:

Na habitação ou moradia tem-se uma mera relação de fato, ou seja, é o local em que a pessoa permanece, acidentalmente, sem o ânimo de ficar (p.ex., quando alguém hospeda-se num hotel em uma estância climática ou aluga uma casa de praia, para passar o verão). A residência é o lugar em que habita, com intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente. O domicílio é um conceito jurídico, por ser o local onde a pessoa responde, permanentemente, por seus negócios e atos jurídicos, sendo importantíssimo para a determinação do lugar onde se devem celebrar tais atos, exercer direitos, propor ação judicial, responder pelas obrigações (CC, arts. 327 e 1785) (DINIZ, 2004, p. 202).

Para o entendimento do alcance da expressão “âmbito residencial”, acresce-se o comentário sobre o artigo 70, do Código Civil, no sentido de que:

[...] na sede jurídica das pessoas há dois elementos básicos que se completam: o objetivo e o subjetivo. O elemento objetivo é a residência, o local de trabalho; o elemento subjetivo é o ânimo definitivo da pessoa ou o seu propósito de permanecer naquele lugar e de ter ali a sede de suas atividades (MACHADO; ABREU, 2008, p. 67).

Dessa forma, pode-se inferir que o legislador, ao adotar a terminologia “âmbito residencial” e não “domiciliar”, trouxe para relação de trabalho doméstico a prestação de serviço realizada para uma pessoa ou família, em local em que é irrelevante a permanência definitiva, abrangendo lugares que não sejam necessariamente a sede das atividades do empregador, como ocorre em casa de praia ou hotéis, em caso de viagens acompanhando o empregador.

Ainda que para este estudo seja mais importante identificar o aspecto físico da expressão “âmbito residencial”, registre-se estar disposto na Convenção nº 189, da OIT, que trata sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos, que o termo “trabalho doméstico” designa o trabalho executado em ou para um domicílio ou domicílios” (art. 1º), podendo, portanto, ser realizado extramuros.

2.2.4 Elementos relativos ao empregador

O conceito de empregador doméstico, ainda que possa ser extraído da definição legal de empregado doméstico, está, de fato, consagrado na norma que dispõe sobre a organização da seguridade social, Lei nº 8.212/91, em seu art. 15, a, como “a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado doméstico” (BRASIL, 1991). Dessa forma, evidencia-se que uma pessoa jurídica jamais poderá ser considerada empregadora doméstica. No máximo, uma pessoa jurídica poderá ter como atividade a prestação de serviços reconhecidamente domésticos a particulares, prestados em âmbito residencial, como limpeza, organização residencial ou de fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar, por exemplo. Entretanto, os trabalhadores ou trabalhadoras que executarão estas atividades, em relação à empresa, serão empregados, nos termos previstos na CLT.

Para fins da relação de emprego doméstico interessa-nos o conceito de família adotado pela Lei 8742/93, que estabeleceu em seu artigo 20:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (BRASIL, 1993).

Na norma acima referida, a família é composta, especialmente, por pessoas que vivem sob o mesmo teto, que coabitam. Esse critério, entretanto, pode não ser suficiente para excluir a identificação de relação de emprego doméstico entre

parentes, desde que preenchidos os demais requisitos. Certo é a impossibilidade de se estabelecer vínculo entre cônjuges por comporem o mesmo núcleo familiar, independentemente de coabitação.

Mais uma vez se ressalta que o serviço admitido pelo empregador doméstico não tem finalidade lucrativa, o que o impede de aferir lucro com a atividade desempenhada pela trabalhadora doméstica.

3 INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO

A inviolabilidade de domicílio, como instituto jurídico constitucional, tem como marco inaugural a Constituição da Bélgica, de 1831. Sob a perspectiva do Direito Internacional, este direito humano foi consagrado no artigo IX, da “Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem”, de 1948. A partir de então, outros instrumentos internacionais passaram a reproduzi-lo, como, por exemplo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em 1966, ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 592/1992; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José, em 1969, ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 678/1992 e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000 (MITIDIERO; MARINONI; SARLET, 2021).

No Brasil, a salvaguarda da inviolabilidade já era expressa no artigo 179, VII, da Constituição de 1824 (BRASIL, 1824), segundo o qual:

Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar.

No mesmo sentido dispuseram as Constituições de 1891 e 1934. Já no período do Estado Novo, na Constituição de 1937, observa-se uma flexibilização deste direito, na medida em que o artigo 122 não mais proibia expressamente a entrada no domicílio em período noturno. Na Constituição de 1946, a inviolabilidade de domicílio se tornou uma garantia mais ampla, com a vedação de ingresso à noite, sem consentimento do morador, excetuando-se apenas a situação de crime e desastre. Nesta linha mantiveram-se a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1, de 1969.



Atualmente, a Constituição Federal prevê várias situações em que há a garantia de inviolabilidade, assegurando ao indivíduo “direitos constitucionais relacionados com a liberdade de consciência, a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem, o domicílio e o sigilo de correspondência” (SIDOU, 2016, p. 338). Como direito fundamental, a inviolabilidade é a garantia que se reconhece à pessoa humana de não ser perturbada, molestada, ou seja, violada.

Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho afirmam que o domicílio envolve duas noções, a primeira:

[...] ligada à vida privada da pessoa, às suas relações internas, sugerindo o local onde reside permanentemente, sozinho ou com os seus familiares. A segunda, que interessa à atividade externa da pessoa, à sua vida social e profissional, refere-se ao lugar onde fixa o centro de seus negócios jurídicos ou de suas ocupações habituais (GACLIANO; PAMPLONA FILHO, 2017, p. 243).



Apesar de casa e domicílio terem sentidos equivalentes, o princípio constitucional da inviolabilidade de domicílio, para ser fiel à linguagem constitucional, poderia ter sido cunhado como o princípio da inviolabilidade da casa. Nos termos do artigo 5º, XI, *in verbis* (BRASIL, 1988):

a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Assim, por meio dessa garantia, resguarda-se a prerrogativa do morador de autorizar o acesso à casa somente àqueles para os quais tenha dado consentimento ou, independentemente dele, tenha sido assegurada a entrada em razão de determinação judicial, durante o dia e, também, em situações que demandem intervenção imediata, quais sejam, flagrante delito, desastre e prestação de socorro, podendo estas ocorrer em qualquer horário. Ressalte-se, por oportuno, que a possibilidade de acesso ao domicílio por determinação judicial não se restringe a processos criminais.

O STF já se posicionou no sentido de que

A cláusula que limita o ingresso ao período do dia é aplicável apenas aos casos em que a busca é determinada por ordem judicial. Nos demais casos – flagrante delito, desastre ou para prestar socorro – a Constituição não faz exigência quanto ao período do dia. (RE 603616, Relator(a): Min. Gilmar

Deve-se atentar, ainda, que a ideia constitucional de “casa”, quando se analisa a possibilidade ou não de violação, não é somente um espaço exclusivo de caráter mais permanente, como ocorre com a residência, mas também de caráter transitório, como no caso de estada em quarto de hotel, por exemplo, já que, em ambos, se pressupõe a fruição da privacidade do indivíduo, configurando-se como espaços inacessíveis ao público em geral.

O Código Penal, ao tipificar o crime de violação de domicílio, no §4º, do seu artigo 150, explicita que a expressão "casa" compreende qualquer compartimento habitado, o aposento ocupado de habitação coletiva e o compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade. Já George Marlmestein assinala que, apesar do local onde alguém exerça profissão ou atividade também esteja protegido pelo princípio constitucional, há entendimento do Supremo Tribunal Federal que assevera:

[...] as empresas também estão protegidas pela garantia de inviolabilidade do domicílio não deve ser levado ao extremo de se impossibilitar completamente a fiscalização *in loco*, realizada em empresas que exercem atividades de risco, no que se refere à sua atividade-fim. Assim, por exemplo, a garantia da inviolabilidade do domicílio não deve ser interpretada no sentido de impedir que um agente de fiscalização sanitária possa ingressar na cozinha de um restaurante para verificar se as normas de saúde pública estão sendo respeitadas. Em situações assim, a atividade realizada pela empresa de alimentação justifica, pela sua própria natureza, uma fiscalização sanitária mais rigorosa, sendo ilógico exigir uma ordem judicial nesse caso, até porque o efeito “surpresa” é um fator importante para o sucesso da fiscalização (MARLESTEIN, 2019, p. 156).

Não há como se pensar em direito fundamental, tal como a inviolabilidade, sem que se remeta à proteção da dignidade da pessoa humana, sendo possível afirmar que o reconhecimento de direitos fundamentais se justifica, em última análise, para o resguardo da dignidade humana. Isso porque dignidade implica integridade, atributo do que é inteiro, portanto, não há como pensar em dignidade da pessoa humana sem vislumbrar algo que seja completo a partir da convergência de todos os demais direitos fundamentais. A inviolabilidade de domicílio é uma das partes que completa esse todo, ao assegurar à pessoa humana o resguardo de sua vida privada, íntima e familiar,

tendo “um lugar de honra na esfera dos assim chamados direitos da integridade pessoal” (MITIDIERO; MARINONI; SARLET, 2021, p. 608).

Há muito já se sabe, entretanto, que os direitos fundamentais podem ser restringidos ou limitados, principalmente se temos a compreensão das composições necessárias à efetivação de “uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”, como preconiza o preâmbulo da Constituição Federal. Isso nos leva a reafirmar, como já vem sendo feito pela doutrina e pela jurisprudência, a inexistência de direitos fundamentais absolutos, devendo as restrições serem devidamente justificadas e aplicadas de forma proporcional.

É neste sentido que Daniel Sarmento afirma que

[...] na perspectiva da própria proteção da dignidade [...] parece preferível concebê-la como um princípio de amplo espectro de incidência, mas relativo, do que tratá-la como um comando absoluto mais de abrangência restrita (SARMENTO, 2020, p. 111).

Se entendêssemos qualquer direito fundamental como absoluto, toda restrição significaria, necessariamente, sua violação. Assim, certo é que devemos partir da premissa de que a regra é a sujeição de direitos fundamentais a limites e restrições.

Na relação de emprego doméstico, deparamo-nos com a colisão de direitos fundamentais de dois titulares distintos, mas igualmente destinatários da proteção de sua dignidade: empregador doméstico e trabalhadora doméstica, ambas pessoas naturais. Isso se dá porque a dignidade da pessoa humana pressupõe um amparo integral que exige um reconhecimento recíproco de direitos e deveres entre as pessoas, não se admitindo que nenhuma seja tratada como meio de realização da vontade de outras, garantindo-se, sempre, o atendimento de suas necessidades vitais expressos no direito à vida, à igualdade (não discriminação), à integridade física (proibição de trabalho escravo ou forçado, tráfico de pessoas), à integridade psíquica (privacidade, intimidade), à autonomia (autodeterminação e satisfação do mínimo existencial).

O mínimo existencial, salienta Barroso (BARROSO, 2020) significa a satisfação das necessidades existenciais que condicionam o exercício dos direitos individuais e políticos, viabilizando a concretização do valor comunitário da dignidade, seu elemento social no qual



[...] o que está em questão não são escolhas individuais, mas responsabilidades e deveres a elas associados. A autonomia individual desfruta de grande importância, mas não é ilimitada, devendo ceder em certas circunstâncias (BARROSO, 2020, p.257).

Dessa maneira, se por um lado a inviolabilidade de domicílio do empregador doméstico é uma expressão do valor intrínseco de sua dignidade, pode-se inferir que os direitos fundamentais sociais expressam a dignidade da empregada doméstica que, uma vez violados, atingirão não só o seu valor intrínseco, mas também a sua autonomia ao lhe privar de condições básicas de autorrealização.

A análise das dimensões dos direitos fundamentais coloca a inviolabilidade de domicílio e os direitos fundamentais sociais bastante evidenciados nas relações de trabalho, em gerações ou dimensões distintas, a primeira ligada à liberdade e estas à igualdade. Não raro há uma colisão entre os direitos fundamentais, independentemente da geração em que tenham sido historicamente reconhecidos.

Esta colisão por si só, já representa uma possível restrição aos direitos fundamentais envolvidos, sem que haja uma autorização expressa na Constituição ou na legislação infraconstitucional. De acordo com André de Carvalho Ramos, diante da inexistência de direitos humanos absolutos,

[...] mesmo que um direito determinado não tenha uma redação que apresente qualquer limite (a ser criado pela lei, por exemplo, ou por ato administrativo), esse direito deve ser delimitado para não ferir os direitos de outros indivíduos (RAMOS, 2021, p. 183).

Assim, o que impõe aos intérpretes das normas constitucionais, ou seja, a toda sociedade, mas especialmente às autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário, é um constante exercício de ponderação.

4 AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO

Em 1891, ainda no período do que, historicamente, se conhece como Primeira República, foi instituída a Inspeção do Trabalho no Brasil, por meio do Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891, com função primeira de fiscalizar o trabalho de menores de idade. Já no ano de 1919, o Brasil assinou o Tratado de Versalhes que criou o que viria se tornar, posteriormente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e trouxe

diversas disposições sobre direito de associação, salário digno, jornada, descanso, proibição de trabalho infantil, igualdade e, também, sobre a organização de serviço de Inspeção do Trabalho. A Convenção nº 81, da OIT, que trata do Sistema de Inspeção do Trabalho foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 41.721/57, revigorada pelo Decreto Legislativo nº 95.461, de 11 de dezembro de 1987, e consolidada pelo Decreto nº 10.088/19 (BRASIL, 2019).

Assim, desde sua criação, a Inspeção do Trabalho no Brasil segue sua vocação de verificar e assegurar o cumprimento da legislação trabalhista e salvaguardar um meio ambiente do trabalho sadio e seguro. Atualmente, é organizada como Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, localizada no âmbito da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), órgão do atual Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) e composta por: Auditores-Fiscais do Trabalho; Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, em funções auxiliares de inspeção do trabalho; e autoridades de direção nacional, regional ou local (BRASIL, 2002a; BRASIL, 2022a).

4.1 ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS

De acordo com o art. 21, XXIV, da Constituição Federal, compete à União organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho. A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 626, prevê incumbir às autoridades do Ministério do Trabalho (Indústria e Comércio, como editado à época) ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho. Nesse sentido, a Lei nº 10.593/02, organizando a Carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho, dispôs, em seu art. 11, I, que os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional, 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 (BRASIL, 2002b).

Também são atribuições de ocupantes do cargo de Auditores-Fiscais do Trabalho: a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando à redução dos índices de informalidade; a verificação do recolhimento, a constituição e o lançamento dos créditos referentes ao Fundo de Garantia do Tempo

de Serviço (FGTS) e à contribuição social de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, objetivando maximizar os índices de arrecadação; o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores; o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário; a lavratura de auto de apreensão e guarda de documentos, materiais, livros e assemelhados, para verificação da existência de fraude e irregularidades; o exame da contabilidade das empresas; e a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural. Tais atribuições são privativas e cabe ao Poder Executivo regulamentá-las, podendo ainda cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização, nos termos do §1º, do art. 11 (BRASIL, 2002b).

Já o Decreto nº 4552/02, que aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho – RIT -, estabelece que o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral (art. 1º), sendo tal sistema composto por autoridades de direção nacional, regional ou local: aquelas indicadas em leis, regulamentos e demais atos atinentes à estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego; Auditores-Fiscais do Trabalho e Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, em funções auxiliares de inspeção do trabalho (art. 2º), sendo os Auditores-Fiscais do Trabalho subordinados tecnicamente à autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho (BRASIL, 2002a).

Nos exatos lindes do art. 9º, do Decreto nº 4552/02, Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT),

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 (BRASIL, 2002a, grifos nossos).

Reitera-se que, no art. 18, I, do retromencionado Decreto, é estabelecida a competência para 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. Os Auditores-Fiscais do Trabalho também poderão participar de atividades de coordenação, planejamento, análise de processos e de desenvolvimento de programas especiais e de outras atividades internas e externas relacionadas com a inspeção do trabalho, na forma das instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho (art. 33).

Além das atribuições citadas, o artigo 18 do RIT estabelece a competência dos Auditores-Fiscais do Trabalho para: fornecer orientações, informações e conselhos técnicos; interrogar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho; expedir notificações; apreender documentos; propor interdição ou embargo; analisar e investigar as causas de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; lavrar termo de compromisso decorrente de procedimento especial de inspeção; analisar processos administrativos de auto de infração, notificações de débitos ou outros que forem distribuídos; e lavrar autos de infração por inobservância de disposições legais.

Por outro lado, a Portaria nº 547, de 2021, disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho e dá outras providências (BRASIL, 2021d). As Portarias 671 e 667, de 2021, regulamentam disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho e normas para a organização e tramitação dos processos de auto de infração, de notificação de débito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da Contribuição Social, respectivamente. As Instruções Normativas nº 1 e 2, de 2021, por seu turno, dispõem sobre atividade de análise e de tramitação dos processos administrativos e sobre os procedimentos a serem observados pela Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Note-se que as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho restam bem delineadas pela legislação, não havendo dúvidas no sentido de que se há trabalho (e não só emprego), seja qual for o tipo, atraída está a atuação da Inspeção do Trabalho. Ressalte-se que, para o exercício de suas atribuições, estão garantidas algumas prerrogativas, a saber:

- 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, do Decreto nº 4552/02 (art.13, do Decreto 4552/02) e terá livre acesso a todas as dependências dos estabelecimentos sujeitos ao regime da legislação, sendo as empresas, por seus dirigentes ou prepostos, obrigados a prestar-lhes os esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições legais e a exibir-lhes, quando exigidos, quaisquer documentos que digam respeito ao fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho (art. 630, §3º, da CLT).

- No território do exercício de sua função, o agente da inspeção gozará de passe livre nas empresas de transportes, públicas ou privadas, mediante a apresentação da carteira de identidade fiscal (art. 630, §5º, da CLT). As empresas de transportes de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho (art. 34, do Decreto 4.552/02).

- Em toda unidade descentralizada do Ministério do Trabalho em que houver Auditores-Fiscais do Trabalho deverá ser reservada uma sala para o uso exclusivo desses servidores (art. 37, do Decreto 4552/02).

- As autoridades policiais, quando solicitadas, deverão prestar aos agentes da inspeção a assistência de que necessitarem para o fiel cumprimento de suas atribuições legais (art. 630, §8º, da CLT).

4.2 FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO NO BRASIL

A Inspeção do Trabalho, como forma de garantir a efetiva implementação de direitos, desponta como ator social fundamental a fim de que se complete o ciclo de inserção das trabalhadoras domésticas em um patamar de integração jurídico trabalhista (DELGADO e DELGADO, 2016). Deve-se notar que a existência e o fortalecimento da Auditoria-Fiscal do Trabalho, em maior ou menor escala, acaba por influenciar o grau de proteção dos direitos da categoria de trabalhadores domésticos, levando-se em consideração já possuírem direitos reduzidos em comparação aos demais trabalhadores. Ainda conforme relatório da OIT sobre o trabalho doméstico, a



ausência de inspeções do trabalho pode perpetuar pressupostos que desvalorizam o trabalho doméstico (OIT, 2015).

No Brasil, efetivas ações de inspeção do trabalho doméstico iniciaram-se, de forma sistematizada, em 2014, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 72, chamada de PEC das Domésticas, que conferiu nova redação ao parágrafo único, do art. 7º, da Constituição Federal, e a edição da Lei 12.964/14, que dispôs sobre as multas por infração à legislação do trabalho doméstico. Naquele ano, no âmbito da Superintendência Regional do Trabalho em Pernambuco, foram iniciadas, em Recife, as reuniões de um Grupo Interinstitucional de Promoção do Trabalho Doméstico, visando à promoção do trabalho doméstico decente:

Algumas ações promovidas entre 2014 e 2021 foram: seminários temáticos em comemoração ao dia das trabalhadoras domésticas (27 de abril); produção de podcast visando a esclarecer à sociedade os direitos desta classe e a viabilização da garantia desses direitos; realização de audiência pública para mapeamento de problemas relacionados à implementação dos direitos das domésticas; execução de ações de Trabalho Decente nos bairros de Recife, como a orientação de trabalhadores, com ampla divulgação da iniciativa na imprensa e nos bairros, por meio de panfletagem e caixas de som, divulgando os atendimentos às trabalhadoras, o que permitiu o alcance em diversas áreas da região metropolitana; realização de parceria com escola pública que cedeu espaços para atendimentos de orientação e coleta de denúncias. Nesses locais também funcionou a “escolinha do e-Social”, que se propôs a orientar os empregadores domésticos a usarem o programa e-Social.(BRASIL, 2021b, p. 6).



Anteriormente, ocorreram apenas ações pontuais, envolvendo, principalmente, o afastamento de adolescentes encontrados realizando trabalho doméstico, o que já era configurado pelo Decreto nº 6.481/08, como piores formas de trabalho infantil.

Com a publicação da Lei Complementar nº 150/15, a competência da fiscalização do Trabalho doméstico ficou estabelecida e cristalizada em seu art. 44, que alterou a Lei nº 10.593/02 para inserir o art. 11-A, que prescreve ser necessário, para a fiscalização do domicílio do empregador, o agendamento e entendimento prévio entre a fiscalização e o empregador, devendo ainda ser acompanhada pelo empregador ou alguém de sua família. A fiscalização deve ter natureza prioritariamente orientadora, sendo observado critério da dupla visita, salvo quando for constatada infração por falta de anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou ainda em caso de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

A fiscalização do trabalho doméstico foi, também, recentemente disciplinada pela Instrução Normativa nº 02/21, do MTP, que faz parte do que fora denominado de novo Marco Regulatório Trabalhista. A partir do art. 102 até o art. 107, foram expedidas normas de caráter administrativo destinadas à Inspeção do Trabalho, estabelecendo ações fiscais preferencialmente - mas não exclusivamente - indiretas, nas modalidades presencial ou eletrônica (art. 104) e fiscalizações diretas, em caso de necessidade de fiscalização do local de trabalho, cuja autorização para entrada na casa dependerá de consentimento expresso e escrito (art. 106). As definições de fiscalização direta e indireta encontram-se descritas na Portaria nº 547/21, do MTP, nos exatos lindes do art. 12, I e II:

Art. 12. Para fins de acompanhamento do desempenho funcional do Auditor-Fiscal do Trabalho em exercício nas unidades integrantes do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, poderão ser consideradas as seguintes atividades ou situações:

I - fiscalização direta - fiscalização na qual ocorre pelo menos uma visita no estabelecimento do empregador ou local de prestação de serviço, resultante do planejamento da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho da Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência ou de unidade descentralizada da inspeção do trabalho, ou ainda destinada ao atendimento de demanda externa, com execução individual ou em grupo, demandada pela autoridade competente, por meio de OS, de um ou mais Auditor-Fiscal do Trabalho;

II - fiscalização indireta - resultante de OS que envolve apenas análise documental, a partir de notificações aos empregadores, por via postal ou outro meio de comunicação institucional e a partir da análise de dados (BRASIL, 2021d);

Assim, vários fatores são levados em consideração para a determinação da modalidade de ação fiscal. Prioritariamente, será indireta, sem necessidade de que adentre ao domicílio do empregador. Após avaliação da demanda pela Fiscalização, caso se imponha uma fiscalização direta, ainda assim é possível que o domicílio não precise ser acessado, havendo a possibilidade de se adentrar apenas em áreas condominiais comuns ou ainda interrogar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho à porta do domicílio do empregador, por exemplo. No entanto, se após avaliação da demanda, for considerada condição *sine qua non* adentrar no domicílio do empregador, para que se proceda às análises do meio ambiente de trabalho e a outras averiguações, a entrada da Auditoria deverá ser precedida de entendimento com o empregador, fazendo-se imperativo o agendamento de horário em comum acordo e a

emissão de consentimento para a entrada, por parte do empregador ou qualquer pessoa da família, com capacidade jurídica para conceder consentimento.

No entanto, no que tange a essas últimas circunstâncias, impende ressaltar que, em que pese o art. 106, da IN nº 2/21, do MTP, falar em consentimento expresso e por escrito, vislumbramos que uma gravação do consentimento, por exemplo, atinge a finalidade prevista pela norma administrativa. De outra sorte, no que se refere à necessidade de o referido consentimento ser emitido pelo empregador ou qualquer pessoa capaz, pertencente à família para a qual o empregado doméstico preste serviços, que esteja responsável pela residência onde ocorra a prestação, no momento da inspeção a ser realizada por Auditor-Fiscal do Trabalho, conforme indica o art. 106, §1º, da IN nº 2/21, parece-nos que esta disposição normativa carece de uma interpretação conforme a Constituição. Isto porque é possível haver um contrato de trabalho onde o(a) trabalhador(a) resida no local da prestação de serviços e, nestes casos, na qualidade de morador, poderá o obreiro restar habilitado para o mencionado consentimento, na forma do art. 5º, XI, da Constituição Federal.

A partir dessa lógica, voltemos ao texto constitucional que permite que a casa seja adentrada nas seguintes situações: 1. quando houver consentimento do morador; 2. em caso de flagrante delito ou desastre; 3. para prestação de socorro; e 4. por determinação judicial, durante o dia. Observe-se que o legislador constituinte, ao reger o direito à inviolabilidade da casa, não restringiu qualquer forma para manifestação de sua vontade, referindo-se, apenas ao consentimento de quem na casa efetivamente more.

Dessa forma, forçoso é reconhecer que a entrada na casa do empregador não é requisito imprescindível para que a fiscalização, efetivamente, ocorra. Ainda assim, o legislador resolveu a questão da entrada na casa onde há prestação de serviços domésticos: havendo autorização do empregador, poderá a Auditoria-Fiscal do Trabalho adentrar para proceder à inspeção das instalações.

Aqui também vale ressaltar que a composição legislativa se coaduna com o mandamento constitucional previsto no art. 5º, XI, da CF/88, diferindo da prerrogativa atribuída à Auditoria-Fiscal do Trabalho na realização de ações fiscais em empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, descrita na CLT e no Decreto nº 4.552/02, sobre poder ingressar, livremente, sem prévio aviso e em qualquer dia e horário.

Assim, nenhuma incompatibilidade resta entre o princípio da inviolabilidade de domicílio e a fiscalização do trabalho doméstico.

Por outro lado, é preciso também se ter em mente que, por se tratar de local de trabalho, o ambiente da casa do empregador acaba sendo sujeito à fiscalização do trabalho, seja ela direta ou indireta. Não se pode admitir um local de trabalho cujo acesso seja impossível, uma vez que foi escolha do empregador transformar a sua casa, seu lar, também, em um local onde ocorre a prestação de serviço, que precisa ser tutelada e protegida, como a dos demais trabalhadores urbanos e rurais, em termos de segurança e saúde do trabalho, com redução dos riscos inerentes ao trabalho³, sem discriminação, assédio, trabalho infantil e escravo. Pensar de forma contrária pode, inclusive, conduzi-nos a contribuir para a precarização do trabalho doméstico e conceder um tratamento jurídico fora dos parâmetros de equidade e justiça.

Ademais, em caso de negativa de consentimento do empregador para a entrada da Auditoria-Fiscal do Trabalho, quando de uma fiscalização na modalidade direta se fizer imperativa, necessário será que o agente público proceda à notificação da Advocacia Geral da União, a fim de que ajuíze a devida medida judicial ou, ainda, solicite apoio de algum parceiro institucional, como, por exemplo, o Ministério Público do Trabalho.

4.3 TRABALHO DOMÉSTICO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS ÀS DE ESCRAVO

O trabalho análogo ao de escravo é crime previsto no art. 149, do Código Penal e prevê pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência a quem reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. A existência desse tipo de conduta afronta as disposições sobre proteção ao trabalho e tiram do

³ Sobre os riscos ocupacionais do trabalho doméstico, foi publicado rol de referência pelo Ministério do Trabalho e Previdência, na ficha MEI nº 19 (BRASIL, 2021e)

trabalhador sua dignidade e liberdade, condições essenciais para a eficácia de direitos humanos.

Necessário asseverar que o resgate, propriamente dito, ocorre em razão de ação da Fiscalização do Trabalho, na forma do art. 2º-C, da Lei nº 7.998/90 e os elementos caracterizadores das condições análogas às de escravo estão detalhados no Anexo II, da Instrução Normativa nº 02/21, do MTP, bem como as investigações, fiscalizações e atendimento às vítimas de trabalho em condições análogas às de escravo estão previstas no Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo, constante da Portaria nº 3.484/21, do MTP, estabelecendo o deslinde dos procedimentos de denúncia e o planejamento da operação – realizada pela Inspeção do Trabalho – de forma coordenada com outros Órgãos, de resgate e pós resgate. Assim, existem balizadores objetivos construídos para indicar a existência do trabalho análogo ao de escravo e para determinar a sua apuração.

Em 2017, de acordo com dados da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho – DETRAE, foi realizado o primeiro resgate de trabalhadora doméstica em condições análogas às de escravo. Desde então, os números não param de subir: em 2018, ocorreram mais 2 resgates, em 2019, 5 e em 2020, 3. Em 2021, o número de trabalhadoras resgatadas saltou para 30 (BRASIL, 2022b), de tal forma que a política pública de efetiva fiscalização do trabalho doméstico se mostra cada vez mais imprescindível, como forma de salvaguardar direitos e impedir violências, notadamente contra, no que tange ao trabalho doméstico, mulheres negras.

Nesse sentido, cumpre salientar que, em se tratando de demanda de fiscalização que envolva a ocorrência de trabalho análogo ao de escravo, portanto, com premente necessidade de que ação fiscalizatória do Estado ocorra na modalidade direta, no domicílio do empregador e mediante fator surpresa, com provas e indícios previamente apurados, prescindiria de autorização do empregador ou expedição de mandado judicial prévio para entrada da Auditoria-Fiscal do Trabalho no domicílio onde ocorre o cometimento do aludido crime; afinal, a Constituição Federal dispensa o mandado judicial para ingresso em residência em caso de flagrante delito, nos termos do seu art. 5º, XI, sendo enquadrado como crime permanente, no qual o vetor tempo é marcante e o flagrante se protraí no tempo em que o trabalhador é

mantido sob tais condições de indignidade (arts. 302 e 303, do Código de Processo Penal).

Não se pode olvidar é que é preciso estabelecer, diante da necessidade de composição entre os direitos fundamentais em choque, necessária aplicação da técnica da ponderação de princípios, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No exercício de suas atribuições, como garantidora da dignidade da pessoa humana, a Auditoria-Fiscal do Trabalho – enquanto expressão de poder de polícia estatal – ao se deparar com eventual conflito entre os direitos fundamentais sociais das trabalhadoras domésticas e a garantia à inviolabilidade de domicílio do empregador, deverá pôr em prática todos os recursos e técnicas que envolvem o sopesamento de direitos fundamentais, buscando o que há de essencial em cada qual. Isso porque não se pode pressupor que a inviolabilidade de domicílio possa servir de esconderijo para violação dos direitos fundamentais da trabalhadora doméstica.

Se a colisão de direitos foi constatada é porque, conforme leciona André Ramos de Carvalho (RAMOS, 2021), o exercício de um determinado direito está prejudicando o exercício de outro, do mesmo titular ou de titular diverso. O autor acrescenta ainda que:

[...] a colisão de direitos em sentido amplo consiste no exercício de um direito que conflita ou interfere no cumprimento de um dever de proteção por parte do Estado. Como já visto, o dever de proteção do Estado é fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos, que extrai de determinado direito o dever de proteção do Estado. Ou seja, no conflito entre determinado direito e o dever de proteção a bens constitucionalmente protegidos (ou internacionalmente protegidos) há latente um conflito entre direitos (RAMOS, 2021, p. 184).

Outrossim, a proporcionalidade e a razoabilidade são princípios norteadores da Administração Pública, observando-se a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções – dentro de parâmetros legais – em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Note-se que a efetivação dos deveres de proteção decorrentes dos direitos fundamentais poderá, não raramente, em um primeiro momento, afetar direitos fundamentais daqueles que não sejam, no caso concreto, o alvo da proteção, sendo



o princípio da proporcionalidade um limite para os excessos. Por outro lado, a insuficiência da atuação estatal, em seu dever de proteção de direitos fundamentais também exige a evocação da proporcionalidade.

A atividade de Inspeção do Trabalho, de acordo com o princípio da proporcionalidade, exige a compreensão de que os direitos fundamentais são “deveres de proteção ou imperativos de tutela, implicando uma atuação positiva do Estado, obrigando-o a intervir, tanto preventiva quanto repressivamente, inclusive quando se trata de agressões oriundas de particulares” (MITIDIERO; MARINONI; SARLET, 2021, p. 516).

Diante de todo este quadro, temos os direitos fundamentais da trabalhadora doméstica, o dever de proteção por parte do Estado e o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio do empregador.

De outra sorte, ressalvando parte da doutrina abalizada e da jurisprudência da nossa Corte Suprema que veem equivalência entre proporcionalidade e razoabilidade, André de Carvalho Ramos preleciona que:

[...] há aqueles que diferenciam razoabilidade e proporcionalidade, enfatizando que a razoabilidade representa apenas um dos elementos do critério da proporcionalidade (elemento adequação), sendo este mais amplo.” O princípio da razoabilidade no campo dos direitos humanos consiste na (i) exigência de verificação da legitimidade dos fins perseguidos por uma lei ou ato administrativo que regulamente ou restrinja o exercício desses direitos, além da aferição da (ii) compatibilidade entre o meio empregado pela norma e os fins visados (RAMOS, 2021, p. 184).

Assim, a proporcionalidade deve ser vista, no exercício da fiscalização do trabalho doméstico, como uma forma de se proibir/evitar uma proteção insuficiente para uma categoria já tratada pelo legislador de forma deficiente, nunca se perdendo de vista que a restrição de um direito fundamental deve estar pautada pela necessidade da medida.

Os direitos trabalhistas, sob a perspectiva dos direitos fundamentais sociais, já representam limitações ao poder de direção do empregador que, por si só, representariam restrições a direitos fundamentais deste, como liberdade e propriedade. Assim, é medida justa a interpretação no sentido de que também os empregadores domésticos, pessoa ou família, estão sujeitos à eficácia horizontal dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, exercendo o seu poder diretivo, dar

concretude àqueles nas relações de trabalho doméstico. Nesse sentido, pronuncia-se Daniel Sarmiento citado por George Marlmestein (MARLMENSTEIN, 2019, p. 349):

Um dos parâmetros importantes nesta questão liga-se ao grau de desigualdade fática entre as partes da relação jurídica. A assimetria de poder numa determinada relação tende a comprometer o exercício da autonomia privada da parte mais fraca, expondo a um risco maior seus direitos fundamentais. Por isso, quanto mais a relação for assimétrica, maior será a vinculação da parte mais forte ao direito fundamental em jogo, e menor a tutela da autonomia privada. Sem embargo, mesmo nas relações tendencialmente iguais, os direitos fundamentais incidem, para impor um mínimo de respeito à dignidade da pessoa humana, que é irrenunciável. Nestas ponderações, outro fator relevante é a natureza da questão sobre a qual gravita a controvérsia. Nas questões ligadas às opções existenciais da pessoa, a proteção à autonomia privada é maior. Já nos casos em que a autonomia do sujeito de direito ligar-se a alguma decisão de cunho puramente econômico ou patrimonial, tenderá a ser mais intensa a tutela do direito fundamental contraposto. Nestas relações patrimoniais, por sua vez, a proteção da autonomia privada será maior, quando estiverem em jogo bens considerados supérfluos para a vida humana, e menor quando o caso envolver bens essenciais para a dignidade humana.

Podemos inferir, portanto, que, sendo os direitos trabalhistas essenciais à existência e à subsistência humana, deverão ter maior peso perante a privacidade e a intimidade do empregador doméstico.

É razoável afirmar que qualquer relação de trabalho deve ser pautada nos direitos fundamentais, independentemente do local onde ela se realize. Empregado e empregador domésticos são sujeitos de uma relação contratual assimétrica por excelência, principalmente porque ocorre em espaço privado inacessível à sociedade em geral e, muitas vezes, de forma solitária, por haver um único trabalhador na residência.

Essa maior vulnerabilidade precisa, então, ser compensada por uma presença mais efetiva do Estado que, na defesa de interesses públicos primários, deverá atuar como agente mitigador do direito à inviolabilidade de domicílio perante a efetivação de direitos fundamentais trabalhistas que, por sua vez, dão plenitude à dignidade da pessoa humana, de modo que se atenda, de alguma forma, o direito do empregador

[...] de ser deixado só (direito ao isolamento), o direito de não ser bisbilhotado, de não ter a vida íntima e familiar devassada, de não ter detalhes pessoais divulgados, nem de ter a imagem e o nome expostos contra a vontade da pessoa (MARMELSTEIN, 2019, p. 137).

A pessoa ou família contratante de um empregado doméstico deixa de ser exclusivamente um indivíduo ou um conjunto de indivíduos para se tornar uma espécie de ente despersonalizado, ao atrair para si uma série de direitos e deveres relativamente a outro indivíduo, devendo conciliar aquilo que é seu, próprio, íntimo, privado, o âmbito residencial, com aquilo que é inerente à sociedade/Estado, ou seja, a proteção/afirmação dos valores sociais do trabalho, a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação, enfim, garantindo a dignidade da pessoa humana.

O direito fundamental de exercer qualquer trabalho é indissociável do direito fundamental social ao trabalho decente, com oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho “digno e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana” (OIT, [s.d.]), na medida em que este se torna o conteúdo daquele, nos termos expressos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (arts. XXXIII e XXIV) e na Convenção 189 da OIT (art. 13). Se todos os demais trabalhadores têm o direito a ter o seu ambiente de trabalho devidamente inspecionado, a fim de que se garanta a higidez de direitos, por que o empregado doméstico seria o único a depender da aquiescência do seu empregador em qualquer situação para tal verificação? Não seriam as trabalhadoras domésticas, merecedoras do mesmo respeito e consideração que as demais, para que não sejam, conseqüentemente, apenas estamento na hierarquia social, nos termos consagrados por Daniel Sarmiento (2020, p 106)?

A invocação de direitos fundamentais por um determinado sujeito não pode justificar a violação da dignidade de outros seres humanos.

5 CONCLUSÃO

É notória a marginalização histórica que a categoria de trabalhadoras domésticas sofreu, notadamente, quanto ao estabelecimento de direitos trabalhistas e, também, no que se refere à garantia de acesso a tais direitos. No entanto, não há espaço para que mais negativas estatais se imponham. É dever do Estado garantir a efetiva e real implementação do conceito de trabalho decente, que tem relevância fundamental dentro do trabalho doméstico, considerando-se as discriminações de



gênero, cor e raça envolvidas. Nesse sentido, age a Auditoria-Fiscal do Trabalho como instrumento fundamental de promoção de justiça, segurança e bem-estar social, por meio do exercício do poder de polícia estatal, verificando o fiel cumprimento das normas que regem o trabalho doméstico.

Ao se avaliar o conteúdo jurídico do conceito de inviolabilidade de domicílio frente à fiscalização do trabalho doméstico e investigar seus limites neste estudo, temos que não há impedimento ao pleno desenvolvimento das ações fiscais, primeiro pelas modalidades de inspeções que podem ser implementadas, sem a necessidade de se adentrar ao domicílio do empregador, efetivamente, e, ainda, levando-se em consideração a possibilidade de obtenção do consentimento do empregador para que se proceda à fiscalização em seu domicílio. A Legislação infraconstitucional existente, conforme demonstrado, consegue regulamentar os procedimentos para que se proceda às ações fiscais, em estrita observância aos princípios do Estado Democrático de Direito.



Outrossim, a norma constitucional traz o amparo ao direito fundamental à inviolabilidade de domicílio, mas não de forma absoluta, apresentando o próprio texto constitucional hipóteses em que esta inviolabilidade pode ser afastada. Nessas hipóteses se enquadra, em abstrato, a verificação pela Auditoria-Fiscal do Trabalho da ocorrência de trabalho realizado em condições análogas às de escravo. Ainda que se reconheça a inviolabilidade de domicílio como um direito fundamental, jamais se poderia admitir a sua invocação para violar a dignidade das trabalhadoras domésticas.

Como visto, a relação de emprego é, essencialmente, uma relação de poder e, conseqüentemente, uma relação assimétrica e quando ocorre em ambiente doméstico, acrescenta fatores de isolamento e de possível agravamento de situações de vulnerabilidade social. Desta forma, não se pode admitir um local de trabalho cujo acesso seja impossível, vez que a escolha do empregador em manter uma relação de emprego em sua residência atrai a imperiosa presença do Estado, na tutela de direitos inalienáveis, sendo compatíveis a fiscalização do trabalho doméstico e o direito à inviolabilidade de domicílio.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 de set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. 2002a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4552.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11068.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972**. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5859.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. 2002b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10593.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Código Penal. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Anexo XV.** Convenção Nº 81 da OIT concernente à inspeção do trabalho na indústria e no comércio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo15. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021.** Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14188.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. **Ações da Inspeção do Trabalho:** Trabalho Doméstico. Brasília: SIT, 2021b.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa nº 02, de 8 de novembro de 2021.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-359448244>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria nº 547, de 22 de outubro de 2021.** Disciplina a forma de atuação da inspeção do trabalho e dá outras providências. 2021d.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. **Orientações sobre Saúde e Segurança no Trabalho:** Microempreendedores Individuais. Ficha MEI nº 19, jun/2021e. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/copy_of_fichas-sit-mei/ficha-mei_19_atividades_de_diaristas.pdf

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. **Portal de Inspeção do Trabalho: Radar SIT**. 2022b. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Pleno). Recurso Extraordinário nº 603616 - RO. Relator(a): Ministro Gilmar Mendes. DJ: 05/11/2015. **STF**, 10/05/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur347757/false>. Acesso em: 18 set. 2022.

CASSAR, Volia Bomfim. **Direito do Trabalho**: de acordo com a reforma trabalhista Lei 13467/2017. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **O novo manual do trabalho doméstico**. São Paulo: LTr, 2016.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Trabalho Doméstico no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/trabalhoDomestico.html>. Acesso em: 06 mar. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, volume 1: teoria geral do direito civil. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de direito Civil**, volume 1: parte geral. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES, Flávio Romero. **Trabalhadoras domésticas**: da invisibilidade e exclusão social à conquista de direitos. Curitiba: Juruá, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Principais resultados 2º trimestre 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 set. 2022.

MACHADO, Antônio Claudio da Costa (Org.); CHINELATTO, Silmara Juny da Abreu (Coord.). **Código Civil Interpretado**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2008.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**: Relações Individuais, Sindicais e coletivas do trabalho. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MITIDIERO, Daniel Francisco; MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2020.

SIDOU, J. M. Othon (org). **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, João Victor Marques da. A Invisibilidade do Racismo no Direito do Trabalho. **Democracia e Mundo do Trabalho em Debate**, 23 ago 2020. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/a-invisibilidade-do-racismo-no-direito-do-trabalho/>. Acesso em 19 set. 2022

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo. Gênero e Desigualdade no Trabalho Doméstico. In: HORN, Carlos Henrique (coord.); VIECELI, Cristina Pereira; WÜNSCH, Julia Giles Wunsch; STEFFEN, Mariana Willmersdorf (org.). **Emprego doméstico no Brasil**: raízes históricas, trajetórias e regulamentação. São Paulo: LTr, 2017.

SILVA, Vanessa Rodrigues. **“Escravidados livres”**: crítica ao discurso jurídico sobre a história do direito do trabalho a partir da representação historiográfica do trabalho escravo. 2015. 90 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Inspeção do trabalho e outros mecanismos de controlo da conformidade no setor do trabalho doméstico**. Genebra: OIT, 2015. Disponível em: [https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaodoTrabalho/Documents/Guia%20-%20IT%20e%20outros%20mecanismos%20de%20controlo%20da%20conformidade%20no%20setor%20do%20trabalho%20dom%20-%20OIT.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaodoTrabalho/Documents/Guia%20-%20IT%20e%20outros%20mecanismos%20de%20controlo%20da%20conformidade%20no%20setor%20do%20trabalho%20dom%20-%20OIT.pdf). Acesso em 19/09/22.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Prestação de cuidados**: trabalho e profissões para o futuro do trabalho digno. Genebra: OIT, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_767811.pdf. Acesso em: 13 mai. 2021.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Trabalho Decente**. [s.d]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 12 mai. 2022.

TRABALHO doméstico não remunerado vale 11% do PIB no Brasil. **CartaCapital**, 19 jun. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/trabalho-domestico-nao-remunerado-vale-11-do-pib-no-brasil/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

THE INVIOABILITY OF THE HOME AND THE INSPECTION OF DOMESTIC LABOR

ABSTRACT: Paid domestic work is characterized by being carried out by a group of workers mostly composed of black women, representatives of classic discriminatory social markers, which demands a differentiated action by the State in the promotion of the human and fundamental rights of these workers. The execution of tasks in a particularly private and intimate environment makes it possible, at first, to envision the place where the service is provided, the house, as an almost insurmountable barrier to the Labor Inspection in its mission to ensure, throughout the national territory, the protection of workers in the exercise of their work activity. Hence, the object of this study is what seems to be the main obstacle to the work of the Labor Inspection, in this area, which is the fundamental right to the inviolability of the home. After elucidating the conceptual outlines about the domestic work relationship, this article will analyze the scope of the fundamental right to the inviolability of the home and its composition in relation to other fundamental rights of female workers. The role of the Labor Inspection, its functions and attributions are presented as inescapable determinants for the realization of the rights of domestic workers, especially in the prevention and punishment of practices that lead to the normalization of working conditions analogous to slavery. For that, the article makes use of a bibliographical, documentary and empirical review, resulting from the experience and observation of the authors in the exercise of the Labor Inspection.

Keywords: Labour Law. Domestic Labour. Inviolability of the home. Labour Inspection.

DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DO TRABALHADOR: MECANISMOS JURÍDICOS E AS POSSIBILIDADES DE PROTEÇÃO NAS RELAÇÕES LABORAIS

Ediraldo Homobono Santa Brígida¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Os impactos das NTIC nas relações do trabalho e o aumento do poder de controle (eletrônico) do empregador; 3. A potencialização do controle (eletrônico) do empregador e o aumento do risco de lesão aos direitos de personalidade do empregado; 4. Os dados pessoais e sensíveis como um direito fundamental do trabalhador; 5. Os princípios e as regras de proteção aplicáveis aos dados pessoais e sensíveis dos trabalhadores; 5.1 A teoria dos direitos fundamentais e a proteção aos dados pessoais e sensíveis do trabalhador. 5.2 A Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (lei nº 13.709/2018): suas políticas e procedimentos na tutela dos dados pessoais e sensíveis do trabalhador. 5.3 A nova cultura de *compliance* como fortalecimento da responsabilidade das empresas no tratamento dos dados pessoais e sensíveis do trabalhador. 6. Considerações Finais; Referências.

RESUMO: As Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTIC) vêm permitindo às empresas coletar, tratar e armazenar extensas quantidades de dados, de diferentes origens e formatos, que potencializaram o poder diretivo do empregador, sobretudo a modalidade de controle, consolidando, de modo irreversível, o chamado controle eletrônico do empregador. Essa situação aumentou a possibilidade de lesão aos direitos de personalidade do trabalhador, especialmente sobre seus dados pessoais e sensíveis, exigindo do Direito do Trabalho a garantia da tutela efetiva desses direitos, de modo a estabelecer limites ao exercício do poder de fiscalização e controle do empregador e, assim, evitar práticas abusivas na coleta e tratamento de tais dados.

Palavras-chave: Direitos de personalidade do trabalhador. Dados pessoais e sensíveis. Novas tecnologias da informação e comunicação. Responsabilidade do empregador.

1. INTRODUÇÃO

As Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTIC), doravante denominadas apenas NTIC, devido à geração de grande quantidade de dados,

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência desde 1995. Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Pará - UFPA (1985). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá - UNIFAP (1995). Especialista em Planejamento pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (1990). MBA em Direito Constitucional pela PUC - Brasília (2022). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho. e-mail: ediraldohsb@gmail.com



potencializaram os poderes diretivos do empregador, impondo a necessidade de construção de um ponto de equilíbrio entre o direito do empregador de otimizar os resultados do seu negócio com o uso das inovações e a preservação dos direitos e liberdades fundamentais do trabalhador.

As NTIC criaram um novo contexto para as relações trabalhistas, exigindo do Direito do Trabalho a preservação dos direitos fundamentais de personalidade do trabalhador, como os dados pessoais e sensíveis, que passaram a merecer especial atenção no ambiente de trabalho, em razão do uso intensivo pelo empregador das novas tecnologias digitais no exercício do poder diretivo de controle e de fiscalização.

Do mesmo modo, as NTIC trouxeram para o seio das relações laborais temas como a privacidade, a proteção de dados, a segurança da informação etc., que aumentaram o risco de lesão aos direitos de personalidade do trabalhador, devido ao grande número de informações disponíveis e expostas na internet.



Diante da gravidade desse contexto, torna-se relevante examinar, a par dos institutos vigentes no ordenamento jurídico nacional, como é possível garantir a tutela efetiva dos direitos de personalidade do trabalhador, por meio da imposição de limites ao exercício do poder de fiscalização e controle do empregador e, assim, evitar práticas abusivas na coleta e tratamento dos dados pessoais e sensíveis dos trabalhadores.

Apontar respostas a essa questão configura o objetivo central do presente artigo que, a partir de pesquisas bibliográficas e documentais, análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência, visa demonstrar como os institutos jurídicos, citados a seguir, podem garantir a proteção dos dados do trabalhador como um direito inespecífico capaz de impor limites ao tratamento dos dados pessoais e sensíveis no âmbito laboral, enfocando a responsabilidade do empregador no exercício desta atividade.

Nesse sentido, serão abordadas questões ainda pouco debatidas e de grande relevância jurídica no campo laboral, tais como, a teoria dos direitos fundamentais como fonte de proteção dos dados pessoais, recém inserida pela Emenda Constitucional (EC) 115/22 ao rol de direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXIX, que assegura, nos termos da lei, "o direito à proteção dos



dados pessoais, inclusive nos meios digitais"; as políticas e procedimentos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD); e a nova cultura de *compliance* de dados como forma de dar maior consistência à responsabilidade das empresas no tratamento dos dados.

2. OS IMPACTOS DAS NTIC NAS RELAÇÕES DO TRABALHO E O AUMENTO DO PODER DE CONTROLE (ELETRÔNICO) DO EMPREGADOR

O impacto das NTIC nas relações de trabalho, segundo alguns doutrinadores, gerou uma nova dimensão do Direito do Trabalho², onde as questões sobre o futuro do Trabalho são preocupantes e objeto de grandes discussões, uma vez que essas tecnologias vêm reduzindo o volume e os postos de trabalho, e podem causar exclusão social e aumento da pobreza.

Ademais, o aumento das possibilidades da análise de megadados, da evolução da inteligência artificial e da aprendizagem automática, vem fazendo surgir vários riscos e problemas jurídicos, como a viabilidade de usos secundários dos dados coletados que, por meio de tecnologias interativas, vêm permitido a criação de uma nova “mercadoria”, a criação de “perfis” individuais, familiares ou de grupos, cedíveis a terceiros.

As NTIC transformaram os processos produtivos, mas por outro lado elas têm gerado muitas informações pessoais, em todos os aspectos, conferindo às empresas o exercício do chamado controle eletrônico, com fortes reflexos sobre a vida profissional e privada do trabalhador. Novas ferramentas tecnológicas (como v.g., videocâmeras; a monitoração de computadores e e-mails; *chips* incorporados nos uniformes dos trabalhadores; GPS instalados em viaturas; controle através de dados biométricos etc.) passaram a permitir, de forma contínua e centralizada, a vigilância e o controle da atividade dos trabalhadores.

Esses fatos evidenciam que as NTIC, de forma célere, potencializaram o poder

² Fala-se em uma nova dimensão por conta das mudanças, não só estruturais, mas também funcionais, que alteraram a maneira de efetuar a prestação laboral. Disso decorre “uma mudança capital e um redimensionamento do Direito do trabalho, já não tanto em sentido material de alteração da sua extensão ou volume, mas um processo de revisão do seu âmbito ou extensão, da sua intensidade e do nível que se deve adotar na sua regulamentação.” (MOREIRA, 2018, p. 192).

diretivo do empregador, imprimindo uma transformação nas modalidades de exercício do poder de controle, dando origem ao chamado controle eletrônico do empregador.

3. A POTENCIALIZAÇÃO DO CONTROLE (ELETRÔNICO) DO EMPREGADOR E O AUMENTO DO RISCO DE LESÃO AOS DIREITOS DE PERSONALIDADE DO EMPREGADO

Os conceitos de empregador e empregado podem ser extraídos, respectivamente, dos artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (BRASIL, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), que assim dispõem:

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço. (grifos)

Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Dos dispositivos acima deduz-se que o empregador tem a prerrogativa de dirigir a prestação pessoal do serviço, chamada de poder empregatício e que configura um dos principais efeitos do contrato de trabalho. Para Delgado (2017, p. 698) o poder empregatício consiste em “um conjunto de prerrogativas colocadas à disposição do empregador para direcionamento concreto e efetivo da prestação de serviços pactuada.”

Nascimento (2011, p. 695), por sua vez, asseriu que o poder diretivo do empregador manifesta-se em três formas: “organizativa, controladora e disciplinar”. No poder de controle, o empregador investe-se no direito de fiscalizar o trabalho do empregado. Para a doutrina, o poder de controle manifesta-se, v.g., por meio dos seguintes modos: controle de portaria, revistas, controle das peças produzidas pelo empregado, assinalação dos horários de entrada e saída do trabalho, dentre outros.

Com o advento das NTIC, novos mecanismos de controle surgiram e potencializaram o poder de controle do empregador através do armazenamento, tratamento e combinação de dados de caráter pessoal, com amplos reflexos sobre a privacidade da pessoa dos trabalhadores, gerando colisões com os direitos fundamentais destes.

É indubitável que o poder de controle do empregador é legal e legítimo, mas a potência que ele ganhou com o uso das NTIC impõe reflexões sobre seus limites, pois as NTIC fortaleceram as modalidades de exercício do poder de controle do empregador e originaram o chamado controle eletrônico do empregador. E esse controle, mais presente e intrusivo, e sem limite físico e temporal, vem permitindo a todas as empresas reunir informações variadas sobre a vida da pessoa dos trabalhadores. Moreira observa que esse acesso é tão amplo e profundo que as empresas conseguem:

reunir informações sobre os trabalhadores através da observação do que fizeram durante o tempo e no local de trabalho, descobrir os seus interesses e preferências, através da análise dos *sites* mais visitados, possibilitando a criação de perfis dos trabalhadores e a sua seleção baseada nestes dados. Podem, ainda, na fase de seleção, consultar a informação que os candidatos colocam nas redes sociais ou nos seus *blogs* pessoais e excluí-los de acordo com o conteúdo dessa informação. (MOREIRA, 2012, p. 17-18).

Percebe-se que as NTIC trouxeram outras formas de controle e subordinação que vêm gerando novas formas de insegurança no emprego e de ameaças para os direitos e liberdades dos trabalhadores, como é o caso da chamada “uberização” do trabalho, onde o controle sobre o trabalhador, mais amplo e expositivo, é feito a partir de avaliações de terceiros (usuários-clientes), que embasam as decisões da empresa proprietária da plataforma, inclusive para o desligamento do obreiro. Com o uso de aplicativos o labor do trabalhador “autônomo” é controlado sem custo para a empresa e recebe por critérios subjetivos (pontos, estrelas etc.) classificação dos clientes com repercussão sobre a remuneração, que depende ou varia de acordo com o resultado obtido.

(...) Este sistema coloca os trabalhadores em uma situação de permanente “teste”, e impede sua mobilidade entre as plataformas, uma vez que a maior recompensa por seu trabalho é obtida por aqueles que são mais bem valorizados por quem encomenda as tarefas. Além disso, às vezes, a plataforma não permite que o prestador de serviços compartilhe sua reputação *online*, em outras, exige exclusividade; na maioria, o próprio sistema o impede.” (CUESTA, 2017, apud REIS, p. 33-34).

Na sociedade das NTIC emerge, assim, o fenômeno da “terceirização” do exercício do controle do trabalhador aos clientes. Por aplicativos, o consumidor-cliente emite opinião sobre sua satisfação, não acerca da empresa ofertante do serviço, mas sobre o desempenho do trabalhador que prestou o serviço. A partir da avaliação de



terceiros, as empresas geram e obtêm a chamada reputação *online* e publicam na internet a avaliação do trabalhador a fim de que o consumidor conheça sobre a satisfação que outros clientes tiveram dele e para que o próprio obreiro tome ciência do seu desempenho que, julgado insatisfatório por algum cliente, será conhecido pelo seu empregador, pelos demais clientes e potenciais empregadores.

A reputação *online* tem menor custo, mas, baseada na experiência subjetiva de cada cliente, não pode ser estendida à outra pessoa, além de aumentar os riscos psicológicos para os trabalhadores que se sentem observados e julgados a todo momento pelos mais variados clientes. Estes, sem preparo para o exercício desse poder, geram riscos para a situação funcional dos obreiros. Com base no que diz Moreira (2012), Reis destaca:

[...] que a vigilância constante e total que os novos meios de controle possibilitam tem contribuído para aumentar a “dimensão desumana do poder de controle”, com riscos para a saúde dos trabalhadores, tanto físicos, como psíquicos, por saber ou sentir-se constantemente vigiados, podendo provocar uma grande pressão psicológica, conduzindo a casos de assédio moral e doenças como depressão e *stress*. (REIS, 2020, p. 35).



O aumento do poder de controle do empregador e o uso invasivo das NTIC trouxeram para o centro do debate jurídico a clássica discussão entre o equilíbrio dos direitos fundamentais do trabalhador e o direito legítimo do empregador de dirigir e controlar as atividades daquele, observando-se que o poder de controle, se não usado com a devida parcimônia e cautela, alguns direitos estarão fadados à extinção parcial no âmbito das relações laborais.

Diante do quadro acima, torna-se imperiosa a definição de limites ao controle eletrônico do empregador no intuito de harmonizá-lo com a proteção dos direitos fundamentais do trabalhador. Com base nessa assertiva, cabe a indagação sobre quais institutos jurídicos, principiológicos e normativos, podem fazer contraponto ao potente e evolutivo poder diretivo do empregador, sobretudo sua modalidade de controle.

Delgado (2017, p. 754) afirma que a Constituição Federal de 1988 rejeita “condutas fiscalizatórias e de controle da prestação de serviços que agridam à liberdade e dignidade básicas da pessoa física do trabalhador”, aí incluídos os direitos de personalidade, de inegável potência e efetividade, que, investidos desse status,

são contraponto inquestionável ao poder empregatício em qualquer de suas dimensões: normativa, diretiva, fiscalizatória e disciplinar. Observa, ainda, Delgado (2017, idem) que esse fim é alcançado com “a atenuação, racionalização e civilização do poder empregatício”, que deve acomodar-se à supremacia dos princípios, regras e institutos constitucionais que garantem a tutela dos direitos de personalidade do ser humano e, de consequência, do empregado.

A doutrina tem refletido sobre a finalidade com que o empregador coleta certos dados do empregado e os limites dessa intrusão quando esses dados fazem parte da esfera privativa e íntima do trabalhador, pois as NTIC não podem servir “para finalidades nem sempre legítimas, disfarçadas com *biombos linguísticos* sob a forma de interesses produtivos ou comerciais, quando na realidade pode ser de controlo puro e duro que se trate.” (MOREIRA, 2012, p. 39).

Empresas usam as NTIC para dar maior severidade aos processos de seleção e contratação, e assim proteger seus valores e bens corpóreos, mas vêm extrapolando o limite do necessário ao investigar sobre a vida privada do trabalhador, como v.g., condições de saúde, convicções ideológicas, religiosas e políticas, “resultando em uma investigação que recai sobre a existência do funcionário para além dos limites da empresa, o que caracteriza um abuso de direito, no caso, do poder empregatício, nos termos do artigo 187 do Código Civil”³. (REIS, 2020, p. 39).

É óbvio que atitudes dessa natureza colidem com direitos humanos básicos, pois a pessoa do empregado como titular de direitos e garantias faz prevalecer na relação de emprego os direitos humanos qualificados como fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, art. 5º, sobretudo o indigitado no inciso LXXIX, *verbis*: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”.

4. OS DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DO TRABALHADOR

No mundo digital, a ampla coleta de dados pessoais impacta a vida das pessoas e traz riscos acentuados para sua dignidade, elevando a importância da proteção aos dados

³ “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.” (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

peçoais e sensíveis, tidos como um novo direito fundamental tutelado pelo Estado Brasileiro.

Os dados pessoais podem ser parcialmente protegidos pela via da privacidade das pessoas e dos direitos que protegem esta esfera, mas a doutrina entende que não existe correspondência absoluta entre dados pessoais e privacidade, pois esta não se limita a dados pessoais, que podem ser públicos ou acessíveis por natureza, como a imagem corporal ou, ainda, ao mesmo tempo, privados para determinados fins ou públicos, como acontece com os dados da identificação oficial.

Com efeito, conclui-se que os direitos à privacidade, apesar de próximos ao campo pessoal e considerando suas espécies mais clássicas, não emprestam aos dados pessoais cobertura completa. Bioni (2019, apud REIS, 2020, p. 102) posiciona-se a favor da proteção dos dados como uma categoria autônoma dos direitos da personalidade:

[...] o direito à proteção dos dados pessoais reclama uma normatização própria que não pode ser reduzida a uma mera “evolução” do direito à privacidade, mas encarada como um novo direito da personalidade que percorre, dentre outras liberdades e garantias fundamentais, a liberdade de expressão, de acesso à informação e de não discriminação. Em última análise, trata-se da nossa própria capacidade de autodeterminação.

Bolzan de Moraes e Jacob Neto (2018, p. 88) observam que “os modelos de direito e de Estado vigentes” são incapazes de lidar com os conflitos que envolvem as NTIC que, “intrinsecamente desespecializadas”, causam um amplo descompasso entre o progresso tecnológico e a elaboração de instrumentos jurídicos que moldem a realidade vigente. Para reduzir esse descompasso, Limberg (2009, apud REIS, 2020, p. 103) acena com a normatividade e estatuição constitucional dos princípios, propondo “[...] uma construção ou uma leitura dos direitos fundamentais com base nos valores superiores do ordenamento jurídico: a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político, bem como na dignidade da pessoa, na perspectiva do fenômeno informático [...]”.

A inevitabilidade da proteção dos dados pessoais e sensíveis erigiu um novo segmento no âmbito da tutela da privacidade, consistente no desejo de seu titular exercer um controle exclusivo sobre suas ações pessoais próprias, como comportamentos, preferências e opiniões, tutelado pelo novel direito à autodeterminação informativa, presente, v.g., nas Constituições de Portugal e da Espanha, e de outros países europeus, e que estabelece condições para um maior controle das informações pessoais em circulação. O sistema europeu passou, assim, a conceber o entendimento de que o direito à proteção de dados pessoais é direito fundamental autônomo, hospedando em sua singularidade todos os atributos e prerrogativas concernentes aos direitos fundamentais.

Weinschenker (2013, p. 15) observa que o sistema normativo da União Europeia

passou, então, a proteger a privacidade pela via da proteção direta dos próprios dados pessoais, que albergam, “sucessiva e obrigatoriamente, a privacidade, e não somente pelo viés da privacidade protegida pela tutela jurídica da personalidade”.

A União Europeia, diante das graves consequências trazidas pela coleta e tratamento de dados pessoais, em abril de 2016, aprovou o General Data Protection Regulation - GDPR (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), dispondo sobre a proteção das pessoas singulares quanto ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. O GDPR, no artigo 4º, item 01, assim define dados pessoais:

“informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (‘titular dos dados’). Referido Regulamento considera uma pessoa singular identificável aquela que possa ser identificada, direta ou indiretamente, tendo como referência um identificador que pode ser um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular. (UNIÃO EUROPEIA, 2016, apud REIS, 2020, p. 66).

Vê-se que o GDPR define informação pessoal, cujo objeto é a própria pessoa, onde se institui um vínculo objetivo entre ela e a informação. Para a doutrina essa definição é fundamental, pois distingue a informação pessoal de outras informações, como, v.g., opiniões alheias sobre a produção intelectual de alguém, que Doneda (2006, apud REIS, 2020, p. 67) diz, “não é *per se* informação pessoal (embora o fato de sua autoria o seja)”.

Sobre os dados sensíveis, o GDPR, no artigo 9º, define que são aqueles que:

[...] revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar uma pessoa de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual de uma pessoa. (UNIÃO EUROPEIA, 2016, apud REIS, 2020, p. 67).

Doneda observa, ainda, que o conteúdo dos dados sensíveis apresenta “elevado potencial lesivo aos seus titulares, e não raro para uma coletividade”.

Na seara laboral, as Recomendações Práticas da OIT (1997), sobre a proteção de dados pessoais dos trabalhadores, estabelecem definições importantes acerca da questão, dentre as quais destaca-se como de fundamental importância a concepção de dado pessoal do trabalhador, que a OIT assim define:

Por 'dado pessoal' entende-se toda informação relacionada a um trabalhador identificado ou identificável. Um trabalhador é identificável se, mediante a reunião de diferentes dados contidos em um ou vários arquivos ou documentos, puder se determinar a identidade desse trabalhador. As disposições do repertório não são aplicáveis ao uso pelo empregador de dados referentes a trabalhadores que já não podem ser identificados ou que são anônimos. O termo 'identificável' deve ser interpretado como maneira razoável. Por exemplo, o repertório não se aplica aos casos em que se requeira muito tempo e esforço para identificar o trabalhador a partir dos dados utilizados. (OIT, 1997, apud REIS, 2020, p. 69).

É importante observar que o Brasil tratava a proteção dos dados pessoais apenas pelo viés da privacidade protegida pela tutela jurídica da personalidade, mas com a publicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709, de 14/08/2018) e da Emenda Constitucional nº 115 (2022), que incluiu no texto da Constituição o direito à proteção de dados pessoais, essa situação se alterou.

Porém, destaca-se que apesar da edição da LGPD e da Emenda Constitucional nº 115/22, a doutrina não convergiu sobre a necessidade de que o direito à proteção de dados pessoais fosse incluído específica e individualmente como norma de status constitucional. Schreiber, dentre outros autores, considerou desnecessária a inclusão, uma vez que teria apenas “um valor simbólico de valorizar o esforço do legislador na edição da LGPD”, e que, também, seria perigosa, pois, estatuir constitucionalmente a individualização desse direito, seria “mexer inutilmente naquilo que deveria ser preservado”, haja vista que ele já vinha sendo extraído dos dispositivos atinentes à proteção da privacidade (art. 5º, X) e da própria cláusula geral de proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), dentre outros. (SCHREIBER, 2019, apud REIS, 2020, p. 105).

Segundo Reis (2020, p. 106), outro argumento em desfavor da PEC referia-se ao fato de que a proteção singular e constitucional aos dados pessoais tornava mais rígido eventual processo de mudança diante da simplificação verificada no processo legislativo de revisão das leis ordinárias, como é o caso da LGPD.

Como opinião divergente, Luca (2019, apud REIS, 2020, p. 106) apontou a importância da disjunção total da proteção de dados da discussão sobre privacidade, posto que aqueles não seriam simples desdobramento da tutela do direito desta. No mesmo sentido, Bioni destacou que a proteção de dados pessoais:

“é um novo direito da personalidade que não pode ser amarrado a uma categoria específica, em particular ao direito à privacidade”, e “deve ser



alocado como uma nova espécie do rol aberto dos direitos da personalidade, dando elasticidade à cláusula geral da tutela da pessoa humana”. (BIONI, 2019, apud REIS, 2020, p. 106).

Tratando-se da LGPD, vigente desde 18 de setembro de 2021, verifica-se que essa lei trouxe disposições sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, e inaugurou um novo microsistema no direito brasileiro

A LGPD, entretanto, não regulou expressamente o tratamento de dados pessoais envolvendo empregados e empregadores, apesar de plenamente aplicável aos contratos de trabalho, pois o empregador tem acesso aos dados pessoais de seus empregados, de potenciais empregados em processos seletivos de contratação, ou mesmo na fase pós-contratual, onde deve manter a guarda de tais dados por períodos variados conforme o lapso prescricional das diversas obrigações trabalhistas.



Sublinhe-se que, nas relações do trabalho, campo fértil à coleta de dados e informações pessoais do trabalhador, a proteção dos dados pessoais torna-se ainda mais imperiosa, pois o obreiro, por óbvio, é pessoa humana titular de direitos fundamentais, fazendo observar, consoante anota Weinschenker (2013, p. 23), que toda “[...] relação jurídica que envolve os direitos da personalidade alicerça-se a partir da concepção do Direito tendo em primeiro plano a proteção da própria pessoa, do homem [...]”.

Desse modo, a proteção dos dados pessoais e sensíveis do trabalhador ganha maior robustez, impondo ao empregador pautar suas ações com base no equilíbrio e respeito a esse direito fundamental de personalidade do empregado. Mas como não há direitos absolutos, diante da colisão entre os direitos legítimos do empregador e a necessidade de proteção dos direitos fundamentais de personalidade do empregado, deve ocorrer a ponderação de tais direitos em busca de se alcançar um ponto ótimo em que a restrição de cada um dos direitos fundamentais seja a menor possível, de sorte a salvaguardar, na devida medida, os direitos de propriedade e livre iniciativa do empregador e os direitos de personalidade do empregado.

5. OS PRINCÍPIOS E AS REGRAS DE PROTEÇÃO APLICÁVEIS AOS DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DOS TRABALHADORES

No período de 1990 a 2014, iniciativas regulatórias infraconstitucionais marcam, ainda que de forma gradual e esparsa, a preocupação brasileira com a proteção dos dados pessoais do cidadão. São exemplos do início e fim desse processo, respectivamente, o Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078, de 11/09/1990) que, nos artigos 43 e 44, garante o direito de acesso e retificação de dados e estabelece regras específicas sobre banco de dados e cadastros de consumidores, e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23/04/2014), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria, que trouxe, no artigo 3º, inciso III, como um de seus princípios, a proteção aos dados pessoais. Esses documentos legais, contudo, dentre outros que foram editados no lapso temporal acima, não asseguram uma tutela integral da privacidade.

Mesmo o Código Civil Brasileiro (CCB), lei de amplo espectro e de aplicação subsidiária às leis especiais, a despeito de sua reforma em 2002, também não disciplinou de forma exaustiva a questão e limitou-se a repetir no artigo 21 a previsão já disposta na Constituição Federal a respeito da proteção da privacidade.

Britto e Ribeiro (2018, p. 389) observam que o Marco Civil da Internet sucede e encerra extenso período de inatividade entre a chegada da internet no Brasil (1990), onde os dados do usuário estavam protegidos por legislações esparsas em relações jurídicas específicas, e a entrada em vigor de uma lei mais singular, que não tratou de modo satisfatório a proteção de dados dos usuários da internet, embora tenha inaugurado depois de mais de vinte e quatro anos, os princípios, garantias e direitos para o uso da internet no país.

Observa-se que apesar da promulgação de diversas leis esparsas, dentre elas o Marco Civil da Internet, o Brasil não dispunha de diploma legal que garantisse tutela jurídica específica de defesa dos dados pessoais e sensíveis, de modo a conciliar o uso intensivo das NTIC com a preservação dos direitos de personalidade e de privacidade dos titulares desses dados, sobretudo o trabalhador. Foi somente com a

edição da LGPD que o Brasil passou a dispor de uma lei dedicada à proteção específica dos dados pessoais e sensíveis.

O ápice desse avanço normativo deu-se com a publicação da Emenda Constitucional nº 115/2022, em fevereiro de 2022, que consagrou no rol do artigo 5º, inciso LXXIX, a proteção dos dados pessoais como direito fundamental e, no artigo 21, inciso XXVI, concedeu abrigo constitucional ao funcionamento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, prevista na LGPD, atribuindo à União as competências de organizar e fiscalizar o tratamento dos dados pessoais dos cidadãos brasileiros.

Em razão do quadro acima, importa salientar como é possível estabelecer limites ao exercício do poder de fiscalização e controle do empregador, e evitar práticas abusivas no uso dos dados pessoais e sensíveis dos empregados, tendo como referência os seguintes instrumentos principiológicos e normativos: a teoria dos direitos fundamentais, as políticas e procedimentos previstos na Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, e a nova cultura de *compliance* de dados e a responsabilidade das empresas no tratamento dos dados.

5.1 A TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A PROTEÇÃO AOS DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DO TRABALHADOR

Delgado (2011, p. 1209-1218), salienta que um dos objetivos centrais do Direito do Trabalho é a promoção da “melhoria das condições de pactuação da força produtiva”, com vistas a garantir um “patamar civilizatório mínimo” suficiente para proporcionar dignidade ao trabalhador.

O Direito do Trabalho, com suas regras e princípios específicos, permite ao Estado Brasileiro, além da garantia de proteção ao trabalhador, a aplicação às relações trabalhistas de direitos fundamentais constitucionais, como os princípios da dignidade da pessoa humana (C.R., art. 1º, inciso III), valorização social do trabalho (C.R., art. 1º, inciso IV), não-discriminação (C.R., art. 5º, caput), vedação ao retrocesso social (C.R., art. 5º, § 2º), prevalência dos direitos humanos (C.R., art. 4º, inciso II) e submissão da propriedade à sua função social (C.R., art. 5º, XXIII e art. 170, III), dentre outros.



Referidos princípios, diz Delgado (2006, p. 657), devem ser entendidos como “vantagens jurídicas estruturantes da existência, afirmação e projeção da pessoa humana e de sua vida em sociedade” e assim relevantes para o Direito do Trabalho. A esses direitos fundamentais somam-se os direitos sociais trabalhistas em sentido estrito (C.R., arts. 7º, 8º e 9º), de aplicação imediata às relações laborais, pois são dirigidos à proteção da parte hipossuficiente, o trabalhador.

Porém, quando se trata da aplicação da teoria dos direitos fundamentais às relações trabalhistas, até há pouco tempo a doutrina e a jurisprudência não convergiam quanto à aplicabilidade dos princípios que consagram os direitos acima, diante das dificuldades relativas ao critério de efetividade desses direitos (eficácia vertical e eficácia horizontal). Sobre a eficácia vertical (esfera pública), alegava-se que as frequentes reformas trabalhistas infralegais, sobretudo na década de 2010, contrariavam frontalmente princípios constitucionais. Já quanto à eficácia horizontal (esfera privada), levantava-se dúvida sobre a invocação e aplicação direta de tais princípios no plano do contrato de trabalho.

Essa divergência, contudo, foi vencida, pacificando-se o entendimento sobre a incidência plena da teoria dos direitos fundamentais nas relações entre particulares (eficácia horizontal), das quais as relações laborais são espécie e constituem campo fértil para sua aplicação. Amaral (2015, apud REIS, 2020, p. 110) destaca que apesar da igualdade formal legal, há relações jurídicas materialmente desiguais, atraindo a aplicação dos direitos fundamentais às relações travadas em qualquer campo do ordenamento jurídico, pois poderes sociais e individuais podem ameaçar e causar danos aos direitos fundamentais, vinculando os particulares a essa categoria de direitos.

A Carta Magna de 1988 assegura o direito ao livre exercício da atividade econômica (art. 170) e, também, os direitos fundamentais de personalidade dos trabalhadores, dentre os quais o direito à proteção dos dados pessoais, agora expressamente previsto no inciso LXXIX, do art. 5º. Para a jurisprudência e a doutrina pátrias, não existe hierarquia em nível abstrato entre esses direitos, porém a precedência de um sobre o outro deve ser resolvida conforme o caso concreto nas relações de trabalho com a técnica da ponderação, que tem como princípio condutor

o da proporcionalidade, e vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo Barroso (2019, p. 319):

A ponderação consiste em uma técnica de decisão jurídica, aplicável aos casos difíceis, notadamente na colisão de princípios e direitos fundamentais, em relação às quais a subsunção se mostrou insuficiente. Esta técnica de aplicação no direito se desenvolve por via de um raciocínio silogístico, no qual a premissa maior - a norma, incide sobre a premissa menor - os fatos -, produzindo um resultado, fruto da aplicação da norma ao caso concreto. A sua insuficiência se deve ao fato de existirem normas de mesma hierarquia, indicando soluções diferenciadas. Como consequência, a interpretação constitucional desenvolveu a técnica da ponderação, capaz de produzir uma solução dotada de racionalidade e de controlabilidade diante de normas que entrem em rota de colisão.

Desse modo, o empregador, diante da ponderação dos seus direitos vis à vis aos direitos do empregado, deve adequar as variantes de tratamento dos dados pessoais e sensíveis ao contexto da relação laboral. O exercício dos direitos fundamentais confrontados na relação trabalhista não deve permitir que as regras aplicáveis ao tratamento dos dados prejudiquem a atividade do empregador, mas também não aumentem a assimetria existente entre este e o empregado. A subordinação jurídica do empregado submete-o ao poder diretivo do empregador, cujo exercício, à luz da técnica de ponderação, é limitado pela manifestação de outros direitos fundamentais contrapostos, como o direito à proteção dos dados pessoais e sensíveis do trabalhador.

A Comissão Nacional de Proteção de Dados - CNPD observa que, quando a subordinação jurídica do empregado se confronta com o uso das NTIC no tratamento de dados pessoais:

“deve ser adequada às exigências legais atinentes ao regime de proteção de dados, assumindo particular relevância, nomeadamente os princípios do fim, da adequação, da necessidade e da proporcionalidade, da transparência e da boa-fé, como os direitos de informação, acesso e oposição”. (CNPd, 2013, apud REIS, 2020, p. 111-112).

Assim, conclui-se que a incidência da teoria dos direitos fundamentais, a partir da eficácia horizontal desses direitos, constitui instrumento indiscutível na imposição de limite a ser observado pelo responsável do tratamento dos dados pessoais e sensíveis do trabalhador, haja vista a assimetria existente na relação entre



empregador e empregado, tanto no plano factual como no plano jurídico, desde a fase pré-contratual, durante a execução do contrato, e após o encerramento do contrato laboral.

5.2 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – LGPD (LEI Nº 13.709/2018): SUAS POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS NA TUTELA DOS DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DO TRABALHADOR

A LGPD é lei geral que atinge todas as relações jurídicas que envolvam a manipulação de dados e informações no intuito de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade, e garantir o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, obrigando, desse modo, todas as empresas a ela se adequarem.



Ao editar a LGPD, o legislador pátrio optou por estabelecer uma legislação por princípios, composta por 65 artigos distribuídos em 10 capítulos, e, conforme enunciado no seu art.1º, “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da pessoa natural”.

Em sua estrutura e composição, a LGPD explicita seus fundamentos, seu âmbito de incidência, sua terminologia, sua principiologia, seu sistema de responsabilidade civil, e, no art. 5º, traz um repertório de expressões, com suas respectivas definições, destinadas ao uso no tratamento dos dados pessoais, sendo oportuno destacar, segundo a pertinência com o tema tratado neste artigo, os seguintes: a) Titular é pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento; b) Dado pessoal é informação relacionada à pessoa natural, identificada ou identificável; c) Dado pessoal sensível é dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural; e) Tratamento é toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento,

eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

Sobre as alíneas acima, Lima e Sá observam que, na definição do termo “Titular”, “não há como albergar as pessoas jurídicas, conquanto a elas seja aplicada à proteção relativa aos direitos da personalidade (art. 52 do CC/02)”; quanto à definição de “Dado pessoal”, “não há proteção para os dados pessoais quando eles estiverem anonimizados”; já quanto à definição de “Dado pessoal sensível”, destacam que a “LGPD não se refere a dado médico - também denominado dado de saúde ou dado clínico - mas da conceituação legal se conclui que dado médico é subespécie de dado pessoal sensível”. (LIMA e SÁ, 2020, p. 102).

A LGPD apresenta, também, a indicação e definição dos sujeitos jurídicos envolvidos no tratamento de dados, sendo pertinente e importante destacar os seguintes: a) Controlador é pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais; b) Operador é a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador; c) Encarregado é a pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); d) Agentes de tratamento são o controlador e o operador.

Por opção do legislador, a LGPD sistematizou sua principiologia em um único dispositivo (art. 6º), que prevê que as atividades de tratamento de dados pessoais devem ter como princípio cardinal a boa-fé e se pautar pelos princípios da finalidade, da adequação, da necessidade, do livre acesso, da qualidade dos dados, da transparência, da segurança, da prevenção, da não discriminação e da responsabilização e prestação de contas.

Sendo a LGPD um microsistema jurídico, sua interpretação deve harmonizar-se com outras normas infraconstitucionais e institutos do ordenamento jurídico, a fim de dar concretude às normas constitucionais. Desse modo, conforme exemplificam Lima e Sá (2020, p. 103), se o tratamento de dados for de pessoa com deficiência, deve-se considerar o Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD); e se o tratamento de dados pessoais for realizado por empregador, a incidência dos preceitos da LGPD deve harmonizar-se com a legislação trabalhista.

Os princípios enunciados pela LGPD para orientar as operações de tratamento de dados, conforme previsão de seu artigo 6º, são de clara compreensão. A título de exemplo, citamos os três princípios iniciais enumerados no referido dispositivo, que têm as seguintes acepções:

“Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I- Finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II- Adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III- Necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

(...)”

Observa-se que os princípios estruturantes contidos na LGPD apresentam compreensão clara e devem sempre ser ponderados em todos os procedimentos de tratamento dos dados pessoais. Pinheiro e Bomfim (2020, p. 06) destacam que os três primeiros princípios acima citados “formam um tripé do núcleo duro de legitimação do tratamento de dados [...]”, pois em toda operação realizada sempre será necessário se avaliar se ela “[...] está se restringindo à finalidade específica que justifica o seu uso; se é adequada ao fim pretendido e se está sendo realizada sem excessos, limitando-se apenas ao necessário”.

Feitas essas breves considerações sobre a principiologia prevista na LGPD, cabe agora verificar, levando-se em conta a clareza de significado e o grau de satisfação desses princípios para a legitimação do tratamento de dados, como eles podem ser observados nas relações de trabalho, com vistas a garantir uma proteção efetiva aos dados dos trabalhadores.

A LGPD traz como princípio estruturante cardinal a *boa-fé*, que tem como funções interpretar os negócios jurídicos (artigo 113 do Código Civil) e limitar o exercício de um direito (artigo 187 e 422 do Código Civil). A *boa fé* tem efeito primordial nas relações de trabalho. Quem, como o empregador, observa Chehab (2015, apud REIS, 2020, p. 90), “recolhe dados de outrem, trata e mantém sob sua custódia tem o dever ético de agir com correção, honestidade, confiança e lealdade, não podendo em



seus atos ultrapassar os limites impostos por este valor”. A CNPD, ao se manifestar sobre a questão, retrata que:

[...] a entidade empregadora deve – antes de iniciar o tratamento – informar o trabalhador sobre as condições de utilização dos meios da empresa para fins privados e a realização do seu controlo (formas e metodologias adotadas), sobre a existência do tratamento de dados que lhe está associado, suas finalidades, os dados tratados e o seu tempo de conservação, bem como sobre o grau de tolerância admitido e as consequências da má utilização ou utilização indevida dos meios de comunicação colocados à sua disposição. (CNPD, 2013, apud REIS, 2020, p. 90).

O princípio da *finalidade* diz que toda utilização de dados pessoais deve ser justificada por um fim que deve ser informado ao interessado antes da sua coleta. Esse princípio tem relevância prática e permite restringir a transferência de dados pessoais a terceiros, além de servir de parâmetro à valoração da razoabilidade da utilização do tipo de dado e a finalidade a qual se destina, evitando abusividade. A esse respeito, o Repertório de Recomendações da OIT (1997) prevê que se o empregador utilizar os dados pessoais do empregado para outros fins, deve garantir que não serão usados de forma incompatível com o objetivo inicial, adotando precauções necessárias pra evitar mal entendimento de sua aplicação em outro contexto.

Sobre o princípio da necessidade, Rodotà (2008, apud REIS, 2020, p. 91-92) o considera como uma barreira à tendência humana de querer sempre utilizar toda e qualquer inovação tecnológica disponível, ressaltando que o direito não deve render-se à razão tecnológica, sendo que a coleta de informações deve circunscrever-se ao mínimo indispensável para assegurar a maior liberdade possível. Ressalta este autor que “[...] a coleta não pode ser tomada como uma “rede jogada ao mar para pescar qualquer peixe”. Ao contrário, as razões de coleta, principalmente quando se tratar de “dados sensíveis”, devem ser objetivas e limitadas”.

Quanto ao *livre acesso*, a LGPD, através deste princípio, garante aos titulares “consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais”. Tratando-se de relações laborais, o Repertório de Recomendações Práticas da OIT (1997) garante aos trabalhadores o direito de serem informados regularmente sobre o tratamento de seus dados pessoais, não importando que estes dados estejam sujeitos a processamento

automático ou mantidos em um arquivo manual ou em qualquer outro arquivo que inclua seus dados pessoais.

Outro princípio contido na LGPD, relevante para a seara trabalhista, é o da *não discriminação*, que prevê a “impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos”. A coleta e o tratamento de dados pessoais não devem levar à discriminação ilícita em matéria de emprego ou ocupação. Assim também se posiciona o Repertório de Recomendações Práticas da OIT (1997). A Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (OIT, 1998) prevê entre seus princípios “a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação”. No mesmo sentido posicionam-se a Convenção nº 111 e a Recomendação nº 111, ambas da OIT, assim como a Constituição Federal Brasileira nos artigos 3º, inciso IV, e 7º, incisos XXX, XXXI e XXXII.

É cediço que os princípios da LGPD firmam balizas para o tratamento de dados pessoais e, assim, constituem vetores para o processamento na área trabalhista, ressalvados aqueles dados do trabalhador que, mesmo sendo sensíveis, o empregador terá conhecimento. Porém, quaisquer dúvidas sobre a existência do legítimo interesse do empregador, a ponderação de direitos será necessária para aferir se as expectativas legítimas do empregador e os direitos fundamentais do empregado estão sendo respeitados.

O Repertório (OIT, 1997) excepciona várias hipóteses na coleta de dados quando estes relacionam-se diretamente com a situação empregatícia a ser tratada, sendo os procedimentos regidos pelas respectivas legislações nacionais sobre discriminação e tratamento de dados sensíveis. As hipóteses previstas no Repertório da OIT referem-se à vida sexual dos trabalhadores, antecedentes criminais, filiação sindical e dados médicos. Cabe destacar que esses dados só podem ser obtidos conforme as situações abaixo exemplificadas.

No caso de acusação de assédio sexual, o dado deverá ser utilizado apenas para esse fim. Em antecedentes criminais, quando se tratar de funções que envolvam, v.g., cuidados com filhos, pois o candidato pode ter sido condenado por molestar crianças. Segundo o Repertório da OIT, esses dados devem ser obtidos diretamente do trabalhador para evitar que a coleta não vá além do estritamente necessário. Quanto ao aspecto sexual, cabe frisar que a orientação sexual é dado pessoal

sensível do trabalhador; questioná-la ou revelá-la, pode configurar assédio e discriminação no ambiente de trabalho. Vale lembrar que o artigo 223-C da CLT inclui a sexualidade como um dos bens jurídicos tuteláveis, inerente à pessoa física. (BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

Referente à filiação sindical, a coleta deve se ater aos dados normativos indispensáveis para se efetuar a dedução da contribuição sindical ou, v.g., facilitar no âmbito da empresa o funcionamento de comissões. O amparo legal dessa coleta advém da própria norma trabalhista, que impõe aos empregadores informar sobre tais questões aos representantes dos trabalhadores, que devem ter precaução para evitar que as informações sejam conhecidas por terceiros não autorizados. Saliente-se, nessa hipótese, que perguntas sobre filiação sindical são indevidas, pois são irrelevantes para avaliar a aptidão do trabalhador para o exercício da função a ser desempenhada.

Sobre os dados médicos, da mesma forma, a coleta deve se ater ao indispensável para avaliar se o trabalhador é apto para exercer função específica, atender às regras de segurança e saúde no trabalho e ter direito a benefícios sociais, evitando-se que eventual utilização prejudicial da informação possa gerar condições de desigualdade no âmbito da empresa, como é o caso do portador do vírus HIV, que pode ser preterido na admissão por um trabalhador sadio ou despedido em razão da doença, fato que configuraria discriminação.

Mas quando se trata de categorias e atividades específicas, onde a sanidade é elemento crucial na prevenção de risco ao próprio trabalhador e aos demais, a coleta e tratamento dos dados, mesmo sensíveis, tornam-se imperiosos dispensando-se a anuência do trabalhador, como é o caso do pedido do exame de HIV em certas atividades profissionais, onde o empregado ao exercer sua função, se portador da AIDS, poderá causar contágio.

Outro exemplo pertinente à essa questão concerne aos trabalhadores das atividades de transportes e segurança, onde o controle sobre o consumo de drogas e álcool é fundamental para a prevenção de danos decorrentes do exercício dessas atividades. Tais medidas têm natureza de ordem pública, pois restringem o absolutismo da vontade dos interesses particulares, evidenciadas no ordenamento jurídico pátrio, por exemplo, com a publicação da Lei nº 13.103, de 02 de março de



2015, que dispõe, no artigo 1º, parágrafo único, incisos I e II, sobre a autorização e a realização do exame toxicológico para os motoristas profissionais de transporte rodoviário de passageiros e de cargas.

A fim de evitar o uso de dados sensíveis para fins discriminatórios, o Repertório de Recomendações da OIT estipula nas cláusulas 10.8 e 10.9 que o empregador não tenha acesso direto aos resultados dos exames, mas somente à indicação da aptidão ou não do trabalhador para o exercício da função ou dos tipos de atividades que, temporária ou definitivamente, são a ele contraindicadas.

Feitas as considerações acima, cabe agora averiguar sobre como fica a responsabilidade civil do empregador-controlador diante do tratamento de dados pessoais e a proteção dos direitos da personalidade do empregado-titular.



Antes da LGPD, o ordenamento jurídico já atribuía responsabilidade civil ao empregador sobre os dados fornecidos por seus empregados, exigindo o uso compatível desses dados com a execução do contrato de trabalho. Porém, a CLT, até então, não possuía regime próprio de responsabilidade civil e remetia a subsunção da conduta patronal violadora dos direitos do empregado às normas do Código Civil. A partir da vigência da Lei nº 13.467/2017 (Lei da Reforma Trabalhista), a CLT passou a disciplinar o dano extrapatrimonial, mas ainda albergando norma legal apenas sobre um dos elementos da responsabilidade, o dano, sem tratar de todas as suas espécies. Com o advento da LGPD, e diante da fertilidade das relações laborais para a coleta de dados pessoais e sensíveis do trabalhador, a responsabilidade jurídica do empregador foi intensificada.

A despeito do aumento da responsabilidade do empregador, Lima e Sá (2020, p. 103) observam que a LGPD “não se ocupa em definir *violação de dados pessoais* (incidente de segurança)”, mas que o GDPR a define:

[...] uma violação da segurança que provoque, de modo acidental ou ilícito, a destruição, a perda, a alteração, a divulgação ou o acesso, não autorizados, a dados pessoais transmitidos, conservados ou sujeitos a qualquer outro tipo de tratamento. (art. 4º, 12). (UNIÃO EUROPEIA. GDPR - General Data Protection Regulation, 2018).

Prevê o GDPR que a possibilidade de vulneração dos direitos do titular não ocorre somente nos casos de “vazamento de dados” (divulgação indevida), mas em

outras possibilidades, como o simples acesso não autorizado, a destruição, a perda e a alteração de dados pessoais que configuram ato de violação de direitos. O GDPR prevê, ainda, a responsabilidade civil de natureza objetiva, pois, ainda que a conduta dos agentes de tratamento não seja ilícita, a violação de segurança meramente acidental enseja sua aplicação.

Lima e Sá (2020, p. 104) asserem, ainda, que dada a similitude entre o GDPR e a LGPD, o conceito de violação de dados pessoais ou incidente de segurança previsto naquele pode contribuir para a interpretação desta e a colmatação da lacuna. Reforçando o entendimento dessas autoras, a CLT, outrossim, dispõe no Art. 8º, Caput, que:

“As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público. (BRASIL, Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). (grifos).

Cabe observar que o empregador quando atua como agente de tratamento dos dados pessoais (empregador-controlador), a principal consequência, de natureza civil, de eventuais violações da privacidade e intimidade praticadas por ele (v.g., revistas íntimas, perguntas inadequadas ao empregado sobre opção sexual, uso de drogas, dependência alcoólica, prática de crimes etc), é o direito do empregado-titular à reparação civil. Via de regra, os casos de vulneração dos direitos da personalidade do empregado resultam na condenação judicial do empregador ao pagamento de indenização por danos morais.

Mas sendo a LGPD uma lei de aplicação geral, a natureza dos direitos nela previstos em relação aos empregados-titulares teria natureza de direitos trabalhistas? Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal - STF já enfrentou essa questão e decidiu favoravelmente à natureza trabalhista dos direitos, reconhecendo a competência da Justiça do Trabalho para julgar ações de responsabilidade civil.

Nesse sentido, sabe-se que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, o art. 114 da Constituição Federal foi alterado e ampliou a competência da Justiça do Trabalho para o julgamento das “ações de indenização por dano moral ou



patrimonial, oriundas da relação de trabalho”, mas com a aplicação de normas do Código Civil. Apesar dessa alteração, ainda restou dúvida quanto à ação de reparação civil por acidente de trabalho ou doença profissional proposta em face do empregador. O STF, então, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 438.639, em 2005, decidiu que a Justiça Comum era competente para instruir e julgar as ações indenizatórias de acidente de trabalho, invocando o princípio da unidade de convicção, a consistência de funcionalidade e ainda razões de ordem prática.

A Suprema Corte, porém, mudou esse entendimento ao julgar o Conflito de Competência nº 7204-1 (Tribunal Superior do Trabalho versus extinto Tribunal de Alçada de Minas Gerais), e, em decisão unânime, definiu a competência da Justiça do Trabalho para julgamento das ações por danos morais e patrimoniais decorrentes de acidente de trabalho.

Assim, no caso de empregador-controlador, os direitos previstos na LGPD são conexos ao contrato de trabalho, cabendo aos juízes e tribunais trabalhistas aplicar as prescrições do Microsistema de Proteção de Dados Pessoais nas lides entre empregado-titular e empregador-controlador, compatibilizando-as com as normas da CLT.

No regime de responsabilidade civil da LGPD, a violação de dados pessoais, prevista no art. 43, quanto à reparabilidade do dano, não depende de discussão e nem comprovação de culpa, pois a responsabilidade civil é objetiva, fundada no risco. Mas sobre esse ponto, não há unanimidade na doutrina brasileira. De acordo com Guedes e Meireles:

(...) O legislador criou uma série de deveres de cuidado que devem ser seguidos pelo controlador e pelo operador, sob pena de ser responsabilizados. Assim, não faz sentido - nem do ponto de vista lógico, nem do jurídico - o legislador criar uma série de deveres de cuidado se não for para implantar um regime de responsabilidade subjetiva. (GUEDES; MEIRELES, 2019, apud LIMA; SÁ, 2020, p. 109).

Porém, para Dresch e Faleiros Júnior, na LGPD a responsabilização assenta-se sobre uma responsabilidade objetiva especial, uma vez que:

[...] o legislador, ciente dos percalços enfrentados para a efetivação de direitos devidamente regulamentados, adotou a governança como parâmetro expresso – embora não obrigatório – para a delimitação dos contornos do

nexo de causalidade em eventos de mau tratamento de dados, abrindo espaço para a discussão acerca da criação de um novo regime de responsabilidade que, ao fim e ao cabo, se realmente existir, não surge atrelado a uma nova dogmática, mas à condensação de aspectos inter-relacionais para a formatação do elemento nuclear da teoria objetiva [...]. (DRESCH; FALEIROS JÚNIOR, 2019, apud LIMA E SÁ, 2020, p. 109-110).

Lima e Sá (2020, p. 110) corroboram o entendimento desses autores e defendem “que a imposição do dever de cautela não afasta a natureza objetiva da reparação civil; ao contrário tal dever não só se harmoniza, como potencializa a responsabilização desvinculada do elemento culpa”.

A LGPD traz excludentes que isentam os agentes particulares, como é o caso do empregador, do dever de indenizar e concentra-se no fundamento da responsabilidade civil (risco), completando seu regime de ressarcimento de danos com a aplicação das normas do Macrossistema do Direito Civil. A CLT, por seu turno, não alberga regime de responsabilidade civil do empregador, valendo-se das disposições do Código Civil.

A Reforma Trabalhista de 2017 acrescentou à CLT o Título II-A que passou a disciplinar apenas o dano extrapatrimonial, mas sem nada dispor sobre o fundamento da responsabilidade civil do empregador - culpa ou risco. Porém, Lima e Sá (2020, p. 111) observam que “Não há qualquer óbice a que a responsabilização do empregador-controlador seja apreciada e decidida a partir do regime de responsabilidade objetiva previsto na LGPD. Remanesce, contudo, a questão sobre a concepção do dano a ser observada”. Como a LGPD não esgota o tratamento da questão, a matéria é remetida ao Código Civil, que do ponto de vista da quantificação do dano, adota o princípio da reparação integral que alcança tanto a lesão a interesses patrimoniais como a interesses extrapatrimoniais ou existenciais, sem previsão de qualquer tarifação para os danos morais.

Mas com a Reforma de 2017, o Direito do Trabalho andou opostamente e trouxe para as lides trabalhistas os regimes jurídicos para reparação do dano patrimonial (seja este direto ou indireto, que decorre da violação de bem jurídico existencial e sujeita-se ao regime responsabilizatório aberto fundado em cláusulas gerais e no princípio da reparação integral) e do dano extrapatrimonial, expressão adotada pela Lei da Reforma Trabalhista, mais amplo que o dano moral e que abriga

o dano moral, o dano existencial e o dano estético. A reparação civil do dano extrapatrimonial, porém, foi submetida a regras restritivas dos bens jurídicos protegidos, com a fixação de limites ao valor das indenizações, configurando retraimento qualitativo e quantitativo.

A rigor, a reforma da CLT gerou dificuldades à reparação dos danos de natureza extrapatrimonial, traduzidas por opções questionáveis e de duvidosa constitucionalidade feitas pelo legislador infraconstitucional: a) a vedação do diálogo das fontes, pois o art. 223-A determina que se aplicam à reparação de danos de natureza extrapatrimonial decorrentes da relação de trabalho apenas os dispositivos do Título II-A da CLT; b) a tarifação do dano extrapatrimonial com base no salário contratual do trabalhador ofendido, nos moldes do art. 223-G, § 1º; c) a limitação das pretensões indenizatórias à ofensa dos bens jurídicos da pessoa natural mencionados no art. 223-C, da CLT (imagem, intimidade, liberdade de ação, autoestima, sexualidade, saúde, lazer e integridade física); d) a limitação da reparabilidade à ofensa dos bens jurídicos da pessoa jurídica mencionados no art. 223-D da CLT (imagem, marca, nome, segredo empresarial); e) a proibição do pagamento de duas indenizações por dano extrapatrimonial em razão do mesmo fato, conforme consta no art. 223-G, § 1º; f) o afastamento da reparação do dano reflexo ou em ricochete, como decorrência da redação do art. 223-B, da CLT.

Conforme Lima e Sá (2020, p. 111-112), os diferentes regimes indenizatórios do dano extrapatrimonial - na CLT e na LGPD - quebram a isonomia no tratamento de situações idênticas, pois no incidente de segurança que provoque a divulgação não consentida de dados pessoais, seja de titulares-clientes ou de titulares-empregados, as indenizações fixadas para titulares-clientes serão mais altas do que aquelas deferidas aos titulares-empregados.

Cabe destacar que o STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 130-DF, já enfrentou a tarifação dos danos morais e declarou que a Lei Federal nº 5.250/67 não foi recepcionada pela Constituição de 1988, tendo sido também declarada inconstitucional, decorrendo de tal posição da Suprema Corte que, por analogia, se o tabelamento é inconstitucional na Lei de Imprensa, também o será na Lei da Reforma Trabalhista.

Sobre a tarifação do ressarcimento dos danos extrapatrimoniais (bens existenciais protegidos), a doutrina nacional, de forma convergente, já se posicionou no sentido de que tal tentativa segue na contramão da evolução da responsabilidade civil na codificação do direito privado e nos demais microssistemas e da principiologia constitucional. A adoção de interpretação literal e restritiva do Título II-A da CLT, choca-se frontalmente com um dos fundamentos da República, o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Republicana de 1988, que estabelece proteção aos atributos da pessoa humana para além das normas jurídicas contidas no Código Civil, na Consolidação das Leis do Trabalho e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Quadra salientar, ainda, com base no que lecionam Lima e Sá (2020, p. 112), que soluções discrepantes para titulares de dados pessoais, previstas em leis infraconstitucionais, agridem o ordenamento jurídico na sua unidade e coerência, e atraem a hermenêutica civil-constitucional como solução para dar concretude à principiologia constitucional nas relações privadas e para restabelecer a unidade e a coerência do ordenamento jurídico.

Portanto, a conclusão a que se chega, nesse sentir, é de que as mesmas normas sobre danos, patrimoniais ou extrapatrimoniais, aplicáveis aos demais titulares, devem incidir sobre a proteção dos dados pessoais do titular-empregado e o consequente ressarcimento dos danos, pois, outra interpretação do complexo normativo sobre dados pessoais configuraria discriminação com o trabalhador.

5.3 A NOVA CULTURA DE COMPLIANCE COMO FORTALECIMENTO DA RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS NO TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DO TRABALHADOR

O grande volume de coleta e tratamento de dados pessoais e o aumento do poder de controle do empregador trouxeram para as relações de trabalho grandes desafios para o processamento dessas informações, mas sem comprometer os direitos fundamentais do trabalhador a partir de uma eficaz e efetiva proteção de seus dados pessoais.



Atenta a essa questão, a OIT (1997), no seu Repertório de Recomendações Práticas em matéria de proteção de dados pessoais dos trabalhadores, dispôs que “Os empregadores, os trabalhadores e seus representantes devem cooperar na proteção de dados pessoais e na elaboração de uma política de empresa que respeite a vida privada dos trabalhadores, de acordo com os princípios estabelecidos neste repertório”.

Para Reis (2020, p. 120), o Repertório de Recomendações da OIT aponta para a implementação nas relações laborais dos chamados programas de compliance, que consistem na noção de conformidade com a legislação estatal e demais normas de conduta aplicáveis às pessoas de certa organização.

A LGPD, a exemplo do referido Repertório da OIT, também dispôs genericamente, nos artigos 46 e 50, que os controladores e/ou operadores estabeleçam métodos que auxiliem no uso responsável dos dados, adotem medidas de segurança e, facultativamente, formulem regras de boas práticas e de governança (BRASIL, 2018).



Visando assegurar maior alcance e sustentabilidade a seus objetivos, vê-se que a LGPD lançou mão do compliance. Segundo Frazão, Oliva e Abílio (2019, apud REIS, 2020, p. 121) o compliance cuida “[...] da estruturação de políticas e procedimentos corporativos que se traduzam em ações sistemáticas com o objetivo de atender ao cumprimento aos preceitos normativos, a permitir a prevenção do ato ilícito ou, caso tal não seja possível, minorar seus efeitos e sancionar eventuais responsáveis”.

Consoante com seu escopo regulatório de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, a LGPD firmou em seu artigo 5º, inciso X, a definição de tratamento de dados:

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração. (BRASIL, 2018).

Ao definir o termo “tratamento”, vê-se que a LGPD fixa uma sequência de ações que se inicia com a coleta e pode terminar com a eliminação,



transmissão, arquivo ou modificação dos dados. Diante da extensão sequencial cronológica dos atos que definem o termo tratamento, o *compliance* desponta como forte instrumento para alavancar os níveis de conformidade dos controladores e/ou operadores com os preceitos da LGPD.

Segundo André Castro Carvalho (2020, apud MARCOLINO; SILVEIRA, 2020, p. 219) o significado do termo *compliance* “não quer dizer tão somente um cumprimento de lei, mas também um arsenal de condutas disciplinadas e estratégicas para que o objetivo seja atingido, ou seja, o conjunto de esforços de uma organização e também de seus membros”.

Ressalta-se, assim, que a intensa coleta de dados do trabalhador pelo empregador, exigindo deste o dever de cautela no tratamento dos dados obtidos, faz do *compliance*, de acordo com Carlos Augusto Pinto de Vasconcellos Junior e Victor Silva Ferreira (2020, apud MARCOLINO; SILVEIRA, 2020, p. 219), um instrumento:

[...] fundamental na prevenção, detecção e remediação de possíveis desvios de comportamento, distinguindo-se da assessoria consultiva tradicional pelo fato de haver necessidade de maior fiscalização, treinamento contínuo, assegurar o pleno funcionamento dos canais de denúncia e finalmente, promover maior integração e engajamento interdisciplinar entre as diferentes áreas da empresa, tais como jurídico, recursos humanos, tecnologia da informação (TI), entre outros.



Diante da nova ordem trazida pela LGPD, as consequências decorrentes de eventuais irregularidades exigem que as empresas se adequem à legislação, a fim de conferirem papel primordial na efetividade dos direitos e na prevenção de danos. O *compliance* trabalhista, desse modo, torna-se relevante para prevenir a ocorrência de demandas judiciais, multas e outras imposições legais, além de trazer grandes benefícios para as empresas. Bellinetti e Souza (2019, apud MARCOLINO; SILVEIRA, 2020, p. 220) afirmam que o *compliance* laboral afina-se com a função social e a responsabilidade socioambiental da empresa, agrega valor a esta e atrai consumidores, investidores e parceiros, elevando significativamente o lucro. Por sua vez, Lazzarin e Cavagnoli anotam que mesmo na falta de lei específica sobre o *compliance* na área trabalhista, sua implementação deve:

nortear-se pela legislação trabalhista, pela observância dos direitos de personalidade do trabalhador, pela adesão às práticas de governança corporativa, pela criação de um código de ética ou código de conduta, pelo oferecimento de treinamento aos trabalhadores para melhor desempenho de suas funções, pela implementação de canais de denúncia, dentre outras. (LAZZARIN; CAVAGNOLI, 2018, apud REIS, 2020, p. 122).

Observa-se que a adoção de medidas de segurança e a faculdade de criação de regras de boas práticas e de governança prescritas pela LGPD geram um reforço extra na efetivação de seu cumprimento, pois possibilita aos controladores e/ou operadores no tratamento dos dados pessoais, aqui sobretudo os da área trabalhista, implementar condutas, metas, assim como sanções internas àqueles que eventualmente não cumprirem com as medidas propostas, evitando as punições previstas na lei e a geração de passivos trabalhistas, pois a vulnerabilidade do trabalhador na relação de emprego, diante de eventual demanda judicial, pode levar o magistrado a inverter o ônus da prova, nos termos do artigo 42, § 2º da LGPD, combinado com o artigo 818, §1º, da CLT, impondo ao empregador, como controlador/operador dos dados do empregado, desincumbir-se do ônus da prova.

Reis (2020, p. 128) observa que no *compliance* de dados trabalhistas não há modelo a ser seguido. Para auxiliar na sua implementação, somados aos princípios da LGPD, a doutrina apresenta três pilares que atuam como linhas mestras na direção a ser seguida: prevenção, detecção e correção. A prevenção garante a segurança das informações, evitando acessos não autorizados, bem como situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão. A detecção estabelece canais de denúncia como forma de controle eficaz dentro do ambiente laboral. A correção, por sua vez, cuida dos desvios dos valores e princípios éticos da instituição, retificando falhas, impondo medidas disciplinares, a fim de manter a credibilidade do programa e fortalecer o poder diretivo disciplinar do empregador.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos lineamentos acima, deduz-se que o uso intensivo das NTIC pelas empresas potencializou o poder de controle do empregador e tornou mais fácil o acesso deste aos dados pessoais e sensíveis do trabalhador, gerando novas formas



de discriminação e exclusão a partir de informações da vida privada dos obreiros ligadas à vida social, sexual, familiar e afetiva, que utilizadas em processos seletivos, programas de ascensão funcional, premiações e processos de dispensa, têm aumentado a assimetria entre empregador e empregado. Essa situação suscitou na Comunidade Europeia a edição do GDPR e a reafirmação da preocupação pela OIT da efetiva proteção dos dados pessoais do trabalhador a fim de garantir a dignidade no trabalho.

Diante da conjuntura acima aludida, e depois de longo período de inatividade sobre o assunto, o Brasil promulgou a LGPD, que trouxe tratamento específico à proteção dos dados pessoais e sensíveis, inaugurando um microsistema jurídico que desfragmentou a regulação do tema e foi reforçado pela EC nº 115/2022, que erigiu no inciso 79 do artigo 5º, o direito à proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo. Essas medidas, ainda que relativamente tardias, dotaram o ordenamento jurídico brasileiro de um quadro normativo dirigido à tutela efetiva da proteção dos dados pessoais e sensíveis como direito fundamental de personalidade do trabalhador.

A partir desse quadro, pode-se concluir que os mecanismos principiológicos e legais destacados como elementos responsivos ao questionamento central do presente artigo, ou seja, a teoria dos direitos fundamentais, a LGPD e a nova cultura de *compliance* de dados, são institutos que, se somados e articulados, constituem um cenário que traz segurança jurídica, fortalece o enfrentamento da questão relativa às ofensas dos direitos fundamentais de personalidade do trabalhador e impõe limites e responsabilidades ao empregador na coleta, tratamento e armazenamento dos seus dados pessoais e sensíveis.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Antonio Carlos. **Eu, o Robô e o trabalho em Mutação: Antes, Agora e Depois**. In: AGUIAR, Antonio Carlos. Direito do trabalho 2.0: digital e disruptivo. São Paulo: LTr, 2018. p. 67-104.

ALVES, Amauri Cesar. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais no Âmbito das Relações do Trabalho**. Revista LTr., São Paulo, v. 75/10, p. 1209-1218, outubro de 2011.

BARROSO, Luis Roberto Barroso. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 319.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; JACOB NETO, Elias. **O que é isto, a surveillance? Direito e fluxos de dados globais no século XXI**. In: BAEZ, Narciso Lenadro Xavier; MOZETIC, Vinicius almada; MARTIN, Nuria Belloso; SÁNCHEZ, Helena Nadal. (org.). O impacto das novas tecnologias nos direitos fundamentais. Joaçaba: Unoesc, 2018. P. 85-104.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **O direito fundamental da privacidade nas relações de trabalho**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MELLO FILHO, Luiz Philippe de; FRAZÃO, Ana de Oliveira. (coord.). Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional: estudos em homenagem a Rosa Maria Weber. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 331-353.

BRITTO, Nara Pinheiro Reis Ayres de; RIBEIRO, Alanna Muniz. **Soft Law e hard Law como caminho para a afirmação do direito à proteção de dados: uma análise da experiência internacional e brasileira**. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (coord.). Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 383-392.

CONI JR, Vicente Vasconcelos; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **A Lei Geral de Proteção de Dados e seus reflexos nas relações jurídicas trabalhistas**. Revista Direito UNIFACS - Debate Virtual. Salvador, n. 247, 2020.

CORREIA, Henrique; BOLDRIN, Paulo Henrique Martinucci. **Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Direito do Trabalho**. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/09/25/lei-geral-de-protecao-de-dados-lgpd-e-o-direito-trabalho/>>. Acesso em 13.05.2022.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017.

_____. Curso de direito do trabalho. In: ALVES, Amauri Cesar. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais no Âmbito das Relações do Trabalho**. Revista LTr., São Paulo, v. 75/10, p. 1209-1218, outubro de 2011.

_____. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. Revista LTr., vol. 70, n. 06, p. 657, junho de 2006.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. **Considerações iniciais sobre os bancos de dados informatizados e o direito à privacidade**. 2000. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/8196-8195-1-PB.htm>. Acesso em: 02 de jun. 2022.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Direitos da personalidade do trabalhador**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LIMA, Taísa Maria Macena de; SÁ, Maria de Fátima Freire de. **Microssistema de proteção de dados pessoais e contrato de trabalho**: a reparação de danos decorrentes da violação dos direitos da personalidade do empregado. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva | Belo Horizonte | n.40 | p. 100-116 | jan./abr. 2020.

MARCOLINO, Beatriz Aparecida; SILVEIRA, Daniel Barile da. **A lei Geral de Proteção de Dados e as Relações de Trabalho: o compliance como alternativa**. Revista Juris UniToledo, Araçatuba, SP, v. 05, n. 04, p. 206-224, out./dez., 2020.

MOREIRA, Teresa Alexandra Coelho. **Algumas Questões sobre Trabalho 4.0**. In: MEDEIROS, Benizete Ramos de (coord.). **O Mundo do trabalho em movimento e as recentes alterações legislativas: um olhar luso-brasileiro**. São Paulo: LTr, 2018. p. 191-201.

_____. **Novas tecnologias: um admirável mundo novo do trabalho?** Revista de Direitos e Garantias Fundamentais. Vitória, n. 11, p. 15- 52, jan./jun. 2012.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho, relações individuais e coletivas do trabalho**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana: dignidade e direitos fundamentais**. Coimbra, Portugal: Almedina, 2015. v.1, p. 167-188.

OLIVEIRA, Ricardo Alexandre de. **Lei geral de proteção de dados pessoais e seus impactos no ordenamento jurídico**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 998, p. 241-261, dez. 2018.

PEDRASSANI, José Pedro; BRENDA, Luciele. **Possíveis Reflexos da Lei de Proteção de Dados no Âmbito das Relações Coletivas de Trabalho: uma análise a partir da omissão legislativa**. DESC- Direito, Economia e Sociedade Contemporânea. Campinas, vol. 03, n. 02, p. 30-43, jul/dez 2020.

PINHEIRO, Iuri; BOMFIM, Vólia. **A Lei Geral de Proteção de Dados e seus impactos nas relações de trabalho**. Disponível em: </MBA%20-%20TCC%20MONOGRAFIA/Igpd-e-seus-impactos-nas-relacoes-de-trabalho-amatra3-1-3%20-%20VÓLIA%20BOMFIM.pdf>. Acesso em 12.05.2022.

RAMOS, Lara Castro Padilha; GOMES, Ana Virgínia Moreira. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e seus reflexos nas relações de trabalho.** SCIENTIA IURIS, Londrina, v.23, n.2, p. 127-146, jul. 2019.

REIS, Beatriz De Felipe. **O direito fundamental à proteção de dados pessoais e sensíveis do trabalhador frente às novas tecnologias da informação e comunicação.** Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2019. 175 p.

SANTOS, Flávia Alcassa dos. **A lei Geral De Proteção de Dados (LGDP) e a Exposição de Dados Pessoais Sensíveis nas Relações do Trabalho.** Revista do Tribunal Regional do Trabalho: 10ª Região, Brasília, v. 24, n. 2, p. 145-151, 2020.

STÜRMER, Gilberto; DORFMANN, Thaís Oliveira. **Lei Geral de Proteção de Dados como meio de garantir sustentabilidade nas relações de trabalho.** In Constitucionalismo e Meio Ambiente, tomo 5: Sustentabilidade [recurso eletrônico] / Cleide Calgare; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Paulo Márcio Cruz (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. P. 11-23.

WEINSCHENKER, Marina Santoro Franco. **A vida laboral e extralaboral do empregado: a privacidade no contexto das novas tecnologias e dos direitos fundamentais.** São Paulo: LTr, 2013.

PERSONAL AND SENSITIVE DATA OF THE WORKER: LEGAL MECHANISMS AND THE POSSIBILITIES OF PROTECTION IN LABOR RELATIONS

ABSTRACT: The New Information and Communication Technologies (NICT) have allowed companies to collect, process and store large amounts of data, from different origins and formats, which have enhanced the employer's directive power, especially the control modality, consolidating, irreversibly, the so-called electronic control of the employer. This situation increased the possibility of damage to the worker's personality rights, especially regarding his personal and sensitive data, requiring the Labor Law to guarantee the effective protection of these rights, in order to establish limits to the exercise of the employer's supervisory and control power and, thus, avoid abusive practices in the collection and treatment of such data.

Keywords: Employee rights. Personal and sensitive data. New information and communication technologies. Employer's responsibility.

EFICIÊNCIA DAS AUDITORIAS EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO REALIZADAS PELA INSPEÇÃO DO TRABALHO: ANÁLISE POR MEIO DA ENVOLTÓRIA DE DADOS

Eduardo Baptista Vieira¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Referencial Teórico. 3. Metodologia. 4. Resultados e discussão. 5. Conclusão. 6. Referências.

RESUMO

O trabalho é essencial para o desenvolvimento econômico e social. Entretanto, o trabalho deve ser desenvolvido com segurança e saúde, sendo necessária a garantia de condições adequadas do meio ambiente laboral para evitar acidentes e doenças do trabalho, por vezes fatais, e reduzir o custo econômico do país com auxílios e benefícios previdenciários. A Inspeção do Trabalho, sob a responsabilidade do estado brasileiro, executada pelos Auditores-Fiscais do Trabalho em todo território nacional através das 27 Superintendências Regionais do Trabalho - SRTb, é responsável por verificar as condições de segurança e saúde dos estabelecimentos onde existem trabalhadores. A presente pesquisa analisou a eficiência das auditorias em segurança e saúde no trabalho realizadas pela Inspeção do Trabalho no ano de 2019, com a aplicação do método de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis - DEA*). Por meio dos modelos CCR e BCC, atribuídos respectivamente aos autores Charnes, Cooper e Rhodes e Banker, Charnes e Cooper, avaliou-se a eficiência e a produtividade das SRTb, a partir das quantidades de Auditores-Fiscais do Trabalho lotados nessas unidades (inputs) e das auditorias e ementas regularizadas em segurança e saúde no trabalho (outputs) no período. Os resultados indicaram que aproximadamente 25% das Superintendências Regionais do Trabalho foram tecnicamente eficientes e que apenas 2 unidades apresentaram eficiência de escala. Os dados sugerem, portanto, que ainda há espaço para que a maioria das SRTb aperfeiçoem a eficiência produtiva no campo das auditorias em segurança e saúde no trabalho.

Palavras-chave: Segurança e saúde no trabalho. Inspeção do Trabalho. Análise Envoltória de Dados.

¹Mestre em Economia do Setor Público. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário. Graduado em Administração e em Comunicação Social. Auditor-Fiscal do Trabalho. E-mail: ebaptista81@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

1.1 A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

A Inspeção do Trabalho no Brasil é organizada, mantida e executada pela União (BRASIL, 1988), e é realizada pelos Auditores-Fiscais do Trabalho da carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho (BRASIL, 2002).

A cargo do Ministério do Trabalho² e estruturada por meio do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, a Inspeção do Trabalho tem a finalidade de assegurar, no território nacional, a aplicação das normas trabalhistas, nacionais e internacionais que vigorem no Brasil, para a proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral (BRASIL, 2002).

Aos Auditores-Fiscais do Trabalho competem, entre outras atribuições³, garantir 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 (BRASIL, 2002).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prescreve que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (BRASIL, 1988). O legislador constitucional objetivou, assim, a promoção do trabalho com reduzidos riscos por meio de normas específicas de saúde, higiene e segurança no trabalho.

A convenção C155, Segurança e Saúde dos Trabalhadores, da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1981), ratificada em 1992 pelo Brasil, compõe o arcabouço normativo ao qual a atividade laboral brasileira está vinculada.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) destinou um capítulo específico à segurança e medicina no Trabalho. Dentre as determinações da CLT está a promoção da fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, que

² O Decreto nº 4.552/2002 prevê que o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho está a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego, cuja atual denominação é Ministério do Trabalho e Previdência.

³ Mais informações acerca das competências da Inspeção do Trabalho brasileira estão no Decreto nº 4.552/2002.

compete às Superintendências Regionais do Trabalho (SRTb)⁴. Ainda, a CLT determina que compete ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata esse capítulo, devendo considerar as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho (BRASIL, 1943).

Em razão dessa determinação, foram emitidas 37 Normas Regulamentadoras (NR)⁵ de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) no âmbito infralegal. As auditorias em SST realizadas pela Inspeção do Trabalho estão vinculadas a essas NR.

De acordo com a NR nº 1, Disposições Gerais, competem a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho – SIT e aos órgãos regionais (SRTb), tecnicamente subordinados a SIT, executarem a fiscalização legal e regulamentar da segurança e saúde no trabalho (BRASIL, 1978).

A Inspeção do Trabalho executa as suas atividades finalísticas por meio das 27 STRb nos Estados e no Distrito Federal, alcançando assim todo o território nacional.

Ainda, em 2011, o Brasil publicou o Decreto nº 7.602, que dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST.

Portanto, verifica-se que os Auditores-Fiscais do Trabalho têm a competência de promover as auditorias em SST, autorizadas pela normatização adotada pelo Brasil (Constituição Federal, leis nacionais, normas internacionais e normativos infralegais). Esses auditores, sob a coordenação técnica da SIT, que realizam as auditorias em SST nas 27 unidades da federação.

1.2 A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO BRASIL.

Para a OIT (1981, p. 2), a saúde relacionada 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”.

⁴ As Superintendências Regionais do Trabalho são as antigas Delegacias Regionais do Trabalho.

⁵ www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs.

Resende (2014, p. 860) explica que a Segurança e Medicina no Trabalho é “um segmento científico vinculado ao Direito do Trabalho, cujo escopo é estabelecer medidas de proteção à segurança e à saúde do trabalhador”.

De acordo com OIT (2010, p. 33), a Inspeção do Trabalho “tem por objetivo principal a prevenção de agravos à saúde do trabalhador, obtida por meio da adoção, pelos empregadores, de medidas de melhoria dos ambientes, processos e da organização do trabalho”.

Observa-se que a promoção da segurança e da saúde no trabalho objetiva a proteção do trabalhador durante o período em que o obreiro desenvolve a sua atividade laboral, e deve ser materializada por meio de políticas e ações de prevenção de acidentes (segurança) e doenças (saúde) do trabalho.

Anualmente, morrem cerca de 1,8 milhão de trabalhadores por causas relacionadas ao trabalho no mundo (OIT, 2021).

O acidente de trabalho é definido como aquele sofrido pelo trabalhador, pelo exercício do trabalho para um empregador ou equiparado, que provoca uma lesão corporal ou perturbação funcional que resulte na perda ou redução, temporária ou permanente, da capacidade de trabalhar, ou mesmo na morte do obreiro. As doenças do trabalho e profissionais estão enquadradas no conceito legal de acidente de trabalho, contabilizadas assim nos registros da Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT (BRASIL, 1991).

No Brasil, foram registrados mais de 11,4 milhões de acidentes de trabalho no período de 2002 a 2020, uma média superior a 600 mil acidentes de trabalho por ano. Em relação ao número de acidentes de trabalho que resultaram em morte do trabalhador, o Brasil registrou quase 50 mil mortes e uma média anual de mais de 2.500 óbitos nesse mesmo período (Tabela 1) (BRASIL, OIT, 2021).

Tabela 1– Série histórica, total e média anual dos acidentes de trabalho e óbitos (CAT)

Ano	Acidente de trabalho	Acidentes de trabalho com óbito
2002	393.071	2.968
2003	399.077	2.674
2004	465.700	2.839
2005	499.680	2.766
2006	512.232	2.798
2007	659.523	2.845
2008	755.980	2.817

2009	733.365	2.560
2010	709.474	2.753
2011	720.629	2.938
2012	713.984	2.768
2013	725.664	2.841
2014	712.302	2.819
2015	622.379	2.546
2016	585.626	2.288
2017	549.405	2.096
2018	623.788	2.022
2019	639.325	2.146
2020	446.881	1.866
Total	11.468.085	49.350
Média/período	603.583	2.597

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo o observatório de segurança e saúde no trabalho, que tratou dados do INSS, o Brasil pagou cerca de 21,6 bilhões de reais em auxílio-doença por acidente de trabalho (B91) no período de 2012 a 2020. No mesmo período, os valores para custeio de aposentadorias por invalidez por acidente de trabalho (B92) superaram 37,5 bilhões de reais, e mais de 18,2 bilhões de reais foram gastos com pensões por morte por acidente do trabalho (B93) (BRASIL, OIT, 2021).

1.3 PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

O problema que a pesquisa propõe responder é se houve eficiência produtiva nas Superintendências Regionais do Trabalho (SRTb), do Ministério do Trabalho⁶, em relação às auditorias em segurança e saúde no trabalho realizadas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho em 2019.

O objetivo geral do estudo é analisar a eficiência produtiva (técnica e de escala) de cada uma das SRTb, no que diz respeito às auditorias em segurança e saúde no trabalho executadas em 2019. Os objetivos específicos são a apuração das eficiências técnicas e de escalas das SRTb, a identificação das unidades que apresentam eficiência técnica e de escala, assim como a identificação das unidades em que há ineficiências produtivas.

⁶ Em 2019, o Ministério do Trabalho foi transformado no Ministério da Economia, por força da Lei 13.844/2019. Em 2021, a Lei 14.261/2021 recriou o Ministério do Trabalho e Previdência.

O artigo está organizado da seguinte forma: 1. Introdução, 2. Referencial teórico, 3. Metodologia, 4. Resultados e discussão, e 5. Conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 EFICIÊNCIA, PRODUTIVIDADE E DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA)

Segundo Houaiss, Villar e Franco (2015, p. 358) a palavra eficiência significa a “capacidade de atingir o efeito esperado, da forma desejada”.

Em uma visão mais aplicada a gestão, a eficiência pode ser conceituada como a capacidade de um sistema utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira e de usufruir, ao máximo, as condições do ambiente para conseguir o desempenho ótimo em alguma área. No universo possível de adoção do conceito de eficiência estão os sistemas de produção, caracterizados por produzirem saídas (*outputs*) a partir de entradas (*inputs*), originando o conceito de eficiência produtiva. (MARIANO, 2007).

Moreira (2012) elucida que um sistema de produção é um rol de atividades e operações que, por meio de uma execução harmônica que utiliza insumos físicos ou informacionais, dá origem a um produto ou a uma prestação de serviço.

Campos (2014) explica que produtividade é a capacidade de aumentar a produção, e de aprimorá-la, com o uso de menos insumos. Ainda, o autor ensina que a produtividade pode ser representada pelo resultado entre o que uma organização produz, ou seja, os *outputs*, e o que ela consome, isto é, os *inputs* utilizados no processo produtivo.

Moreira (2012) define produtividade como a relação entre a produção e o que foi utilizado para se produzir, inclusive na prestação de serviços. O autor aprofunda o conceito apresentando a noção de produtividade parcial, isto é, a relação entre a produção e apenas uma variável, por exemplo a mão de obra.

De acordo com Azambuja (2002, p. 59), a eficiência produtiva “se refere à habilidade de evitar desperdícios produzindo tanto produto quanto o uso dos insumos permite (ou usando o mínimo de insumos que viabiliza aquela produção)”. Por outro lado, a autora diferencia a eficiência alocativa pontuando que “se refere à habilidade

de combinar insumos e produtos em proporções ótimas, de acordo com os preços dominantes”.

A eficiência produtiva pode ser dividida em duas partes: a eficiência técnica e eficiência de escala (MARIANO, 2007).

Em um sistema de produção, há eficiência técnica quando a organização utiliza o mínimo de insumos (*inputs*) para determinado nível de produção (*outputs*). A eficiência de escala, por sua vez, ocorre quando os aumentos das quantidades de *outputs* são proporcionais aos aumentos das quantidades de *inputs* utilizados no sistema de produção. Em contraponto, uma firma será ineficiente em escala se houver incremento de *outputs* em menor proporção que o aumento de *inputs* (retornos decrescentes de escala), como também se o aumento de *outputs* for proporcionalmente maior que o incremento de *inputs* (retornos crescentes de escala) (TUPY, ALVES e FERREIRA, 2019).

Mas-Colell, Whiston e Green (1995) acrescentam que existe eficiência técnica quando não há outra forma viável de produção de *outputs* com a mesma quantidade de insumos, ou quando a firma produz a mesma quantidade de produtos usando o mínimo de *inputs*. Ainda, que há eficiência de escala quando uma unidade tecnicamente eficiente está produzindo com a maior produtividade possível, ou seja, ela está operando em sua escala ótima.

Belloni (2000, p.18) complementa que a eficiência técnica “é o componente da eficiência produtiva que resulta quando são isolados os efeitos da eficiência de escala” enquanto a eficiência de escala “é o componente da eficiência produtiva associado às variações da produtividade decorrentes de mudanças na escala de operação”.

De acordo com Mariano (2007), existem duas espécies de técnicas de análise de eficiência produtiva, quais sejam: as paramétricas, sustentadas em uma função de produção e que relacionam os *inputs* às quantidades máximas de *outputs* que podem ser produzidos; e as não-paramétricas, que constroem empiricamente uma fronteira de eficiência que servirá de referência para a análise da eficiência relativa entre as unidades decisórias.

O método *Data Envelopment Analysis* (DEA) aparece como uma das técnicas não paramétricas de medição da eficiência produtiva, o qual avalia a eficiência relativa entre unidades tomadoras de decisão, denominadas *Decision Making Units* – DMU

(MARIANO, 2007). O método DEA é atribuído aos autores A. Charnes, W. W. Cooper e E. Rhodes (CHARNES, COOPER e RHODES, 1978).

O DEA possui dois modelos clássicos. O primeiro é o CCR, iniciais dos autores Charnes, Cooper e Rhodes. Esse modelo é projetado para avaliar o desempenho de uma DMU em relação ao modo que utiliza as suas entradas (*inputs*) ou produz as suas saídas (*outputs*) (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978). O outro modelo comumente utilizado é o BCC, iniciais de Banker, Charnes e Cooper (BANKER, CHARNES e COOPER, 1984).

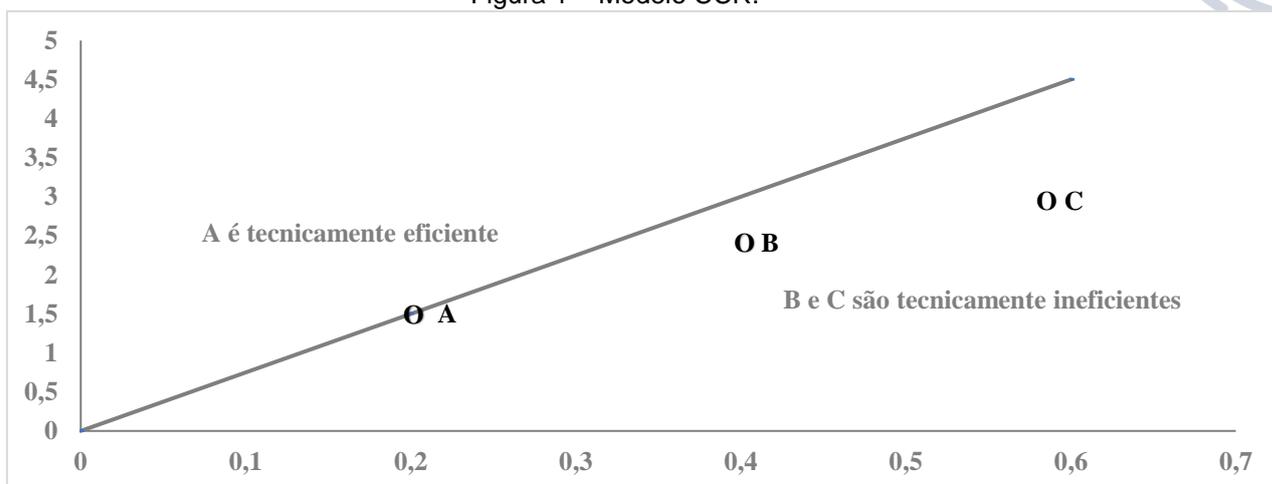
Como explicam Seiford e Thrall (1990), um sistema de produção orientado para *inputs* objetiva produzir as saídas desejadas com o menor nível de recursos possível, ao passo que um sistema orientado para *outputs* visa maximizar a produção de saídas em função dos recursos disponíveis.

Segundo Bowlin (1988), a principal diferença entre os modelos CCR e BCC é a forma de tratamento dos retornos de escala. O CCR baseia a avaliação da eficiência da DMU em retornos constantes de escala (*Constant Returns to Scale - CRS*), enquanto o BCC possibilita que essa avaliação seja realizada por meio de retornos variáveis de escala (*Variable Returns to Scale - VRS*).

Em análise acerca dos retornos constantes de escala no CCR, Maurício (2015) explica que o efeito do modelo considera uma capacidade igual das unidades no alcance da eficiência, independentemente do seu tamanho e da sua escala de operação. No modelo BCC, o autor complementa que os retornos crescentes e decrescentes de escala possibilitam uma medição exclusivamente técnica sobre o funcionamento das unidades.

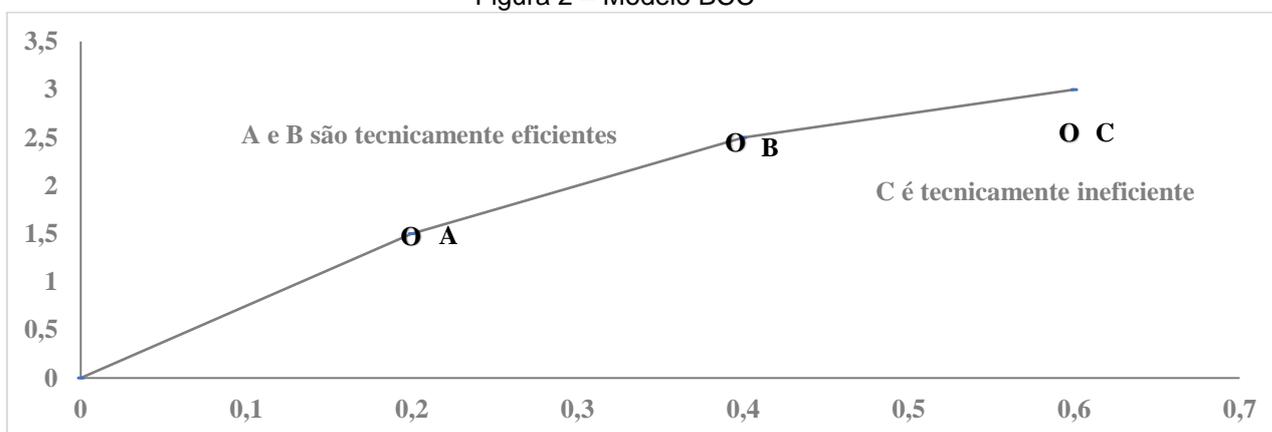
As figuras 1 e 2 ilustram duas fronteiras de eficiência, a primeira com retorno constantes de escala (Modelo CCR) e a segunda com retornos variáveis de escala (Modelo BCC). No Modelo CCR (Figura 1), a DMU representada pelo ponto A é tecnicamente eficiente (está sobre a fronteira de eficiência), enquanto as DMU representadas pelos pontos B e C são ineficientes, o que significa que essas unidades podem ainda aperfeiçoar os sistemas de produção para atingir a respectiva fronteira referencial de produção. Quando adotado o Modelo BCC (Figura 2), verifica-se que A e B são tecnicamente eficientes, ao passo que apenas a DMU C segue ineficiente.

Figura 1 – Modelo CCR.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 2 – Modelo BCC



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2 PESQUISAS DE DESEMPENHO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO E DE ORGÃOS DE FISCALIZAÇÃO COM USO DO DEA

Não foram localizadas pesquisas anteriores, com a aplicação do método DEA, cujo objeto tenha sido a análise de desempenho da Inspeção do Trabalho ou a eficiência das auditorias em segurança e saúde no trabalho. Foram identificadas pesquisas que avaliaram desempenho e resultados da Inspeção do Trabalho, não obstante, nenhuma delas aplicou o DEA ou abordou o mesmo objeto do presente estudo.

Foram examinados os seguintes trabalhos: a) A Inspeção do Trabalho no Brasil (CARDOSO; LAGE, 2005); b) 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 (PIRES, 2010); c) Inspeção do trabalho no Brasil: desafios colocados à reformulação (CAMPOS, 2011); d) Gestão do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil: reformas recentes e subsídios para seu aprofundamento (PIRES, 2011); e) Inspeção do trabalho e prevenção de acidentes no município de São Paulo: o caso da construção civil (NASCIMENTO, 2014); f) Atuação do Ministério do Trabalho na fiscalização das condições de segurança e saúde dos trabalhadores, Brasil, 1996-2012 (VASCONCELOS, 2014); e g) Política de prevenção de acidentes na construção civil: uma análise das práticas da inspeção do trabalho (NASCIMENTO; SALIM, 2018).

Com o uso do método DEA, foram identificados os seguintes trabalhos que analisaram o desempenho de auditorias ou fiscalizações, em geral: a) Aduana e seus indicadores de desempenho: avaliação comparativa da eficiência das regiões fiscais do Brasil pela análise envoltória de dados (MAURICIO, 2015); b) Eficiência da fiscalização dos conselhos regionais de enfermagem: avaliação por meio de análise envoltória de dados (MATTISEN, 2019); e c) Análise envoltória de dados: diagnóstico da eficiência do setor de fiscalização dos conselhos regionais de enfermagem (RAMOS, 2020). Apesar de utilizarem o DEA, nenhum desses trabalhos apresentou como objeto a eficiência das auditorias em segurança e saúde no trabalho realizadas pela Inspeção do Trabalho brasileira.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adotou a metodologia de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA) para avaliar a eficiência produtiva das SRTb em 2019. A seguir os modelos CCR e BCC.

Tabela 2 – Modelos CCR e BCC com orientação para *inputs* e *outputs*

Modelo CCR – Orientação <i>input</i>	Modelo CCR – Orientação <i>output</i>	Modelo BCC – Orientação <i>input</i>	Modelo BCC – Orientação <i>output</i>
Maximizar $h_k = \sum_{r=1}^s u_r y_{rk}$ Sujeito a: $\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} \leq 0$ $\sum_{i=1}^n v_i x_{ik} = 1$ $u_r, v_i \geq 0$ Considerando: $y = \text{outputs}; x = \text{inputs};$ $u, v = \text{pesos};$ $r = 1, \dots, m; i = 1, \dots, n; e$ $j = 1, \dots, N$	Minimizar $h_k = \sum_{i=1}^n v_i x_{ik}$ Sujeito a: $\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} \leq 0$ $\sum_{r=1}^m u_r y_{rk} = 1$ $u_r, v_i \geq 0$ Considerando: $y = \text{outputs}; x = \text{inputs};$ $u, v = \text{pesos};$ $r = 1, \dots, m; i = 1, \dots, n; e$ $j = 1, \dots, N$	Maximizar $\sum_{r=1}^m u_r y_{rk} - u_k$ Sujeito a: $\sum_{r=1}^n v_i x_{ik} = 1$ $\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} - u_k \leq 0$ $u_r, v_i \geq 0$ Considerando: $y = \text{outputs}; x = \text{inputs};$ $u, v = \text{pesos};$ $r = 1, \dots, m; i = 1, \dots, n; e$ $j = 1, \dots, N$	Minimizar $\sum_{i=1}^n v_i x_{ki} + v_k$ Sujeito a: $\sum_{r=1}^m u_r y_{rk} = 1$ $\sum_{r=1}^m u_r y_{jr} - \sum_{i=1}^n v_i x_{jr} - v_k \leq$ $u_r, v_i \geq 0$ Considerando: $y = \text{outputs}; x = \text{inputs};$ $u, v = \text{pesos};$ $r = 1, \dots, m; i = 1, \dots, n; e$ $j = 1, \dots, N$

Elaborado por Périco, Rebelatto e Santana (2008, p. 424-425)

Banker, Charnes e Cooper (1984) ensinam que o método DEA utiliza a programação matemática para obter avaliações *ex post* da eficiência relativa das *Decision Making Units* – DMU, servindo de instrumento de gestão e auxiliar do planejamento organizacional.

O DEA analisa isoladamente cada SRTb (DMU) e a eficiência relativa de cada uma dessas unidades em relação ao total analisado (SEIFORD e THRALL, 1990), ou seja, em comparação ao conjunto das 27 Superintendências Regionais do Trabalho no Brasil.

O software *Efficiency Measurement System* (SEM) foi utilizado para o processamento dos dados da pesquisa. O SEM calcula medidas de eficiência da Análise Envoltória de Dados de variados modelos, tais como os orientados para *inputs* e *outputs*, quantificando a distância da DMU analisada até a respectiva fronteira de eficiência. Uma medida orientada para *inputs* quantifica a diminuição necessária de insumos para tornar o sistema eficiente, mantendo as saídas constantes. Por outro lado, uma medida orientada para *outputs* quantifica a ampliação necessária da produção para torná-lo eficiente, considerando os insumos constantes (SCHEEL, 2000).

3.1 OS DADOS E A ORIENTAÇÃO DO SISTEMA DE PRODUÇÃO

Dos dados da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho – SIT: a) quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho por Superintendência Regional do Trabalho – SRTb, segundo o parâmetro unidade de lotação.

Dos dados do sistema Radar SIT: a) quantidade de auditorias em segurança e saúde no trabalho realizadas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em 2019, por unidade da federação (UF); e b) quantidade de ementas⁷ regularizadas durante as auditorias em segurança e saúde no trabalho realizadas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em 2019, por UF. Apresentam-se o *input* e os *outputs* do sistema de produção (Quadro 1).

Quadro 1 – *Input* e *outputs* do sistema de produção

Input	1. Quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho lotados nas SRTb no ano de 2019.
Outputs	1. Quantidade de auditorias em segurança e saúde no trabalho realizadas em 2019 por SRTb. 2. Quantidade de ementas regularizadas em 2019 por SRTb.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Inicialmente haviam sido considerados outros dois *inputs*, obtidos da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS de 2019: a) número de estabelecimentos⁸ por UF em 2019; b) quantidade de empregados⁹ por UF em 2019 (Tabela 3). Entretanto, são duas variáveis ambientais (não discricionárias), ou seja, a Inspeção do Trabalho não possui gestão sobre o número de estabelecimentos e de empregados que cada UF possui dentro do sistema produtivo, diferentemente do número de Auditores-Fiscais do Trabalho lotados nas STRb. O número de estabelecimentos e empregados de um estado vai variar de acordo com a demografia, economia, entre outros fatores alheios à gestão interna da Inspeção do Trabalho.

Tabela 3 – Dados do sistema de produção inicialmente previstos

⁷ Ementa pode ser entendida como o item que foi auditado durante a fiscalização. Ementa regularizada é quando o item auditado estava irregular e foi corrigido durante a auditoria.

⁸ Os dados da RAIS são por estabelecimentos, ou seja, as unidades de cada empresa com endereços distintos.

⁹ Empregado é toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a um empregador, sob dependência e mediante pagamento de salário, constituindo uma relação de emprego, nos termos do art. 3º, da CLT (1943).

DMU UF	Audidores {I}	Estabelecimentos {I}	Empregados {I}	Auditoria SST {O}	Ementas Regularizadas {O}
AC	10	8.309	79.585	220	26
AL	30	31.741	347.996	1.985	298
AP	8	6.299	65.169	159	73
AM	23	23.372	406.424	595	36
BA	111,4	183.311	1.699.658	4.448	2.369
CE	93,4	94.480	1.154.175	3.527	4.099
DF	67,7	63.575	807.525	1.487	2.581
ES	70,7	84.198	733.515	1.987	1.557
GO	61,7	158.762	1.215.390	1.448	1.713
MA	29	45.417	475.126	1.199	1.981
MT	44	92.668	708.239	2.805	590
MS	34,1	71.256	514.391	1.494	477
MG	235,2	495.547	4.121.658	7.406	9.882
PA	59,1	63.139	730.456	1.565	257
PB	40,75	45.496	411.229	653	1.766
PR	100,4	305.957	2.691.832	3.558	1.938
PE	77	106.726	1.232.119	2.878	592
PI	52	33.910	295.327	2.174	1.474
RR	10,5	5.547	53.317	142	156
RO	19,25	33.701	237.048	656	238
RJ	247,75	266.809	3.269.688	6.697	3.093
RN	54	45.868	429.154	1.853	2.785
RS	162,3	291.951	2.539.863	3.661	1.778
SC	78,3	228.080	2.106.148	3.015	1.289
SP	349,3	991.375	12.227.719	10.533	12.511
SE	32,5	27.880	276.636	933	530
TO	21	27.913	176.375	472	385

Fonte: Elaborado pelo autor.

Contudo, essa não foi a razão principal para a retirada desses *inputs* do modelo de dados (Tabela 6). Ao verificar a correlação entre as variáveis quantidade de Auditores-Fiscais e quantidade de estabelecimentos; quantidade de Auditores-Fiscais e quantidade de empregados; e quantidade de estabelecimentos e quantidade de empregados; obteve-se o resultado a seguir (Tabela 4).

Tabela 4 – Percentual de correlação entre os *inputs* iniciais do sistema de produção

Número de Auditores-Fiscais do Trabalho e número de estabelecimentos	92%
Número de Auditores-Fiscais do Trabalho e número de empregados	90%
Número de estabelecimentos e número de empregados	98%

Fonte: Elaborado pelo autor.

O resultado indicou um alta correlação entre essas variáveis ($> = 90\%$), sugerindo que, quando uma UF possui mais estabelecimentos ou mais empregados,

a quantidade de auditores aumenta praticamente na mesma proporção. Com efeito, optou-se por utilizar um sistema de produção com apenas o *input* quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho, pois é uma variável sob gestão da Inspeção do Trabalho. Também foi avaliada a correlação entre os dois *outputs*, conforme a Tabela 5.

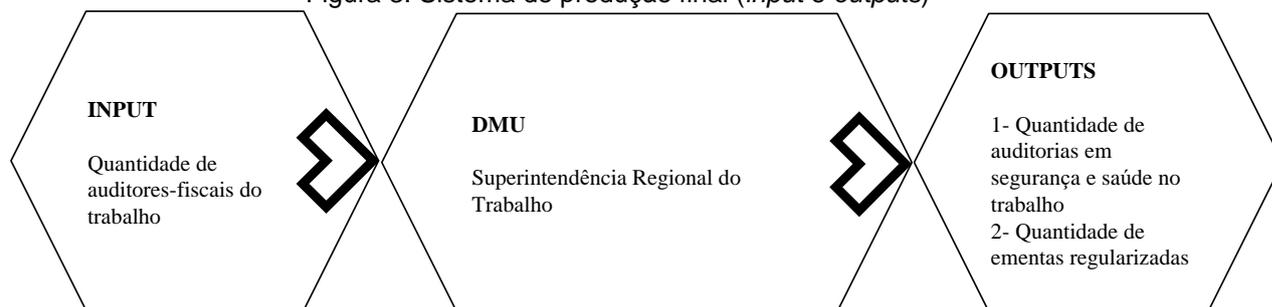
Tabela 5 – Percentual de correlação entre os outputs do sistema de produção

Número de auditores em SST realizadas e número de ementas regularizadas	87%
---	-----

Fonte: Elaborado pelo autor.

O resultado também mostrou uma alta correlação entre os dois *outputs* (87%), ou seja, quanto mais auditorias em SST, mais ementas são regularizadas. Optou-se, porém, por não retirar nenhuma das duas variáveis do sistema produtivo (Figura 3), porque: a) não são variáveis ambientais; b) são importantes para identificar se uma unidade é mais ou menos eficiente em relação a outra unidade.

Figura 3: Sistema de produção final (*input e outputs*)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 6 – Dados finais utilizados no sistema de produção

Nº DMU - UF	Auditores {I}	Auditorias SST {O}	Ementas Regularizadas {O}
1 - AC	10	220	26
2 - AL	30	1.985	298
3 - AP	8	159	73
4 - AM	23	595	36
5 - BA	111,4	4.448	2.369
6 - CE	93,4	3.527	4.099
7 - DF	67,7	1.487	2.581
8 - ES	70,7	1.987	1.557
9 - GO	61,7	1.448	1.713
10 - MA	29	1.199	1.981
11 - MT	44	2.805	590
12 - MS	34,1	1.494	477
13 - MG	235,2	7.406	9.882
14 - PA	59,1	1.565	257
15 - PB	40,75	653	1.766

16 - PR	100,4	3.558	1.938
17 - PE	77	2.878	592
18 - PI	52	2.174	1.474
19 - RR	10,5	142	156
20 - RO	19,25	656	238
21 - RJ	247,75	6.697	3.093
22 - RN	54	1.853	2.785
23 - RS	162,3	3.661	1.778
24 - SC	78,3	3.015	1.289
25 - SP	349,3	10.533	12.511
26 - SE	32,5	933	530
27 - TO	21	472	385

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para obtenção da quantidade final de Auditores-Fiscais por SRTb em 2019, houve tratamento de dados no quesito aposentadorias registradas durante o ano. Computou-se 1/12 para cada mês que o Auditor-Fiscal trabalhou para a SRTb em 2019, considerado um mês quando esse auditor trabalhou 15 ou mais dias, o que justifica a existência de números não inteiros nos dados (Tabela 6).

Durante o processamento dos dados, decidiu-se trabalhar com *scores* de eficiência entre 0% e 100%. Dessa forma, os *scores* dos dois modelos (CCR e BCC) foram convertidos, por meio da divisão entre o número 1 e os *scores* originais gerados pelo *software* EMS. Por fim, decidiu-se pelo método do sistema de produção orientado para *outputs*, que objetiva otimizar as saídas (auditorias em SST e ementas regularizadas) em razão do número de entradas (Auditores-Fiscais). Entende-se que o sistema da Inspeção do Trabalho não apresenta retornos constantes de escala, pois o fato de 1 auditor-fiscal auditar 100 firmas e regularizar 20 ementas em 1 ano não significa que 2 auditores auditarão 200 firmas e regularizarão 40 ementas no mesmo período. Portanto, o sistema de produção da Inspeção do Trabalho apresenta retornos variáveis de escala.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para avaliar a eficiência técnica das auditorias em segurança e saúde no trabalho de 2019, utilizou-se primeiramente o modelo BCC com orientação para *outputs* (tabela 7). Esse modelo permite a comparação entre as unidades a partir de

uma fronteira empírica de eficiência técnica, construída com base nas quantidades de auditores-fiscais do trabalho, de auditorias concluídas em segurança e saúde no trabalho, e de ementas regularizadas, de cada uma das Superintendências Regionais do Trabalho (SRTb) naquele ano.

O *score* de 100% demonstra que a unidade é eficiente, seja no caso da eficiência técnica ou da eficiência de escala. O *score* abaixo de 100% informa que a DMU apresenta algum nível de ineficiência. Quanto mais distante a unidade está do *score* de 100%, mais longe da fronteira de eficiência a DMU se encontra em relação ao conjunto referencial. O tamanho da distância representa consequentemente o tamanho da ineficiência relativa da unidade. O desempenho de uma DMU também é analisado a partir do conjunto de unidades que formam o seu grupo de referência, por meio de *benchmarks*. As unidades *benchmarks* são as referências de eficiência produtiva (técnica e de escala) de algumas unidades. Uma DMU referencial significa que a unidade está alcançando a máxima produtividade de auditorias em SST e de ementas regularizadas, a partir da sua quantidade disponível de Auditores-Fiscais do Trabalho.

Os resultados do modelo BCC orientado para output (tabela 7) sinalizam que 7 unidades (DMU) são tecnicamente eficientes (*scores* de 100%), a saber: MT; MA; SP; AL; AP; CE; e MG. Os dados, por conseguinte, indicam que cerca de 25% das SRTb são tecnicamente eficientes, ou seja, estão produzindo quantidades ótimas de auditorias em SST e de ementas regularizadas a partir do número disponível de Auditores-Fiscais do Trabalho lotados nas SRTb. Acima de 90% de eficiência técnica, observam-se 2 SRTb: BA (98,60%) e RN (94,83%). Na sequência, aparecem 4 SRTb com eficiência superior a 80%: RJ (84,10%); PI (84,07%); PR (84,06%); e SC (82,08%). Com mais de 70% de eficiência estão PE (79,06%); DF (74,51%); PB (72,64%); MS (71,06%). Na faixa de 60%, estão as seguintes SRTb: AC (67,69%); RO (64,47%); RS (63,13%); e ES (62,32%). Na faixa dos 50%, aparecem as SRTb GO (58,81%); RR (51,98%); SE (50,83%). Finalmente, abaixo dos 50% de eficiência técnica estão as SRTb PA (49,10%); TO (47,74%); e AM (42,38%).

Os resultados sugerem que as SRTb que não apresentaram *score* de 100% podem melhorar a eficiência técnica das auditorias em SST, ao se aproximar mais da fronteira ótima de produção, incrementando assim as quantidades de auditorias em

SST e de ementas regularizadas, com o número disponível de Auditores-Fiscais do Trabalho lotados na unidade.

Tabela 7 –Resultado BCC (VRS) orientado para output, por ordem decrescente de *score*

Nº DMU - UF	Score	Auditores {I}	Auditorias SST {O}	Ementas Regularizadas {O}	Benchmark
11 - MT	100%	1	1	0	12
10 - MA	100%	1	0	1	11
25 - SP	100%	1	1	0	7
2 - AL	100%	1	1	0	6
3 - AP	100%	1	0	1	5
6 - CE	100%	1	0,59	0,41	4
13 - MG	100%	1	0	1	3
5 - BA	98,60%	1	1	0	11(0,78); 25(0,22)
22 - RN	94,83%	1	0,37	0,63	6(0,01); 10(0,87); 13(0,12)
21 - RJ	84,10%	1	1	0	11(0,33); 25(0,67)
18 - PI	84,07%	1	0,72	0,28	6(0,24); 10(0,24); 11(0,52)
16 - PR	84,06%	1	1	0	11(0,82); 25(0,18)
24 - SC	82,08%	1	1	0	11(0,89); 25(0,11)
17 - PE	79,06%	1	1	0	11(0,89); 25(0,11)
7 - DF	74,51%	1	0	1	10(0,81); 13(0,19)
15 - PB	72,64%	1	0	1	10(0,94); 13(0,06)
12 - MS	71,06%	1	0,88	0,12	2(0,53); 10(0,17); 11(0,30)
1 - AC	67,69%	1	1	0	2(0,09); 3(0,91)
20 - RO	64,47%	1	0,87	0,13	2(0,41); 3(0,48); 10(0,11)
23 - RS	63,13%	1	1	0	11(0,61); 25(0,39)
8 - ES	62,32%	1	0,69	0,31	6(0,54); 10(0,01); 11(0,45)
9 - GO	58,81%	1	0,6	0,4	6(0,49); 10(0,43); 11(0,08)
19 - RR	51,98%	1	0	1	3(0,88); 10(0,12)
26 - SE	50,83%	1	0,8	0,2	2(0,39); 10(0,41); 11(0,21)
14 - PA	49,10%	1	1	0	11(0,95); 25(0,05)
27 - TO	47,74%	1	0,75	0,25	2(0,25); 3(0,39); 10(0,35)
4 - AM	42,38%	1	1	0	2(0,68); 3(0,32)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se adicionalmente o resultado relacionado às SRTb que são referência para outras unidades, a partir da coluna *bechmarks*. A citar, MT que é referência de eficiência técnica para 12 unidades; MA, para 11 unidades; SP, para 7 unidades; AL, para 6 unidades; AP para 5 unidades; CE para 4 unidades; e MG, referência de eficiência técnica, para 3 unidades. Registre-se, por outro lado, que uma

SRTb tecnicamente ineficiente pode ter mais de um *benchmark*, por exemplo, MT (11) e SP (25) são referências técnicas para BA, assim como AL (2) e AP (3) são benchmarks para AC.

Depois, processou-se o modelo CCR (Tabela 8) para analisar a eficiência de escala das SRTb em 2019. Efetuou-se a divisão entre o *score* obtido pelo CCR e o *score* apresentado pelo BCC, ambos orientados para outputs, para encontrar o resultado da eficiência de escala das unidades (Tabela 9).

Os resultados sugerem que 2 SRTb são eficientes de escala, quais sejam, as DMU AL e MA. Portanto, essas duas unidades apresentam tanto eficiência técnica quanto eficiência de escala. Na faixa dos 90%, apresentam eficiência de escala: SE (99,63%); MS (99,48%); MT (98,67%); AM (92,26%); PI (91,02%); e TO (90,08%). Na faixa dos 80% de eficiência de escala, destacam-se algumas SRTb que apresentam relativamente uma boa eficiência de escala, mas tecnicamente não são eficientes. A saber: RO (eficiência de escala = 86,68% e eficiência técnica = 64,47%); ES (eficiência de escala = 85,42% e eficiência técnica = 62,32%); GO (eficiência de escala = 85,21% e eficiência técnica = 58,81%); e PA (eficiência de escala = 81,97,48% e eficiência técnica = 49,10%).

Tabela 8 – Resultado CCR (CRS) orientado para output, por ordem decrescente de *score*

Nº DMU - UF	Score	Auditores {I}	Auditorias SST {O}	Ementas		Benchmark
				Regularizadas {O}		
2 - AL	100%	1	1	0		23
10 - MA	100%	1	0	1		23
11 - MT	98,67%	1	0,92	0,08		2(1,37); 10(0,10)
6 - CE	80,15%	1	0,67	0,33		2(0,72); 10(2,47)
22 - RN	79,90%	1	0,61	0,39		2(0,12); 10(1,74)
18 - PI	76,52%	1	0,78	0,22		2(0,93); 10(0,83)
12 - MS	70,69%	1	0,88	0,12		2(0,94); 10(0,20)
13 - MG	70,11%	1	0,64	0,36		2(1,13); 10(6,95)
5 - BA	69,57%	1	0,82	0,18		2(2,40); 10(1,36)
24 - SC	64,65%	1	0,85	0,15		2(1,92); 10(0,72)
25 - SP	64,47%	1	0,66	0,34		2(2,54); 10(9,41)
15 - PB	63,44%	1	0	1		10(1,41)
16 - PR	62,00%	1	0,81	0,19		2(2,13); 10(1,26)
17 - PE	57,74%	1	0,92	0,08		2(2,42); 10(0,15)
20 - RO	55,88%	1	0,87	0,13		2(0,51); 10(0,14)
7 - DF	55,81%	1	0	1		10(2,33)
8 - ES	53,23%	1	0,75	0,25		2(1,09); 10(1,31)
26 - SE	50,64%	1	0,81	0,19		2(0,67); 10(0,43)
9 - GO	50,11%	1	0,67	0,33		2(0,45); 10(1,66)

21 - RJ	45,94%	1	0,84	0,16	2(5,82); 10(2,52)
27 - TO	43,01%	1	0,74	0,26	2(0,31); 10(0,41)
14 - PA	40,25%	1	0,93	0,07	2(1,94); 10(0,03)
4 - AM	39,10%	1	1	0	2(0,77)
23 - RS	38,66%	1	0,83	0,17	2(3,70); 10(1,76)
3 - AP	33,75%	1	0,84	0,16	2(0,19); 10(0,08)
1 - AC	33,25%	1	1	0	2(0,33)
19 - RR	28,19%	1	0,68	0,32	2(0,09); 10(0,27)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 9 – Eficiência de escala das SRTbs (CCR/ BCC)

Nº DMU - UF	CCR ou CRS	BCC ou VRS	CCR / BCC
2 - AL	100%	100%	100%
10 - MA	100%	100%	100%
26 - SE	50,64%	50,83%	99,63%
12 - MS	70,69%	71,06%	99,48%
11 - MT	98,67%	100%	98,67%
4 - AM	39,10%	42,38%	92,26%
18 - PI	76,52%	84,07%	91,02%
27 - TO	43,01%	47,74%	90,08%
15 - PB	63,44%	72,64%	87,34%
20 - RO	55,88%	64,47%	86,68%
8 - ES	53,23%	62,32%	85,42%
9 - GO	50,11%	58,81%	85,21%
22 - RN	79,90%	94,83%	84,26%
14 - PA	40,25%	49,10%	81,97%
6 - CE	80,15%	100%	80,15%
24 - SC	64,65%	82,08%	78,76%
7 - DF	55,81%	74,51%	74,90%
16 - PR	62,00%	84,06%	73,76%
17 - PE	57,74%	79,06%	73,04%
5 - BA	69,57%	98,60%	70,56%
13 - MG	70,11%	100%	70,11%
25 - SP	64,47%	100%	64,47%
23 - RS	38,66%	63,13%	61,25%
21 - RJ	45,94%	84,10%	54,63%
19 - RR	28,19%	51,98%	54,23%
1 - AC	33,25%	67,69%	49,12%
3 - AP	33,75%	100%	33,75%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados sinalizam que existem SRTb dimensionadas adequadamente em relação aos insumos produtivos (número de auditores), mas que podem não estar operando o sistema na máxima produtividade. Por exemplo, SE não é tecnicamente eficiente (50,83%), mas a eficiência de escala (99,63%) é de quase 100%, o que sugere que essa unidade tem um dimensionamento (tamanho) adequado de *inputs* para atingir os resultados ótimos do sistema de produção, mas precisa melhorar a

eficiência técnica. No mesmo sentido, as SRTb: MS (eficiência de escala = 99,48% e eficiência técnica = 71,06%); AM (eficiência de escala = 92,26% e eficiência técnica = 42,38%); e TO (eficiência de escala = 90,08% e eficiência técnica = 47,74%).

Por outro lado, os resultados indicam que existem SRTb com apenas razoável eficiência de escala, ou seja, não estão dimensionadas da maneira ideal para o alcance dos resultados planejados pela Inspeção do Trabalho, mas apresentam eficiência técnica relativamente boa. Por exemplo, CE (eficiência de escala = 80,15% e eficiência técnica = 100%); SC (eficiência de escala = 78,76% e eficiência técnica = 82,08%); PR (eficiência de escala = 73,76% e eficiência técnica = 84,06%); BA (eficiência de escala = 70,56% e eficiência técnica = 98,60%); MG (eficiência de escala = 70,56% e eficiência técnica = 100%); SP (eficiência de escala = 64,47% e eficiência técnica = 100%); RJ (eficiência de escala = 54,63% e eficiência técnica = 84,10%); e AP (eficiência de escala = 33,75% e eficiência técnica = 100%).

Os dados sugerem que as unidades que apresentaram eficiência técnica melhor que a eficiência de escala, em 2019, operaram com melhor eficiência produtiva do que as unidades cujos resultados de eficiência técnica são menores que os índices de eficiência de escala.

Esta é uma discussão que pode ser levada a cabo em novos estudos e futuras pesquisas. Outrossim, para compreender ainda mais a eficiência das auditorias em SST realizadas pelas SRTb em 2019, assim como em outros anos, novos estudos podem adotar intervalos de confiança para trazer maior robustez e validade aos resultados. Em adição, outros trabalhos podem analisar séries temporais, porque este estudo objetivou avaliar a eficiência produtiva das SRTb de apenas um ano. Outra possibilidade é a análise de eficiência de auditorias em SST em períodos que utilizaram diferentes modelos de gestão ou tecnologias, para comparar os resultados entre os distintos modelos.

5. CONCLUSÃO

A análise de eficiência, por meio da envoltória de dados (método DEA), apurou as eficiências técnicas e de escalas, do ano de 2019, para cada uma das 27 Superintendências Regionais do Trabalho (SRTb) do Brasil, identificando as unidades

com os melhores níveis de eficiência, assim como as unidades onde existem ineficiências produtivas. Os dados da pesquisa sugerem que não houve, na maioria das SRTb, eficiência produtiva em 2019. Os resultados sinalizaram que foram tecnicamente eficientes pouco mais de 25% das SRTb, e que apenas 2 unidades apresentaram eficiência de escala no período. Conclui-se, portanto, que pode haver espaço para que a maioria das unidades melhore a eficiência produtiva (técnica e de escala) em relação às auditorias em segurança e saúde no trabalho.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, A. M. V. de. **Análise de eficiência na gestão do transporte urbano por ônibus em municípios brasileiros**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Engenharia de Produção. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30364208.pdf>. Acesso em 18 de set. 2022.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; and COOPER, W. W. **Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis**. Management Science, vol. 30, n.9, 1984, pp. 1078-1092. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~ryoung/phdseminar/BCC1984.pdf>. Acesso em 18 de set. 2022.

BELLONI, J. A. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras**. Tese de Doutorado – Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/78457/153160.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 28 de set. 2022.

BOWLIN, W. F. **Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA)**. The Journal of Cost Analysis, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254336688_Measuring_Performance_An_Introduction_to_Data_Envelopment_Analysis_DEA. Acesso em 18 de set. 2022.

BRASIL. **Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS). 2019: Download de tabelas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>>. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm>. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Decreto nº 4.452, de 27 de dezembro de 2002.** *Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT).* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm >. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.602, de 7 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>. Acesso em 07 de jul. 2021.

_____. **Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977.** *Altera o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo a segurança e medicina do trabalho e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6514.htm#art1>. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em 07 de jul. 2021.

_____. **Lei nº 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/decreto/2002/d4552.htm >. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm >. Acesso em 04 de jul. 2021.

_____. **Lei nº 14.261, de 16 de dezembro de 2021.** *Cria o Ministério do Trabalho e Previdência; altera as Leis nos 13.844, de 18 de junho de 2019, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14261.htm>. Acesso em 26 de maio. 2022.*

_____. **Normas Regulamentadoras (NR) de Segurança e Saúde no Trabalho (SST).** Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>>. Acesso em 26 de maio. 2022.

CAMPOS, A.G. **Inspeção do trabalho no brasil: desafios colocados à reformulação.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3958/1/bmt48_nt03_inspecao.pdf. Acesso em 28 de set. 2022.

CAMPOS, V. F. TQC: **Controle da qualidade total (no estilo japonês).** 9ª ed. – Nova Lima: Editora FALCONI, 2014.

CARDOSO, A.; LAGE, T. **A Inspeção do Trabalho no Brasil.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, 2005, pp. 451 a 490. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/rjbJTcNHBvWHQTgG8Wd7mrq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 28 de set. 2022.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. **Measuring the efficiency of decision making units.** European Journal of Operational Research, 2, p. 429-444, 1978. Disponível em: <https://farapaper.com/wp-content/uploads/2019/06/Fardapaper-Measuring-the-efficiency-of-decision-making-units.pdf>. Acesso em 18 de set. 2022.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S; FRANCO, F. M. M. **Pequeno dicionário Houaiss da língua portuguesa** / Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, [organizador]; [diretores Antônio Houaiss, Mauro de Salles Villar, Francisco Manoel de Mello Franco]. – 1. ed. – São Paulo: Moderna., 2015.

MARIANO, E. B. **Conceitos Básicos de Análise de Eficiência produtiva.** XIV SIMPEP. Simpósio de Engenharia de Produção. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257397765_Conceitos_Basicos_de_Analis_e_de_Eficiencia_produtiva. Acesso em 18 de set. 2022.

MAS-COLELL. A., WHISTON, M.D. & GREEN, J.R. **Microeconomic Theory.** New York, Oxford, Oxford University Press. 1995.

MATTISSEN, J. J. **Eficiência da fiscalização dos conselhos regionais de enfermagem: avaliação por meio de análise envoltória de dados**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38557>. Acesso em 18 de set. 2022.

MAURICIO, M. P. G. **Aduana e seus indicadores de desempenho: avaliação comparativa da eficiência das regiões fiscais do Brasil pela análise envoltória de dados**. Dissertação apresentada a Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp. Campinas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/950598?guid=1651449605960&returnUrl=%2Fresultado%2Flistar%3Fguid%3D1651449605960%26quantidadePaginas%3D1%26codigoRegistro%3D950598%23950598&i=2>. Acesso em 18 de set. 2022.

MOREIRA, D. **Administração da produção e operações**. – São Paulo: Saraiva, 2012.

NASCIMENTO, F.C. **Inspeção do trabalho e prevenção de acidentes no município de São Paulo: o caso da construção civil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Trabalho, Saúde e Ambiente da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro). São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/35213669/INSPE%C3%87%C3%83O_DO_TRABALHO_E_PREVEN%C3%87%C3%83O_DE_ACIDENTES_NO_MUNIC%C3%8DPIO_DE_S%C3%83O_PAULO_O_CASO_DA_CONSTRU%C3%87%C3%83O_CIVIL. Acesso em 18 de set. 2022.

NASCIMENTO, F. C.; SALIM, C. A. **Política de prevenção de acidentes na construção civil: Uma análise das práticas da inspeção do trabalho**. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, 2018. pp. 299-305. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpot/v18n1/v18n1a04.pdf>. Acesso em 28 de set. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a inspeção do trabalho no Brasil: pela promoção do trabalho decente**. Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_233515.pdf. Acesso em 17 de set. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção OIT nº 155**. C155 – Segurança e Saúde dos Trabalhadores. Genebra, 1981. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm. Acesso em 17 de set. 2022.

BRASIL, ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **SmartLab. Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho.** Disponível em: <<https://smartlabbr.org/>>. Acesso em 07 de jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **WHO/ILO joint estimates of the work-related burden of disease and injury, 2000-2016: Global monitoring report.** Geneva: World Health Organization and the International Labour Organization, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_819788.pdf. Acesso em 17 de set. 2022.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N.; SANTANA, N. B. **Eficiência bancária: os maiores bancos são os mais eficientes? Uma análise por envoltória de dados.** Gest. Prod., São Carlos, v. 15, n. 2, p. 421-431, maio-ago. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240972172_Eficiencia_bancaria_os_maiores_bancos_sao_os_mais_eficientes_Uma_analise_por_envoltoria_de_dados. Acesso em 28 de set. 2022.

PIRES, R.R.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** / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010. Disponível em: <https://silo.tips/download/flexibilidade-consistencia-e-impactos-na-gestao-do-desempenho-burocratico-docume>. Acesso em: 29 de set. 2022.

PIRES, R.R.C. **Gestão do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil: reformas recentes e subsídios para seu aprofundamento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3954/1/bmt48_nt02_gestao.pdf. Acesso em: 29 de set. 2022.

RAMOS, D.C. **Análise envoltória de dados: Diagnóstico da eficiência do Setor de Fiscalização dos Conselhos Regionais de Enfermagem.** Dissertação ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/40518/1/2020_DyanaCarneiroRamos.pdf. Acesso em 17 de set. 2022.

RESENDE, R. **Direito do trabalho esquematizado.** 4.^a ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SCHEEL. H. **EMS: Efficiency Measurement System User's Manual.** Version 1.3 2000-08-15. Disponível em: <http://www.holger-scheel.de/ems/ems.pdf>. Acesso em 22 de set. 2022.

SEIFORD, L. M; THRALL, R. M. **Recent developments in DEA: The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis.** Journal of Econometrics, Elsevier,

vol. 46 (1990), pages 7-38. Disponível em:
https://www.academia.edu/901422/Recent_developments_in_DEA_The_mathematical_programming_approach_to_frontier_analysis. Acesso em 22 de set. 2022.

TUPY, O.; ALVES, E.; FERREIRA, R. P. **Avaliação da eficiência técnica e de escala de empresas do agronegócio brasileiro**. Revista de Política Agrícola. Ano XXVIII – Nº 4 – Out./Nov./Dez. 2019 (p. 70). Disponível em:
<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1527/pdf>. Acesso em 17 de set. 2022.

VASCONCELOS, F.D. **Atuação do Ministério do Trabalho na fiscalização das condições de segurança e saúde dos trabalhadores, Brasil, 1996-2012**. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, São Paulo, 39 (129): 86-100, 2014. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rbso/a/4x4cN5DBYF8r9DPZcCtKdpD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 de set. 2022.

ABSTRACT

Labor is essential for economic and social development. However, labor must be carried out with safety and health, and it is necessary to guarantee adequate conditions in the labor environment to avoid accidents and occupational diseases, sometimes fatal, and to reduce the economic cost of the country with social security aids and benefits. The Labor Inspection, under the responsibility of the Brazilian state, carried out by labor inspectors throughout the national territory through the 27 Regional Labor Superintendencies - SRTb, is responsible for verifying the safety and health conditions of establishments where there are workers. The present research analyzed the efficiency of occupational safety and health audits carried out by the Labor Inspection in the year 2019, with the application of the Data Envelopment Analysis (DEA) method. Through the CCR and BCC models, attributed respectively to the authors Charnes, Cooper and Rhodes and Banker, Charnes and Cooper, the productivity efficiency of the SRTb was evaluated, based on the number of labor inspectors assigned to these units (inputs) and of audits and regularized menus on occupational safety and health (outputs) in the period. The results indicated that approximately 25% of the Regional Labor Superintendencies were technically efficient and that only 2 units showed scale efficiency. The data therefore suggest that there is still room for most SRTb to improve productive efficiency in the field of occupational safety and health audits.

Keywords: Safety and health at work. Labor Inspection. Data Envelopment Analysis.

EXPECTATIVA E REALIDADE NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: ALTERAÇÕES NORMATIVAS E A BUSCA POR UM ESTATUTO QUE EFETIVE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO NÃO TRABALHO E À PROFISSIONALIZAÇÃO DE ADOLESCENTES E JOVENS

Emerson Victor Hugo Costa de Sá¹

Ramon de Faria Santos²

Ana Maria Villa Real³

Estêvão Fragallo Ferreira⁴

Felipe Caetano da Cunha⁵

Sumário: 1. Introdução. 2. Desemprego no Brasil: impacto para adolescentes e jovens. 3. Aprendizagem profissional: normas, características e números (2016-2021). 4. Retrocessos das alterações normativas na aprendizagem

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Doutorando em Direito na Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Especialista em Direito do Estado, pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela UFAM. Coeditor-geral da revista Laborare (ISSN 8595-847X), a partir de março de 2022. Desenvolve atividades de pesquisa nos Grupos de Pesquisa CNPq "Direitos Humanos na Amazônia", "Novas formas de trabalho, velhas práticas escravistas" e "Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia". Realiza pesquisas sobre trabalho escravo contemporâneo, trabalho infantil e aprendizagem profissional. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5540938214897728>.

² Auditor-Fiscal do Trabalho. Formado em Direito pela UFF. Pós -Graduação em Direito Previdenciário. Atuou como Coordenador de Fiscalização do Programa Jovem Aprendiz no RJ por oito anos, tendo coordenado mais de 25 mil ações fiscais durante o período que resultaram na contratação direta de mais de 90 mil aprendizes. Atuou como Coordenador Nacional de Fiscalização do Programa Jovem Aprendiz por dois anos. É co-autor do livro "Manual da Aprendizagem – O que é preciso saber para contratar aprendiz". Representou o Brasil em missão oficial da OIT para implantação do programa jovem aprendiz em países da América Central. Recebeu da Assembleia Legislativa do RJ a medalha Tiradentes em 2021, maior honraria concedida pela Alerj, pelos projetos e contribuições para empregabilidade de jovens e adolescentes no Estado do RJ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1466780737485323>.

³ Procuradora do Trabalho, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília, ex Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público nos períodos de 2009 a 2013 e 2015 a 2016; agraciada pelo Prêmio Direitos Humanos do Distrito Federal em 2019, Coordenadora Regional (DF) da Coordinfância de 2017 a 2021 e Coordenadora Nacional da Coordenadoria de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Trabalho desde 2019. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3461633698497821>.

⁴ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Pós-Graduando em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ) e em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Advogado (OAB/PA 32.059), atualmente membro do Escritório Mary Cohen Advocacia. Membro dos grupos de pesquisa "Contemporaneidade e Trabalho" (CNPq), "Novas Formas de Trabalho, Velhas Práticas Escravistas" (CNPq) e "Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia" (CNPq). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1841678598489321>.

⁵ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Consultor em participação cidadã de Crianças e Adolescentes pelo Instituto Bem Cuidar. Consultor em Políticas Públicas para Garantia dos Direitos Humanos e Sociais. Representante de Crianças e Adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda), de 2017 a 2019. Conselheiro jovem do Unicef Brasil. Cofundador dos Comitês de Adolescentes pela Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. <http://lattes.cnpq.br/0952178600640859>

profissional: Medida Provisória n. 1.116 e Decreto n. 11.061. 4.1. Impedimentos ao desempenho da fiscalização do trabalho e indulto aos infratores da lei de aprendizagem. 4.2. Desobrigação à contratação de novos aprendizes. 4.3. Contagem fictícia e contagem em dobro de aprendizes. 4.4. Alteração do grupo prioritário e aumento da faixa etária do programa de aprendizagem. 4.5. Alteração no prazo do contrato de trabalho. 4.6. Diminuição dos critérios de formação dos aprendizes. 4.7. Mercantilização de aprendizes e precarização do trabalho. 4.8. Inclusão de rescisão antecipada no contrato do aprendiz. 4.9. Criação de comissão nacional de aprendizagem profissional no âmbito do conselho nacional do trabalho. 4.10. Mudanças do cálculo da cota de aprendizagem. 4.11. Por um modelo de aprendizagem profissional que concretize direitos fundamentais de adolescentes e jovens. 5. Conclusão. Referências.

RESUMO: A aprendizagem profissional constitui uma política pública efetiva de profissionalização, ingresso no mercado laboral e combate ao trabalho infantil. A Medida Provisória n. 1.116/2022, o Decreto n. 11.061/2022 e o Projeto de Lei n. 6461/2019 veiculam modificações que desmontam o instituto da aprendizagem profissional no Brasil. O estudo discute a aprendizagem profissional no país, diante das alterações normativas promovidas pela medida provisória e pelo decreto, e pelas perspectivas oriundas do projeto de lei. Para tanto, reflete-se acerca do patamar de desemprego no país, especialmente com relação aos adolescentes e jovens; expõem-se as principais normas, características e números da aprendizagem no período de 2016 a 2021, a partir de dados e documentos oficiais; e listam-se os principais retrocessos veiculados pelos instrumentos normativos em destaque, conforme os dados disponíveis. Promoveu-se o levantamento bibliográfico e documental, a partir da consulta e leitura crítica de instrumentos normativos, relatórios técnicos e estudos científicos referentes à temática central do estudo. A análise qualitativa e quantitativa decorreu da associação de fontes diversas, especialmente de estudos técnicos e das informações consolidadas nos Boletins da Aprendizagem Profissional. Por meio da aplicação do método descritivo, buscou-se compreender as contradições e estimar o impacto das modificações normativas para a política pública da aprendizagem profissional. Conclui-se que as modificações são prejudiciais e, por isso, não devem ser acatadas da forma em que se encontram. Uma proposta coerente com a proteção e o respeito à profissionalização de adolescentes e jovens deveria facilitar o acesso de pessoas mais vulneráveis ao mercado de trabalho. Não é essa a mensagem que deriva das normas analisadas.

Palavras-chave: Aprendizagem profissional. Trabalho infantil. Políticas públicas. Inspeção do Trabalho. Estatuto da Aprendizagem.

1 INTRODUÇÃO

A aprendizagem profissional representa mais que um estímulo ao trabalho de adolescentes com idade a partir de catorze anos, em regra, e de jovens a partir de dezoito anos. Trata-se de uma política pública efetiva de combate ao trabalho infantil, pois o mandamento constitucional determina a centralidade e a prioridade absoluta da contratação de adolescentes⁶. Essa modalidade contratual permite a substituição do labor precário e proibido, que marca o trabalho infantil, pela forma protegida de profissionalização, ingresso e permanência no mercado de trabalho.

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b), o Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a) e o Projeto de Lei (PL) n. 6461 (BRASIL, 2019), da forma como proposto originalmente, veiculam regras que, apesar de aparentarem benéficas, na realidade, desmontam completamente o instituto da aprendizagem profissional então vigente no Brasil. Há retrocessos sociais e jurídicos, que devem ser expostos e combatidos, com vistas a promover uma aprendizagem profissional que caminhe para o desenvolvimento pleno de adolescentes e jovens, principalmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

O estudo discute a aprendizagem profissional no país, diante das alterações normativas veiculadas pelas normas em questão. Para tanto, reflete-se acerca do patamar de desemprego no país, especialmente com relação aos adolescentes e jovens; abordam-se as principais normas, características e números da aprendizagem no período de 2016 a 2021, a partir de dados e documentos oficiais; e listam-se os principais retrocessos veiculados pelos documentos normativos em destaque, conforme as informações e os dados analisados.

O trabalho estrutura-se a partir da discussão relativa ao estágio atual de desemprego no Brasil, sobretudo quanto ao impacto das taxas de desocupação para adolescentes e jovens. Nesse ponto, são analisados os números referentes ao

⁶ A aprendizagem profissional constitui uma política pública inicialmente restrita aos adolescentes na faixa etária de 14 a 18 anos. Mesmo diante da ampliação da faixa etária para abranger pessoas de 18 a 24 anos de idade (Lei n. 11.180/2005), os decretos regulamentadores mantiveram a prioridade da contratação de adolescentes, em atenção à prioridade absoluta preconizada pela legislação de proteção à criança e ao adolescente – artigo 11 do Decreto n. 5.598/2005 e artigo 53 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a). O paradigma protetivo está ameaçado pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que modificou a redação do artigo 53 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), e determinou que a contratação de aprendizes priorizará adolescentes e “jovens matriculados na educação básica”.



mercado de trabalho acessíveis ao tempo da pesquisa, relativamente às taxas de desocupação em geral, e os recortes referentes à idade e ao gênero. Também se faz o contraste, nos pontos mais recentes da série histórica, entre as taxas de desocupados e o rendimento médio da população ocupada. Nesse sentido, apresenta-se a aprendizagem profissional como alternativa para atenuar o problema do cenário de desemprego elevado, sobretudo entre adolescentes e jovens.

Depois, apresentam-se as principais normas, características e números relativos à aprendizagem profissional, no período de 2016 a 2021. São versadas as normas incidentes sobre a modalidade contratual que representa – ou deveria representar – a concretização do direito fundamental à profissionalização. Quanto aos principais indicadores, são examinados os quantitativos de contratações no país, as principais ocupações e atividades econômicas, e as características do público beneficiado com essa política pública – faixa etária, gênero, pessoas com deficiência e grau de formação –, quanto ao período indicado.



Por fim, apresentam-se os retrocessos mais significativos na política da aprendizagem profissional, oriundos das alterações normativas promovidas em 2022. A discussão considera os seguintes aspectos: impedimentos ao desempenho da fiscalização do trabalho e indulto aos infratores da lei da Aprendizagem Profissional; desobrigação à contratação de novos aprendizes; contagem fictícia e contagem em dobro de aprendizes; alteração do grupo prioritário e aumento da faixa etária do programa de aprendizagem; alteração no prazo do contrato de trabalho; diminuição dos critérios de formação dos aprendizes; mercantilização de aprendizes e precarização do trabalho; inclusão de rescisão antecipada no contrato do aprendiz; criação de Comissão Nacional de Aprendizagem Profissional no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho; e mudanças do cálculo da cota de aprendizagem. Por fim, vislumbram-se caminhos para a instituição de um modelo de aprendizagem profissional capaz de concretizar direitos fundamentais de adolescentes e jovens.

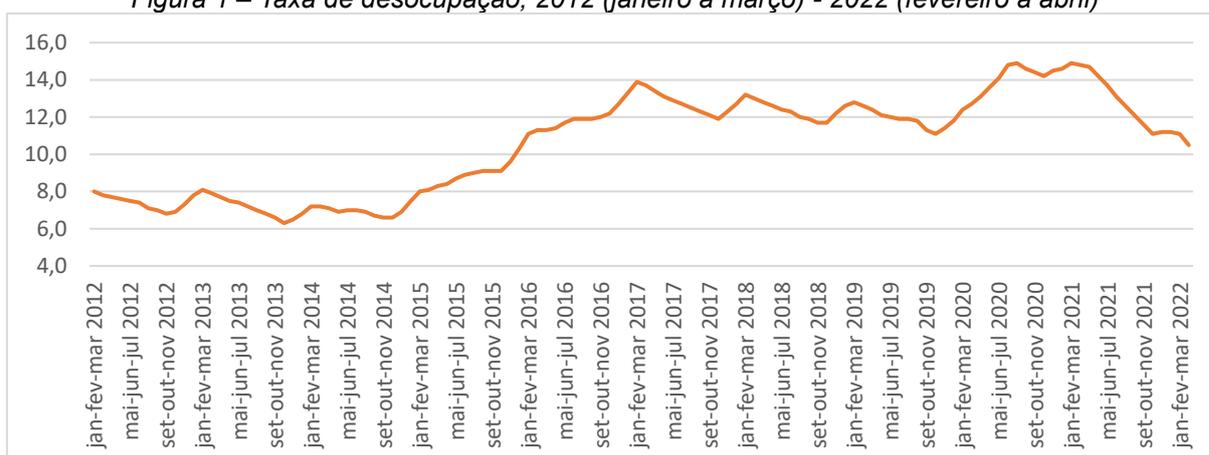
Promoveu-se o levantamento bibliográfico e documental, a partir da consulta e leitura crítica de instrumentos normativos, relatórios técnicos e estudos científicos referentes à temática central do estudo. A análise qualitativa e quantitativa decorreu da associação de fontes diversas, especialmente de estudo técnico promovido pela Auditoria-Fiscal do Trabalho (SANTOS *et al.*, 2022) e das informações consolidadas

e publicizadas por meio dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021), com recorte temporal do período de 2016 a 2021. Por meio da aplicação do método descritivo, buscou-se compreender as contradições e estimar o impacto das modificações normativas para a política pública da aprendizagem profissional.

2 DESEMPREGO NO BRASIL: IMPACTO PARA ADOLESCENTES E JOVENS

O desemprego estrutural vivenciado nos últimos anos no Brasil (Figura 1) impacta de modo desproporcional os mais jovens. Embora a taxa de desocupação tenha reduzido no último ano da série analisada, o último patamar registrado (10,5%, de fevereiro a abril de 2022) ainda supera a taxa de desocupação referente ao início de 2016 (10,3%, no período de dezembro de 2015 a fevereiro de 2016).

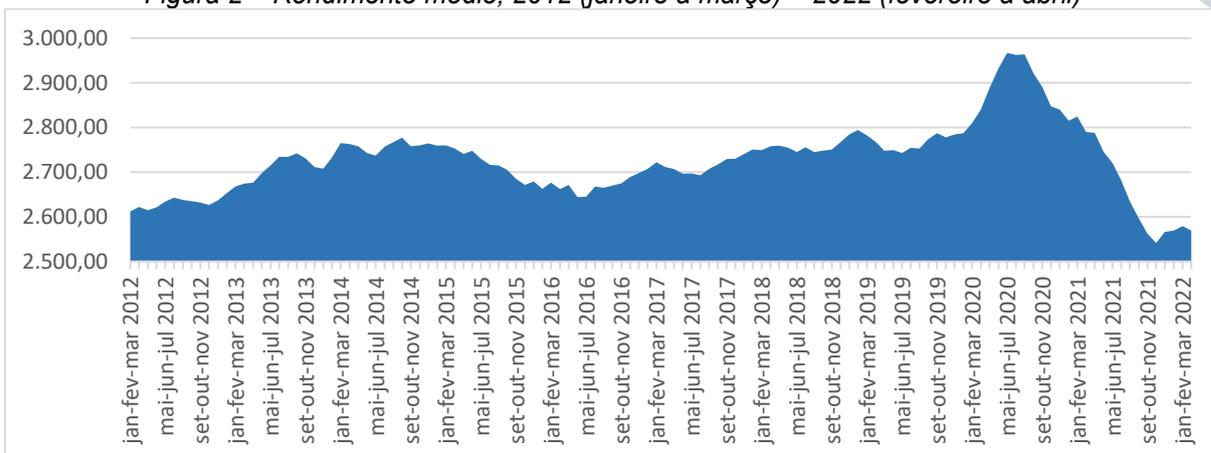
Figura 1 – Taxa de desocupação, 2012 (janeiro a março) - 2022 (fevereiro a abril)



Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

Não obstante a taxa de desocupação demonstre um movimento de redução, essa tendência não se faz acompanhar do aumento no rendimento médio da população ocupada (Figura 2). Na verdade, a média de rendimentos atual encontra-se entre uma das mais baixas ao longo da série histórica mantida pelo IBGE (2022). O último registro (R\$ 2.569,00, no trimestre de fevereiro a abril de 2022) ainda está inferior ao patamar do início da série (R\$ 2.612,00) e ao montante alcançado no início da pandemia de Covid-19.

Figura 2 – Rendimento médio, 2012 (janeiro a março) – 2022 (fevereiro a abril)



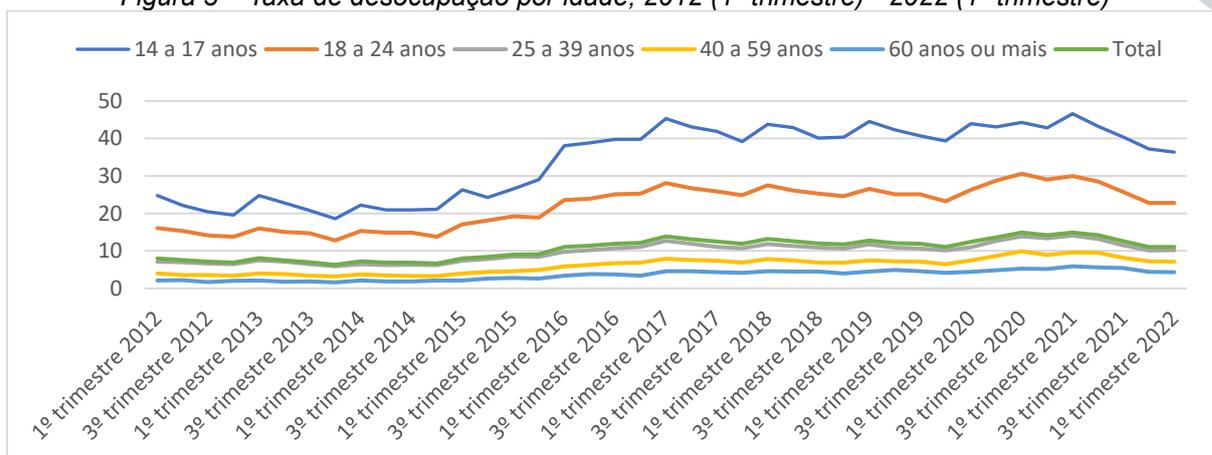
Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

O desemprego atinge de forma mais grave as faixas etárias de 14 a 17 anos e de 18 a 24 anos (Figura 3). A taxa de desocupação, no 1º trimestre de 2022 (IBGE, 2022), é de 36,4% para pessoas de 14 a 17 anos de idade. Essa taxa corresponde a mais que o triplo da taxa geral, de 11,1%. Nessa faixa etária, predominam as ocorrências de trabalho infantil, que concentra aproximadamente 80,0% das crianças e adolescentes de cinco a dezessete anos de idade em situação laboral precoce.

Por sua vez, a taxa de desocupação de 22,8%, quanto aos jovens com idade entre 18 e 24 anos, representa mais que o dobro da taxa geral. Essa segunda faixa também é alcançada pela aprendizagem profissional em situações nas quais o público prioritário adolescente não pode ser atendido.

Esses patamares também superam as taxas nas faixas etárias de 25 a 39 anos (10,2%), 40 a 59 anos (7,1%) e 60 anos ou mais (4,3%). Por essa razão, é importante exigir o adequado atendimento ao direito fundamental de adolescentes e jovens à profissionalização, à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, à convivência familiar e comunitária, e ao não trabalho antes da idade adequada, além de outros previstos expressamente no artigo 227 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Figura 3 – Taxa de desocupação por idade, 2012 (1º trimestre) - 2022 (1º trimestre)

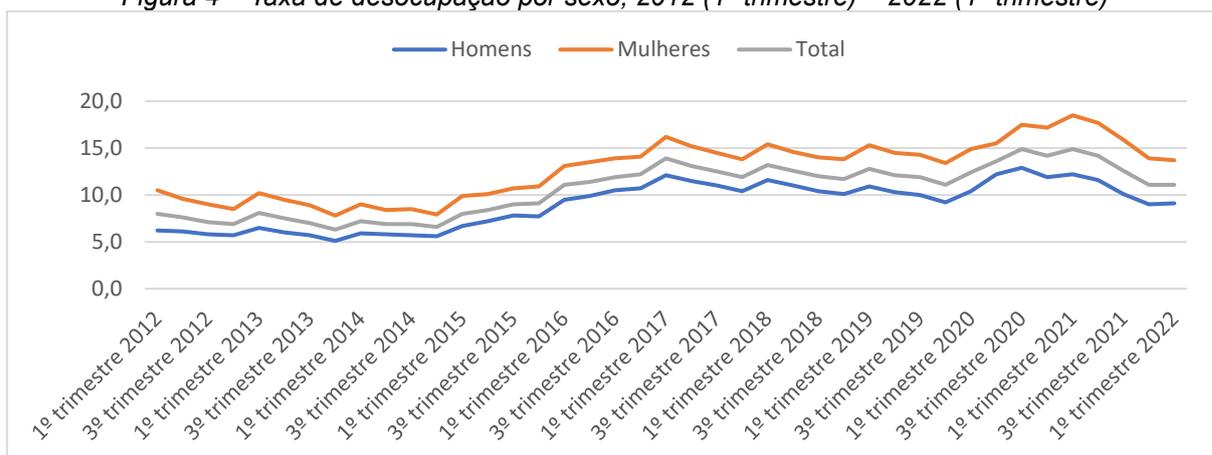


Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

A leitura interseccional é imprescindível. Sob a perspectiva de gênero, o desemprego também atinge de modo especial as mulheres (Figura 4). A taxa de desemprego no 1º trimestre de 2022 (11,1%) resulta em menor prejuízo aos homens (9,1%) em comparação com as mulheres (13,7%).

Em termos mais amplos, no tocante ao público jovem, as políticas de qualificação profissional e empregabilidade devem considerar essas diferenças e buscar meios de equacionar a disparidade apontada ao longo de toda a série analisada. Mais que uma tendência, a ausência de políticas adequadas representa uma certeza da continuidade dessa distorção de gênero no mercado de trabalho.

Figura 4 – Taxa de desocupação por sexo, 2012 (1º trimestre) – 2022 (1º trimestre)

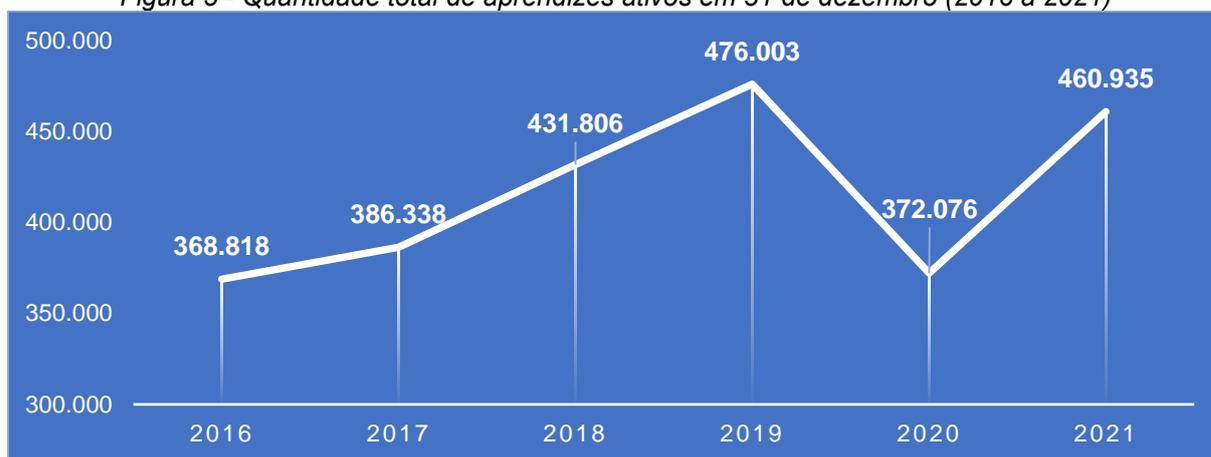


Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

A aprendizagem profissional tem potencial de auxiliar no enfrentamento ao desemprego de adolescentes e jovens em idade compatível com o trabalho. Essa participação pode se dar tanto pela oferta de qualificação adequada para o ingresso e a permanência no emprego, como pela contagem dos próprios vínculos de emprego na redução das taxas de desocupação nas faixas etárias em exame.

Com relação à quantidade de aprendizes ativos, compara-se o período de 2016 a 2021 (Figura 5). Da análise, conclui-se que os últimos dois anos da série ainda estão abaixo do maior quantitativo, observado em 2019, antes da pandemia de Covid-19. No fim de 2021, a quantidade de aprendizes com vínculo ativo representava 96,8% do número atingido dois anos antes. Nota-se que o estado pandêmico representou retrocesso no desempenho da política pública de aprendizagem profissional.

Figura 5 - Quantidade total de aprendizes ativos em 31 de dezembro (2016 a 2021)



Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Na medida em que a aprendizagem profissional se destina ao público com idade entre 14 e 24 anos, há um significativo potencial dessa modalidade contratual para a redução do desemprego. Esse objetivo pode ser alcançado, por exemplo, a partir da recuperação dos vínculos de empregos perdidos em decorrência da crise econômica e da instituição de políticas de incentivo à contratação da cota de aprendizagem (5% a 15% sobre a quantidade de cargos considerados no cálculo), sobretudo no âmbito do poder público. Pode-se, ainda, fortalecer o enfrentamento às situações proibidas de trabalho precoce, que atinge aproximadamente 1,8 milhões de crianças e adolescentes no Brasil, segundo os últimos números oficiais (PNADC 2019). Desse quantitativo, 79,5% possuem de 14 a 17 anos de idade.

No âmbito nacional, cerca de metade das vagas da cota mínima encontram-se atualmente supridas. Ainda existe potencial para mais do que dobrar a quantidade atual de aprendizes contratados no Brasil. Além do atingimento desse patamar, por meio de estratégias que estimulem a manutenção dos contratos e a admissão até a alíquota máxima de 15%, é possível viabilizar milhares de novos empregados e na condição de aprendizes e, assim, reduzir as taxas de desocupação antes expostas.

Antes da discussão sobre as medidas normativas limitadoras da política de aprendizagem profissional, entende-se relevante expor as principais normas e características, bem como os números disponíveis ao público.

3 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: NORMAS, CARACTERÍSTICAS E NÚMEROS (2016-2021)

O texto constitucional prevê a possibilidade da contratação de aprendizes para adolescentes a partir de 14 anos de idade⁷, como estratégia complementar à formação educacional. O direito fundamental ao não trabalho antes da idade adequada deve ser garantido e compatibilizado com os demais direitos fundamentais, que abrangem a profissionalização, a educação, a saúde, a alimentação e o lazer, apenas para citar alguns dos previstos expressamente na Constituição e que são importantes especialmente no atual contexto estrutural de desemprego, pobreza e desigualdade⁸.

O Estatuto da Criança e do Adolescente trata do direito à profissionalização e à proteção no trabalho, e prevê que as exigências pedagógicas relacionadas ao desenvolvimento pessoal e social prevalecem sobre o aspecto produtivo, bem como exige o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento⁹.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece parâmetros referentes à contratação, a exemplo da indicação do cálculo da cota, pessoas físicas e jurídicas obrigadas à admissão, entidades qualificadoras, jornada, duração do vínculo e idade do aprendiz¹⁰. Nesse ponto, enfatiza-se que a edição da Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) realizou alterações significativas na política da aprendizagem

⁷ Artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

⁸ Artigo 227 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

⁹ Artigos 6º, 68 e 69 da Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990).

¹⁰ Artigos 428 a 433 da CLT (BRASIL, 1943).

profissional. Além de não atender ao requisito constitucional da urgência, pois tem como objeto a descaracterização da principal política pública de estímulo ao ingresso no mercado de trabalho, o impacto nocivo dessa normativa na contratação de aprendizes demanda que não haja conversão em lei. Trata-se de uma reestruturação da aprendizagem sem precedentes e que, exatamente em razão da amplitude dos efeitos, merece discussão e participação social na reformulação pretendida, pois o debate no parlamento se mostra mais democrático.

Em nível infralegal, a contratação de aprendizes segue, sobretudo, as regras contidas no Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que modificou substancialmente o Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), que ainda vigora nos aspectos determinados pela novel regulamentação (artigos 5º e 6º). Além disso, quanto à fiscalização do cumprimento das normas relativas à aprendizagem profissional, tem-se o regramento contido no Capítulo VII da Instrução Normativa n. 2 (BRASIL, 2021), documento que revogou a Instrução Normativa n. 146 (BRASIL, 2018b).

É necessário garantir que adolescentes e jovens em idade legalmente permitida e adequada tenham condições de ingresso qualitativo no mercado de trabalho, por meio do estímulo à profissionalização (SANTANA; SPOSATO, 2018). A aprendizagem profissional decorre do direito fundamental à profissionalização do adolescente e do jovem, e consiste em uma estratégia para a erradicação do trabalho infantil.

A aprendizagem compõe o processo educativo do indivíduo, e viabiliza o acesso à qualificação profissional. Com as garantias legais de um contrato formal de emprego e proteção contra a dispensa indevida, o programa de aprendizagem profissional permite que sejam desempenhados, na prática, os ensinamentos obtidos na fase teórica. Confere-se aos adolescentes e jovens a oportunidade de preparação para o mundo do trabalho por meio da formação teórico-prática, na qual são desenvolvidos conhecimentos e competências amplas, nos âmbitos pessoal, social e profissional. A qualificação ocorre, então, de modo compatível com o estágio de desenvolvimento. Viabiliza, ainda, a formação de futuros profissionais e serve de instrumento para o empregador moldar e dinamizar o corpo funcional.

O contrato de aprendizagem promove o desenvolvimento físico, moral e psicológico; aumenta as chances de permanência no mercado laboral; oferece alternativa viável e sustentável ao trabalho infantil; promove a inclusão social de

adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade; forma trabalhadores qualificados; fortalece a retenção na escola (GONÇALVES, 2014); e reúne educação e trabalho, eixos basilares da política nacional para a juventude (CLEMENTINO, 2013). Além disso, a aprendizagem profissional consiste em uma oportunidade de inserção de pessoas com deficiência no mundo do trabalho (FONSECA, 2017).

Conforme o FNPETI (2021), os dados divulgados pelo IBGE na PNAD projetam a existência de 1,8 milhões de crianças de adolescentes de cinco a dezessete anos de idade em trabalho infantil no Brasil, em 2019. Esse quantitativo abrange indivíduos inseridos em atividades econômicas (1,2 milhão), em atividades para o autoconsumo (436 mil) e em atividade econômica e autoconsumo (108 mil) (IBGE, 2020).

Observa-se o seguinte perfil da vítima do trabalho infantil (IBGE, 2020): 14 a 17 anos (79,5%); negra (65,6%); menino (65,8%); da zona urbana (60,5%); não remunerado ou trabalha para o próprio consumo (47,2%); empregado em estabelecimentos de serviços (44,0%) ou da agricultura (27,7%); ocupação de balconista (6,1%), trabalho elementar na agricultura (4,9%), escriturário (4,9%), cuidador de crianças (3,8%) e trabalho qualificado na agricultura (3,5%). Uma parcela significativa ainda exerce alguma das piores formas de trabalho infantil (38,4%). Apesar de as meninas representarem cerca de um terço do público, em algumas atividades chegam a ser quase a totalidade, a exemplo do trabalho infantil doméstico, considerado como uma das piores formas, além de proibido para pessoas com idade inferior a dezoito anos¹¹.

Vislumbra-se na ampliação e no fortalecimento do programa de aprendizagem profissional (BRASIL, 2000) a possibilidade de alcançar adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, que vivem nas periferias de grandes cidades e em localidades remotas do país, e que consistem em alvo preferencial da exploração laboral precoce. A efetividade do direito fundamental à profissionalização pode ser alcançada por meio da implementação do programa nos órgãos públicos, do fomento de projetos sociais que se destinem a intermediar a retirada de adolescentes do labor precoce e a inserção qualitativa no mercado de trabalho, bem como da adequada punição dos empregadores que descumprem o dever de reserva de vagas.

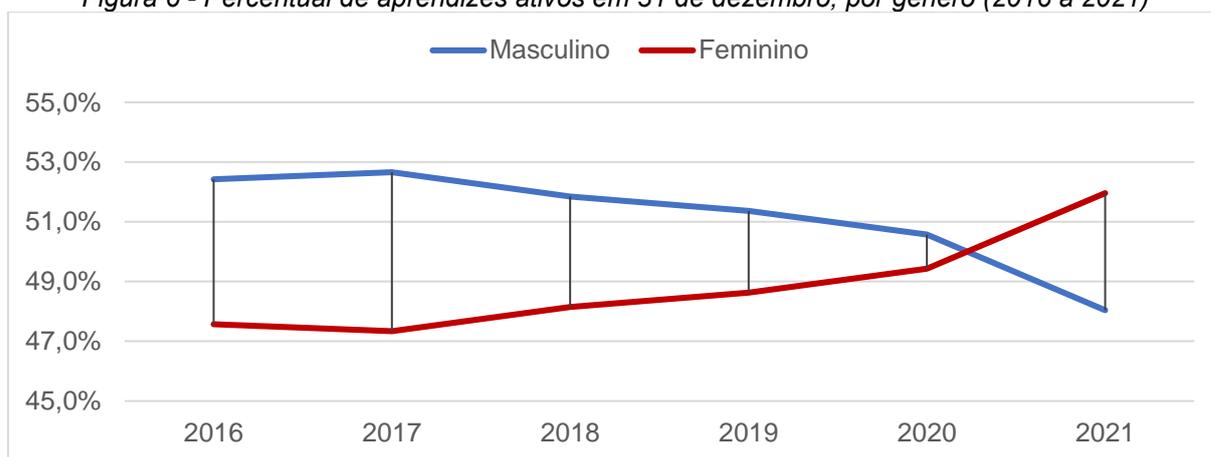
¹¹ Artigo 1º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015.

A faixa etária em que há maior concentração do trabalho infantil (14 a 17 anos) e as que concentram os maiores índices de desemprego (14 a 17 anos e 18 a 24 anos) coincidem com o público da aprendizagem profissional. Ademais, a OIT (2013) identifica na faixa etária de quinze a dezessete anos a convergência dos objetivos de combate ao trabalho infantil e de melhoria das condições laborais, o que exige alternativas específicas. A viabilização do primeiro emprego aos adolescentes encontra-se em destaque quanto ao preenchimento das vagas de aprendizes, conforme o princípio da prioridade absoluta e a redação anterior do artigo 53 do Decreto 9.579 (BRASIL, 2018a)¹².

Apontam-se, adiante, os principais indicadores da aprendizagem profissional (2016 a 2021). Trata-se da síntese dos quantitativos de contratações no país e nas unidades federativas, das principais ocupações e atividades econômicas, bem como das características do público atendido, em termos de faixa etária, gênero, pessoas com deficiência e grau de formação.

Na série analisada, observa-se a alternância quanto ao gênero com maior representatividade nas contratações (Figura 6). Em 2021, aprendizes do gênero feminino (52,0%) predominaram entre os vínculos ativos, mantendo-se a tendência de crescimento dos últimos anos.

Figura 6 - Percentual de aprendizes ativos em 31 de dezembro, por gênero (2016 a 2021)

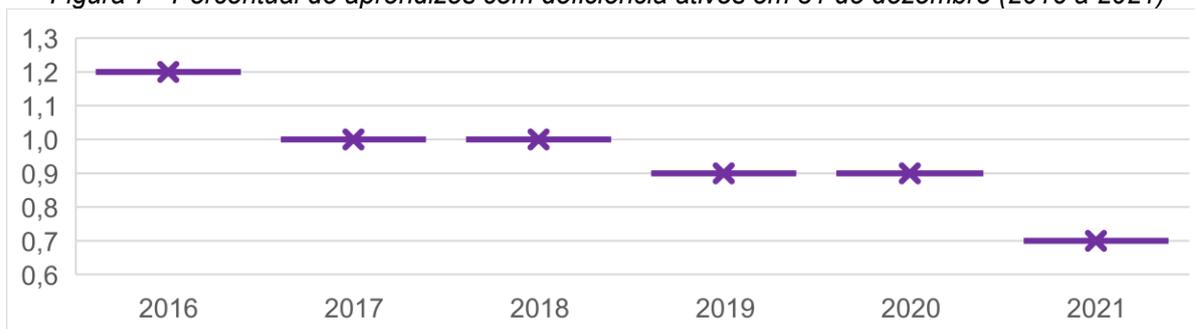


Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). Elaboração: Própria.

¹² Esse dispositivo foi indevidamente alterado pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que ampliou o público-alvo para contemplar “jovens matriculados na educação básica”, o que pode deturpar a política e reduzir os índices de contratação de adolescentes.

A aprendizagem profissional constitui estratégia de acesso de pessoas com deficiência ao mercado de trabalho. Quanto ao público em questão, inexistente limite etário e de duração do contrato, conforme o artigo 428, §§ 3º e 5º, da CLT (BRASIL, 1943). Ocorre que a proporção de aprendizes com deficiência com vínculo ativo expõe uma redução de 1,2% em 2016 para 0,7% em 2021 (Figura 7).

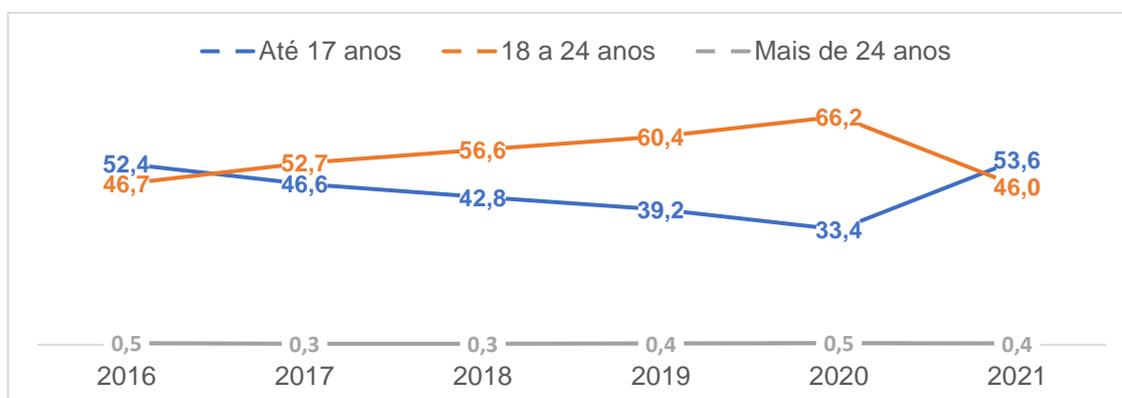
Figura 7 - Percentual de aprendizes com deficiência ativos em 31 de dezembro (2016 a 2021)



Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). Elaboração: Própria.

A respeito da distribuição de aprendizes por faixa etária (Figura 8), nota-se que o último ano da série indicou uma reversão no movimento crescente do percentual de aprendizes na faixa de idade de 18 a 24 anos, em relação à faixa de 14 a 17 anos. A predominância notada em 2021 não ocorria desde o primeiro ano da série. O percentual reduzido no grupo de aprendizes com mais de 24 anos justifica-se em razão do limite de idade para contratação, apenas excepcionado no caso de pessoas com deficiência e na extensão de contratos em situações de garantia de emprego, como a gravidez e o afastamento previdenciário por motivo de acidente no trabalho.

Figura 8 - Percentual de contratos de aprendizes ativos em 31 de dezembro, por faixa de idade (2016 a 2021)

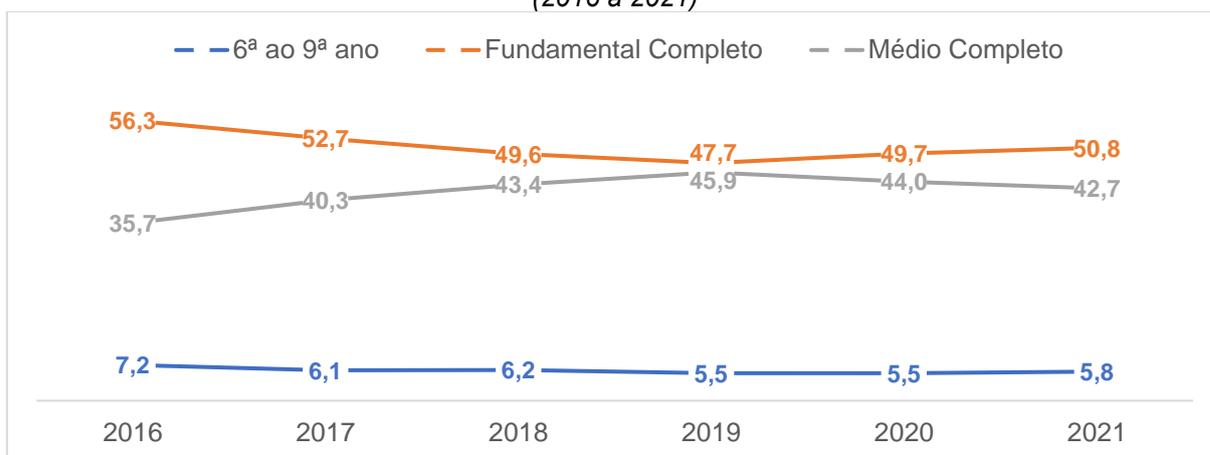


Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). Elaboração: Própria.

Considerando a expressiva quantidade de adolescentes com idade de 14 a 17 anos em situação de trabalho infantil, defende-se que a aprendizagem profissional ainda possui potencial de intensificar a destinação das vagas a esse grupo. Em especial, nota-se que as ocupações que apresentam os maiores quantitativos de aprendizes são compatíveis com a admissão de adolescentes (Tabela 1), público que possui absoluta prioridade de contratação.

O percentual de aprendizes com vínculo ativo, por nível de escolaridade indica que os grupos mais representativos compreendem o ensino fundamental e o ensino médio completos, em todos os anos da série (Figura 9). Há espaço para elevar a presença de adolescentes com formação abaixo do ensino médio completo. Para tanto, é preciso repelir, em processos seletivos de aprendizes, os comportamentos de exclusão de diferentes públicos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Figura 9 - Percentual de aprendizes com vínculo ativo em 31 de dezembro, por nível de escolaridade (2016 a 2021)



Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). Elaboração: Própria.

Sugere-se que as situações de vulnerabilidade e risco social consideradas pela legislação¹³ orientem os processos de seleção de aprendizes em toda e qualquer modalidade de contratação, tendo em vista o objetivo fundamental de redução das

¹³ Artigo 66, § 5º, do Decreto 9.579 (BRASIL, 2018a): adolescentes egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas; jovens em cumprimento de pena no sistema prisional; jovens e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias de programas de transferência de renda; jovens e adolescentes em situação de acolhimento institucional; jovens e adolescentes egressos do trabalho infantil; jovens e adolescentes com deficiência; jovens e adolescentes matriculados em instituição de ensino da rede pública, em nível fundamental, médio regular ou médio técnico, incluída a modalidade de Educação de Jovens e Adultos; e jovens desempregados e com ensino fundamental ou médio concluído em instituição de ensino da rede pública.

desigualdades, e que indicadores correspondentes possam ser criados e acompanhados em futuros boletins da aprendizagem profissional.

As ocupações mais frequentes entre os aprendizes com vínculo ativo revelam a predominância, em 2021, das contratações de auxiliar de escritório em geral e assistente administrativo (57,5%)¹⁴, e, ao longo de toda a série, com mais da metade das contratações em cada ano (Tabela 1). Essa ocupação pode ser destinada ao público adolescente, que possui prioridade absoluta. Se forem contemplados adolescentes em situação de trabalho infantil, pode-se utilizar a aprendizagem profissional como um importante instrumento de enfrentamento da realidade de vulnerabilidade social e desigualdade estrutural que, em todas as regiões do país, facilitam a exposição indevida ao trabalho precoce.

Tabela 1 - Aprendizes com vínculo ativo em 31 de dezembro, por ocupação (2016 a 2021)

Ocupação	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Auxiliar de escritório, em geral / assistente administrativo	61,5	61,6	61,2	60,4	59,3	57,5
Repositor de Mercadorias	5,6	5,4	5,1	5,1	5,6	5,8
Vendedor do Comércio Varejista	5,6	5,6	6,0	5,8	5,4	5,2
Alimentador de Linha de Produção	1,9	2,4	2,6	2,8	3,2	3,8
Mecânico de Manutenção de Máquinas, em Geral	3,6	3,0	2,8	2,6	3,0	2,7
Outras	21,8	21,9	22,4	23,3	23,5	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Da análise do percentual de aprendizes com vínculo ativo, por atividade econômica (Tabela 2), nota-se a preponderância, no último ano da série, dos setores de comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (25,6%) e indústrias de transformação (25,3%). Juntas, essas atividades econômicas respondem por mais da metade das contratações em 2021.

¹⁴ O CBO de assistente administrativo responde por cerca de 2 milhões de vínculos ativos em maio de 2022. Segundo informações do Novo Caged, o quantitativo indicado para o mês (2.169.679) é 8,7% superior ao total de empregos formais registrados em janeiro de 2021 (1.995.594). Trata-se, portanto, de uma das ocupações mais recorrentes e necessárias no mercado de trabalho brasileiro.

Tabela 2 - Percentual de aprendizes com vínculo ativo em 31 de dezembro, por seção de atividade econômica (2016 a 2021)

Atividade econômica	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	26,2	26,2	26,5	26,7	26,7	25,6
Indústrias de Transformação	20,5	20,7	20,4	21,0	23,5	25,3
Saúde Humana e Serviços Sociais	13,3	13,9	13,1	12,2	12,0	11,4
Outras Atividades de Serviços	10,2	11,0	11,4	10,0	10,0	9,0
Transporte, Armazenagem e Correio	6,4	6,6	6,4	6,9	5,6	5,4
Outras	23,3	21,6	22,1	23,2	22,2	23,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Com relação ao tempo médio de contratação dos egressos da aprendizagem profissional que concluíram seus contratos na íntegra (Tabela 3), a planilha disponível para acesso público contempla de 2016 a 2019, mas não inclui dados de 2020 e 2021, razão pela qual esse período não consta na análise. Houve redução do tempo médio entre o término de um contrato de aprendizagem e a subsequente contratação. Da média de 7,0 meses (2016) atingiu-se o patamar de 5,5 meses (2019). A exposição desse quadro reforça a importância da aprendizagem profissional como política de acesso ao mercado formal e acúmulo de experiência.

Tabela 3 - Egressos da aprendizagem profissional com desligamento por término de contrato e término de contrato de trabalho com prazo determinado (2016 a 2019)

	2016	2017	2018	2019 ¹⁵
Total de desligamentos	298.365	272.768	295.679	320.260
Admitidos em até 6 meses após desligamento	69.471	73.955	89.013	102.172
Admitidos de 7 a 12 meses após desligamento	33.645	32.330	36.369	38.085

¹⁵ Consideram-se ajustes declarados até dezembro de cada ano. Quanto ao ano de 2019, a faixa de admitidos de 13 a 18 meses após desligamento está incompleta, pois os dados foram considerados até o fim de 2020.

Admitidos de 13 a 18 meses após desligamento	28.976	26.661	27.635	20.505
Total de admitidos em até 18 meses	132.092	132.946	153.017	160.762
<i>Média do tempo de recontração (em meses)</i>	<i>7,0</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>5,5</i>

Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Os dados expostos denotam o sucesso da aprendizagem profissional. Paradoxalmente, essa política pública tem sofrido ataques de variadas ordens. É nesse contexto que se inclui a Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) e o correspondente Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que estabelecem uma verdadeira reforma trabalhista da aprendizagem profissional. Esse novo conjunto normativo, instituído indevidamente em regime de urgência e que se encontra produzindo efeitos jurídicos desde 4 de maio de 2022, ignora as discussões travadas no Congresso Nacional quanto à proposta de instituição do Estatuto da Aprendizagem Profissional. A seção seguinte destina-se a tecer considerações a respeito dos principais retrocessos veiculados pelas normas em questão.

4 RETROCESSOS DAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.116 E DECRETO N. 11.061

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b), intitulada como “Programa Emprega + Mulheres e Jovens”, institui o “Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizizes (PNICA)”. Com o fim de regulamentar as alterações promovidas por essa regulação provisória, também fora editado o Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a). Todavia, tais normas representam, tão somente, medidas que prejudicam, em vez de estimular, o programa de aprendizagem profissional.

A edição da medida provisória e do decreto pode ser considerada ofensiva ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º do texto constitucional. Isso porque surgem enquanto o tema da aprendizagem profissional se encontra em discussão em comissão especial na Câmara dos Deputados, no Projeto de Lei n. 6.461/2019. Os atos do Executivo modificam substancialmente o texto em elaboração na Casa Legislativa. Muito embora não se descarte a relevância do assunto versado,

como a normativa trata de temática ampla, em discussão há pelo menos dois anos, não se vislumbra um dos requisitos para a edição de medida provisória: a urgência.

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) foi editada à revelia da oitiva de importantes segmentos da sociedade, a exemplo do Ministério Público do Trabalho, dos Auditores-Fiscais do Trabalho – carreira que, inclusive, integra o Poder Executivo – e, finalmente, aqueles que seriam os mais interessados para a implementação das alterações no texto legal: os aprendizes, ainda que em potencial.

Os Auditores-Fiscais do Trabalho, servidores públicos concursados ocupantes de carreira de Estado, que estão na linha de frente da política de aprendizagem, foram excluídos do processo de formulação da medida provisória e do decreto, a despeito da experiência e conhecimento a respeito do tema. Além disso, desde 2012 havia um fórum nacional de aprendizagem, composto por mais de 40 representações, que foi extinto por portaria ministerial em 2021. Logo em seguida, criou-se um grupo de trabalho, que formulou os atos normativos ao questionados. Aprendizes, auditores, procuradores do trabalho, entidades formadoras e sem fins lucrativos e outros agentes com expertise e interesse direto nas alterações não participaram das discussões. O plano de trabalho aprovado no grupo de trabalho expressamente diz que é vedada a participação de entidades externas ao Conselho Nacional de Trabalho, revelando um verdadeiro estrangulamento do debate e proibição de participação de atores que atuam de forma direta nos programas de aprendizagem profissional no país.

A falta de representação é expressiva diante do teor das alterações promovidas pela Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) e pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a). Tais normativas representam retrocessos para a aprendizagem profissional, pois desvirtuam o instituto das propostas centrais de combate ao trabalho infantil e estímulo à profissionalização. Ademais, induzem à perda substancial das vagas destinadas aos aprendizes. A redução estimada gira em torno de 432 mil postos, conforme estudo técnico de Auditores-Fiscais do Trabalho (SANTOS *et al.*, 2022).

A seguir, pontuam-se dez blocos de mudanças implementadas pelas normas do Poder Executivo e suas repercussões para os aprendizes e outros setores envolvidos no processo de aprendizagem profissional.

4.1 IMPEDIMENTOS AO DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO E INDULTO AOS INFRATORES DA LEI DE APRENDIZAGEM

Em benefício às empresas que descumprem o Estatuto do Aprendiz, o artigo 26 da Medida Provisória 1.116 (BRASIL, 2022b) prejudica a atividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, ao proibir a lavratura de auto de infração contra empresas que não cumprem a cota de aprendizagem¹⁶. Em termos práticos, a norma, editada pelo Poder Executivo, diminui o espectro de atuação e impede a atividade dos agentes de inspeção laboral, o que propicia fraudes trabalhistas e estimula a impunidade e o desrespeito às normas aplicáveis à aprendizagem.

A legislação anterior possibilitava formas alternativas de cumprimento de cota profissional em setores econômicos específicos e em situações devidamente justificadas perante a fiscalização laboral, desde que houvesse a assinatura de termo de compromisso, firmado com agentes do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho. No entanto, o artigo 66 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), na redação conferida pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), dispensa a necessidade da Inspeção do Trabalho, e interfere na utilização do modelo alternativo de cumprimento de cotas de aprendizagem. Segundo o novo regramento, fica a cargo de ato ministerial a definição das hipóteses, condições, procedimentos e setores da economia em que as atividades práticas poderão ser ministradas pelas entidades concedentes.

Também são exemplos de exclusão da incidência da Auditoria-Fiscal do Trabalho a desnecessidade de verificação de insuficiência de cursos ou vagas ofertados pelo Sistema “S”, que passa a ser de competência do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência¹⁷; e a contratação de aprendiz com idade entre catorze e dezoito anos em função perigosa ou insalubre que antes dependia de autorização da Inspeção do Trabalho, diante da avaliação do caso concreto, e agora é permitida por simples parecer técnico¹⁸.

Por fim, a fragilização da fiscalização do trabalho também possui efeitos retroativos, pois a norma reduz pela metade os valores das multas aplicadas em

¹⁶ Artigo 26, II, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022).

¹⁷ Artigo 55, parágrafo único, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), na redação conferida pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

¹⁸ Artigo 53-A, parágrafo único, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), inserido pelo Decreto 11.061 (BRASIL, 2022a) c/c artigo 381 da Portaria 671/2021.

decorrência de autos de infração anteriormente à edição da medida provisória¹⁹. A norma ainda prevê a suspensão dos processos de aplicação de multa que ainda se encontram em trâmite, e, novamente, restringem os efeitos da fiscalização laboral, pois as multas se referem a autos de infração pretéritos²⁰. Trata-se, então, de uma anistia às empresas que descumprem a lei, que não apenas impedem a atual atividade da Inspeção do Trabalho, como também a aplicação de penalidades já constatadas.

4.2 DESOBRIGAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE NOVOS APRENDIZES

O Programa Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizizes é voltado às empresas que cumprem ou não as cotas de aprendizagem²¹. Na prática, essa previsão desobriga a contratação de aprendizes para ambos os perfis de empresas. A normativa permite que as empresas cumpridoras da cota, ao aderirem ao mencionado programa, deixem de contratar os aprendizes que ordinariamente seriam admitidos, o que desestimula o preenchimento das vagas.

Por sua vez, as empresas descumpridoras da cota de aprendizagem que aderirem ao PNICA, além dos indultos legais acima mencionados, poderão se beneficiar com a desobrigação de novas contratações em razão da indefinição quanto ao prazo de cumprimento das vagas reservadas a aprendizes²². Enfim, de acordo com a nova redação do artigo 434, parágrafo único, da CLT, o descumprimento das cotas de aprendizagem será penalizado com multa irrisória, com valor cerca de oito vezes menor do que os custos de contratação de um aprendiz, o que pode ser considerado como uma vantagem com relação ao dever de contratação. Além do mais, o caráter reduzido da multa tem o condão de estimular a concorrência desleal, dos empregadores que cumprem em relação àqueles que optam pelo pagamento de multa em vez do atendimento à obrigação legal.

¹⁹ Artigo 26, V, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²⁰ Artigo 26, III, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²¹ Artigo 27 da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²² Artigo 27, § 2º, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

4.3 CONTAGEM FICTÍCIA E CONTAGEM EM DOBRO DE APRENDIZES

Outro problema consiste na manipulação dos dados referentes às cotas de aprendizagem, a fim de simular uma efetiva contratação por parte das empresas. A *contagem fictícia*²³ refere-se à contabilização de trabalhadores que foram aprendizes, para efeito da cota de aprendizagem por até um ano depois de serem efetivados. Ou seja, serão contabilizados como aprendizes trabalhadores que não mais ocupam essa modalidade contratual, mas que serão considerados como tal para efeito da comprovação do atendimento à cota de aprendizagem. Vale frisar: ex-aprendizes continuarão ser contados para a cota de aprendizagem profissional pelo prazo de doze meses após o encerramento do contrato de aprendizagem.

A intenção, que seria de estímulo à contratação dos aprendizes como empregados a tempo indeterminado, atribui exclusivamente aos potenciais futuros aprendizes o encargo de estímulo à efetivação. Ao se dispensar o empregador de cumprir a cota de aprendizagem pelo período de um ano, a medida retira direito de um outro aprendiz à ocupação da vaga. A seu turno, o empregador terá dois benefícios: contratação de um empregado capacitado²⁴ e que conhece a dinâmica da empresa; e dispensa da exigência de nova contratação, no período em questão.

Há que se promover o incentivo à efetivação dos aprendizes sem que isso implique na retirada de direitos de outros adolescentes e jovens postulantes à vaga de aprendizagem. Como exemplo, cita-se o custeio do FGTS pelo próprio poder público, bem como a redução de impostos relacionados à atividade empresarial. A MP em questão não prevê a destinação de incentivos financeiros ou tributários do poder público. Ao contrário, transfere aos próprios jovens o ônus para financiar, com a própria vaga, a implementação das novas regras, trazendo prejuízos diretos aos adolescentes e jovens e benefícios diretos às empresas obrigadas ao cumprimento da cota. Vale destacar que é dever do Estado garantir o direito à profissionalização do jovem, e não dever do próprio jovem garantir esse direito.

²³ Artigo 429, § 4º, da CLT, alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²⁴ Existe, ainda, o risco de interrupção da qualificação técnico-profissional sem a devida proteção ao aprendiz. A adoção de tal prática pode transformar a aprendizagem profissional em uma forma análoga ao contrato de experiência, indevidamente exigida de quem busca a profissionalização.

Por sua vez, a *contagem em dobro*²⁵ é uma contabilização duplicada dos aprendizes contratados em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, são utilizados como critério as seguintes hipóteses: egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas; em cumprimento de pena no sistema prisional; beneficiários do Programa Auxílio Brasil ou outros programas de transferência de renda; jovens em regime de acolhimento institucional; protegidos no âmbito do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte; egressos do trabalho infantil; e pessoas com deficiência.

Essa população é expressiva²⁶, e a respectiva contabilização em dobro, nos moldes da contagem fictícia, confere a impressão de que há mais aprendizes contratados. No entanto, trata-se de vagas apenas virtualmente preenchidas, o que não condiz com o contexto de exclusão vivenciado por esses públicos. Pelo contrário, agrava-se o patamar de desigualdade de pessoas com menos oportunidades de profissionalização, ingresso e permanência no mercado de trabalho.

Ao promover o incentivo a contratação desse grupo, a proposta deveria ter sido feita de outras formas, mas optou por onerar os próprios aprendizes, ainda que em potencial. Em vez de estimular o ingresso de mais pessoas em condição de vulnerabilidade e risco social, o que se tem é o mascaramento decorrente da criação de números sem correspondência com a realidade.

As oportunidades de qualificação devem garantir o acesso prioritário de públicos especialmente vulneráveis, com o fim distributivo e de oportunizar àqueles que veem no trabalho uma chance de independência e aprendizado (SILVA-JUNIOR; MAYORGA, 2016). É, sim, possível contratar aprendizes que são considerados vulneráveis. Porém, não se deve retirar a oportunidade de outros adolescentes e jovens em condições semelhantes, sob pena de aprofundamento da desigualdade.

Novamente, a MP citada não prevê recursos públicos e transfere ao próprio jovem o ônus do custeio da implementação da nova regra.

²⁵ Artigo 429, § 5º, da CLT, alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²⁶ Apesar da afirmação feita pelo Governo Federal de que apenas 12,0% dos aprendizes estão, atualmente, em situação de vulnerabilidade, apontamentos feitos pela Auditoria Fiscal do Trabalho demonstrou que essa proporção corresponde a 34,2% (SANTOS *et al.*, 2022).

4.4 ALTERAÇÃO DO GRUPO PRIORITÁRIO E AUMENTO DA FAIXA ETÁRIA DO PROGRAMA DE APRENDIZAGEM

Conforme mencionado, a aprendizagem profissional foi implementada na legislação brasileira e incorporada à Consolidação das Leis do Trabalho como uma forma de combater o trabalho infantil e estimular a profissionalização de adolescentes e jovens. As políticas de aprendizagem foram idealizadas para grupo etário adequado à sua finalidade: os adolescentes. Portanto, há prioridade para a contratação de aprendizes com idade entre catorze e dezoito anos. Excepcionalmente, quando não cabe a admissão de adolescentes em razão da natureza e das condições de desempenho da atividade, admite-se a destinação das vagas para o segundo público abrangido pela política: jovens de 18 a 24 anos de idade.

Contudo, a PNICA e o “Programa Emprega + Mulheres e Jovens” modificam a faixa etária prioritária de aprendizes. Isso porque priorizam, para fins de contratação, *adolescentes e jovens matriculados na educação básica*²⁷, retirando a expressa menção à prioridade exclusiva da contratação de adolescentes. Essa modificação dificulta substancialmente as medidas de combate ao trabalho infantil, sobretudo porque há grande parcela populacional com idade superior a dezoito anos ainda vinculada ao ensino básico.

A alteração do público prioritário também impacta outros pontos da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) e do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a). Como exemplo, tem-se o aumento do limite etário dos aprendizes de 24 para 29 anos, no caso de aprendizes inscritos em programas cuja idade mínima para o exercício da função seja 21 anos²⁸. É mais um exemplo de desvirtuamento do instituto da aprendizagem, idealizada prioritariamente para adolescentes, tanto em razão da prevenção ao trabalho infantil, como também para facilitar a profissionalização e o acesso ao primeiro emprego.

²⁷ Artigo 53 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

²⁸ Artigo 428, § 5º, da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) c/c artigo 44, § 2º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto 11.061 (BRASIL, 2022a).

4.5 ALTERAÇÃO NO PRAZO DO CONTRATO DE TRABALHO

Exatamente porque busca oportunizar o primeiro emprego aos adolescentes e jovens, o contrato de trabalho dos aprendizes previa a duração máxima de dois anos²⁹. Contudo, a MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) expandiu o contrato de trabalho para vigência até três anos, possibilitando a elevação para até quatro anos em determinadas hipóteses. Trata-se dos casos de contratação de aprendizes com deficiência e aprendizes inscritos em programas de aprendizagem profissional que envolvam o desempenho de atividades vedadas a menores de vinte e um anos de idade (artigo 429, § 5º, da CLT).

Os motivos para que os contratos de aprendizagem ocorram por tempo determinado compreendem a necessária rotatividade e o descabimento de itinerários longos para a formação profissional. A adoção de contratos com duração definida e limitada ao parâmetro celetista de dois anos, aplicável à modalidade de contrato de trabalho a prazo determinado (artigo 445 da CLT), permite que os aprendizes sejam inseridos formalmente no mercado de trabalho, em período razoável e coerente com o nível de formação profissionalizante. O aumento do prazo contratual possui como principal repercussão a diminuição do número de vagas efetivamente ocupadas por adolescentes e jovens, na medida em que a contratação por três ou quatro anos impede que a vaga seja suprida por outra pessoa.

Além de impossibilitar que novos aprendizes sejam admitidos, essa alteração normativa cria um prolongamento contratual desnecessário, vazio e precarizante. A perpetuação do contrato dificulta que o indivíduo progrida em termos profissionais. A aprendizagem perde o sentido formativo e traduz-se em mero barateamento da mão de obra, haja vista a remuneração inferior ao empregado contratado a tempo indeterminado e a contribuição reduzida do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

O efeito de eternização soma-se à redução fática de vagas oportunizadas, pois

[...] no contrato de aprendizagem de 2 anos, a empresa contrataria 3 aprendizes em um período de 6 anos. Mas considerando o contrato de aprendizagem de 3 anos, essa mesma empresa contratará apenas 2 aprendizes no mesmo período, o que corresponde a uma redução de 1/3 do total de adolescentes, jovens e pessoas com deficiência alcançados pelo programa. (SANTOS *et al.*, 2022).

²⁹ Artigo 428, § 3º, da CLT (BRASIL, 1943).

Assim, a manutenção da aprendizagem pelo período atual, que é de dois anos, apresenta-se como suficiente. Além de acompanhar o curso de aprendizagem, a permanência desse prazo torna a vaga rotativa e permite que outros adolescentes e jovens tenham a mesma experiência de realizar “atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho” (LEITE, 2022, p. 1900).

4.6 DIMINUIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE FORMAÇÃO DOS APRENDIZES

Um dos alicerces do programa de aprendizagem é profissionalização de adolescentes e jovens, mediante a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica (artigo 428, *caput* e § 1º, da CLT). Logo, para que seja cumprida a sua finalidade, o programa de aprendizagem profissional pressupõe sólida formação técnica e frequência do aprendiz ao ensino básico.

Entretanto, os recentes atos normativos do Poder Executivo enfraquecem a formação de jovens e adolescentes, sobretudo no aspecto teórico. Por exemplo, cita-se a autorização de aproveitamento de cursos concluídos até um ano antes do início do contrato de aprendizagem profissional³⁰. Diante dessa nova regra, além da redução dos módulos teóricos do programa de aprendizagem, precariza-se a formação de adolescentes e jovens. Isso porque precisarão buscar a qualificação teórica prévia por seus próprios meios, sem a proteção da legislação trabalhista aplicável aos aprendizes que realizam as formações teórica e prática na condição de empregados.

Outra modificação sensível consiste na ampliação do rol de entidades formadoras de aprendizagem³¹, ao serem incluídas as entidades de formação técnica e de graduação tecnológica, o que abrange notadamente instituições de nível superior. Ao tempo em que se diminui a carga horária dos módulos teóricos, elitiza-se o instituto da aprendizagem, especialmente considerando o aproveitamento parcial ou integral de cursos realizados em entidades privadas de educação. Viabiliza-se, assim, o

³⁰ Artigo 65-B, §1º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), inserido pelo Decreto 11.061 (BRASIL, 2022).

³¹ Artigo 430, inciso I e § 6º, da CLT (BRASIL, 1943), alterados pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

deslocamento do público prioritário adolescente para a faixa etária adulta, pois se permite a formação teórica de nível técnico e tecnológico.

A ampliação das entidades para abranger as instituições educacionais que oferecem educação profissional e tecnológica³² possibilitou a inclusão de uma quantidade expressiva de formadores³³. Esse aumento significativo de instituições autorizadas a ofertar programas de aprendizagem ao tempo em que dificulta o acompanhamento decorrente da quantidade de entidades formadoras, prejudica o controle da qualidade dos cursos e da formação técnico-profissional-metódica.

Excepcionando a regra geral³⁴, autoriza-se que a carga horária das atividades teóricas represente o mínimo de 20% do total, ainda que o cálculo resulte em uma carga inferior a 400 horas, relativamente aos cursos de aprendizagem associadas ao nível 1 do Quadro Brasileiro de Qualificação do Ministério do Trabalho e Previdência³⁵. Ocorre que essa modificação implica na redução substancial dos módulos teóricos, pois ignora a regra de aplicação do mínimo de 400 horas, sendo aplicada a proporção de 20% do total apenas quando superem essa marca.

As medidas de enfraquecimento na formação dos aprendizes não se destinam à melhoria do instituto da aprendizagem profissional em termos qualitativos. Na verdade, tais modificações apontam para a desvirtuação do programa e concentração no caráter preponderantemente mercadológico.

4.7 MERCANTILIZAÇÃO DE APRENDIZES E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Os recentes atos normativos ampliaram indefinidamente o rol de instituições que podem realizar contratação indireta de aprendizes, caracterizada pela falta de formalização do vínculo empregatício do aprendiz imediatamente com o contratante.

³² Artigo 430 da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

³³ Instituições das instituições de educação profissional e tecnológica públicas dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais; instituições de ensino médio das redes públicas de educação que desenvolvam o itinerário de formação técnica e profissional ou o itinerário formativo integrado que contenha unidades curriculares, etapas ou módulos de cursos de educação profissional e tecnológica; e instituições educacionais privadas que ofertem cursos técnicos de nível médio, itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio ou cursos de educação profissional tecnológica de graduação.

³⁴ Artigo 64-A, incisos I e II, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

³⁵ Artigo 64-A, parágrafo único, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

A enumeração exemplificativa de uma série de entidades revela a permissão para transferência de cota de aprendizagem para instituições que não possuem condições adequadas de ofertar formação profissional aos adolescentes e jovens³⁶.

Na prática, as disposições criam o cenário favorável para um mercado de aprendizes, em que uma entidade se desobriga da contratação formal e transfere esse ônus a um terceiro, que pode ser, inclusive, microempresa e empresa de pequeno porte, categorias dispensadas da exigência da cota de aprendizes. Desse modo, as cotas poderão se resumir a objetos de transação comercial.

Esse desvirtuamento da aprendizagem profissional permite concluir que o aprendiz se torna um empregado terceirizado, diferentemente da regra antes existente de que a contratação indireta se restringia às instituições formadoras e a um conjunto específico de órgãos públicos e instituições sem fins lucrativos. Agora, trata-se de uma simples faculdade da contratante, que possui uma ampla variedade de opções de intermediários da contratação.

Outro exemplo prejudicial é falta de consideração, na jornada, do período de deslocamento do aprendiz da entidade formadora à empresa tomadora de serviços³⁷. O intuito da norma é semelhante à exclusão das horas de deslocamento³⁸; contudo, trata-se de situação díspar, pois o deslocamento ocorre entre o local de teoria e de prática que estão compreendidos no contrato de aprendizagem. Em termos práticos, a exclusão desse tempo faz com que o aprendiz exerça suas atividades laborais por um período maior. A regra criou um intervalo intrajornada não remunerado e, portanto, prejudicial ao trabalhador, aplicável única e exclusivamente aos aprendizes.

4.8 INCLUSÃO DE RESCISÃO ANTECIPADA NO CONTRATO DO APRENDIZ

Em prejuízo ao direito fundamental do adolescente à profissionalização – viabilizado por meio do programa de aprendizagem –, amplia-se a figura da rescisão

³⁶ Artigo 431 da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b), e artigos 57, 57-A e 57- B do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

³⁷ Artigo 432 da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) c/c artigo 60, § 4º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

³⁸ Artigo 58, § 2º, da CLT (BRASIL, 1943).

antecipada do contrato de trabalho, sob o pretexto de oportunizar a contratação do aprendiz como empregado em tempo indeterminado³⁹. No entanto, essa permissão pode resultar na institucionalização da fraude trabalhista, pois retira do aprendiz a garantia provisória de emprego e possibilita a imediata demissão, logo após a modificação contratual. No mínimo, a contratação a tempo indeterminado deveria ser acompanhada da garantia provisória no emprego pelo tempo que restava no contrato de aprendizagem interrompido.

O término antecipado do contrato de trabalho também prejudica a formação do indivíduo, na medida em que rompe o ciclo progressivo de atividades teóricas e práticas planejado pela entidade qualificadora. Além disso, a admissão precoce pode se voltar contra o aprendiz, que passa a ser exigido como qualquer outro empregado, não obstante tenha sido prejudicado sob o aspecto formativo e profissional.

4.9 CRIAÇÃO DE COMISSÃO NACIONAL DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO

Criada no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Nacional de Aprendizagem Profissional substitui o extinto Fórum Nacional de Aprendizagem. Essa comissão funciona como órgão de fiscalização das práticas de aprendizagem profissional no país⁴⁰; entretanto, é formada apenas por membros do Poder Executivo federal, empregados e empregadores participantes do programa de aprendizagem.

A composição limitada reproduz a exclusão democrática da norma instituidora do Conselho, sobretudo considerando que o Fórum Nacional de Aprendizagem tinha, em sua composição, cerca de quarenta instituições representativas de diferentes setores que lidam com a aprendizagem profissional, dentre as quais a sociedade civil, o Ministério Público do Trabalho e as entidades formadoras.

Consiste, pois, em mais um fator que concentra em vez de diversificar a participação na tomada de decisões no âmbito da aprendizagem profissional. A restrição não se justifica e pode resultar em danos futuros ainda mais graves.

³⁹ Artigo 71, V, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴⁰ Artigo 7º-A do Decreto n. 10.905/2021, conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

4.10 MUDANÇAS DO CÁLCULO DA COTA DE APRENDIZAGEM

Conforme determina o decreto regulamentador, para o cômputo das cotas de aprendizagem, será considerada a média da quantidade de trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções demandam formação profissional em período estabelecido em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência⁴¹. Essa modificação gera insegurança jurídica, ao prever uma regulamentação futura.

Além disso, a nova forma de cálculo da cota de aprendizagem induz à potencial redução de vagas, pois leva em consideração as vagas pretéritas. Tendo como referência a cota devida no mês da alteração normativa, por exemplo, o cálculo demanda a consideração de dados referentes a 2021, ano em que o patamar de contratos formais restou prejudicado pela pandemia de Covid-19 (SÁ; SILVA; MESQUITA, 2021).

Por outro lado, a centralização das contratações nas regiões metropolitanas⁴² dificulta o cálculo da cota devida e o efetivo acompanhamento dos contratos de aprendizagem e o acesso de adolescentes e jovens residentes em localidades mais distantes dos grandes centros, o que potencializa as desigualdades regionais.

As mudanças nas regras de cômputo das cotas também desfavorecem a contratação de novos aprendizes em diferentes setores econômicos⁴³. Como exemplo, tem-se a inclusão das funções de nível técnico e tecnólogo na fixação da base de cálculo. Essa adesão é problemática, pois não representa um aumento fático da quantidade de aprendizes. Trata-se de uma mera potencialidade e representa mais uma forma de manipulação estatística das cotas de aprendizagem.

Nota-se que a aprendizagem no setor da saúde será um dos mais prejudicados pela inovação, vez que as regras atuais excluem da base de cálculo as ocupações de natureza técnica e tecnológica e, portanto, a função de técnico de enfermagem passará a ser incluída na base de cálculo. Em vez de permitir a profissionalização e o primeiro acesso ao mercado de trabalho formal, a inclusão do caráter técnico e tecnólogo

⁴¹ Artigo 51-A do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴² Artigo 53-B do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), inserido pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴³ Artigos 52 a 54 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

tornará a aprendizagem mais distante de adolescentes e jovens sem qualificação e formação educacional adequadas.

Por outro lado, a norma exclui os trabalhadores intermitentes, o que também levará à redução da contratação nos setores que contam com alta adesão dessa modalidade contratual, a exemplo de restaurantes, bares e estabelecimentos do ramo gastronômico⁴⁴. Veja-se, a partir dos dois exemplos, que a modificação do cômputo é clara. Implica na simulação de uma maior contratação de aprendizes, enquanto as empresas, na prática, restarão desobrigadas de contratar aprendizes nas funções que exigem formação condizente com a natureza profissionalizante do instituto.

A partir dessa síntese das principais alterações legais trazidas pelos atos normativos do Poder Executivo, percebe-se que, além da perda de vagas, há perda de direitos. De acordo com o estudo promovido pela Auditoria-Fiscal do Trabalho (SANTOS *et al.*, 2022), a MP alterou ou criou mais de cinquenta dispositivos legais. Disso resulta que a política nacional de aprendizagem sofreu uma reforma em mais de 70% de seu conteúdo. São regras que não foram adequadamente debatidas com especialistas, aprendizes e a sociedade em geral.

As mudanças impactam diretamente os adolescentes e jovens. É o que se depreende da vedação do cômputo das horas de deslocamento entre a instituição provedora da parte teórica do programa e o local do desempenho da parte prática da aprendizagem; fim da consideração de adolescentes como público prioritário; contagem em dobro de vaga ocupada por adolescente ou jovem em situação de vulnerabilidade; cômputo fictício de aprendiz efetivado; além de muitas outras alterações que foram promovidas sem a devida participação social.

Estima-se a perda de mais de 432 mil vagas de aprendizagem (SANTOS *et al.*, 2022). São 150 mil decorrentes do cômputo em dobro de aprendizes em situação de vulnerabilidade social⁴⁵; 70 mil referentes à contagem fictícia de ex-aprendizes para

⁴⁴ A nova regra também representa um estímulo às empresas que não contratavam na modalidade de trabalho intermitente, que agora poderão se utilizar dessa estratégia para a redução da cota de aprendizagem, o que novamente representa menos vagas ocupadas por aprendizes. Por consequência, estimula-se o trabalho precário e a vulnerabilidade socioeconômica.

⁴⁵ Artigo 429, § 5º da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP 1.106 (BRASIL, 2022) e artigo 51-C do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

cota de aprendizagem⁴⁶; 52 mil relativos ao cálculo da cota por média aritmética⁴⁷; e 160 mil em razão do aumento do prazo do contrato de dois para três e quatro anos⁴⁸.

Quanto à atuação da Inspeção do Trabalho, tem-se que mais da metade das 500 mil vagas de aprendizagem está preenchida atualmente em razão de ação fiscal. Em um conjunto de dez ações fiscais, apenas duas resultam em autuação, porque a maioria das empresas cumpre a exigência normativa. O cálculo é definido por lei, não pelos auditores, e é gerado por meio de sistema informatizado, o que resulta em cota dimensionada de forma igualitária em todo o país. Logo, a configuração antes vigente indica que a incidência da fiscalização laboral não é um problema, mas um importante instrumento para o alcance e a efetividade da principal política pública de acesso e permanência no mercado de trabalho formal.

4.11 POR UM MODELO DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL QUE CONCRETIZE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES E JOVENS

É salutar a necessidade de manutenção, ou melhor, de atualização do capítulo IV da CLT (BRASIL, 1943), que trata do trabalho dos *menores*. A retirada do instituto da CLT, proposta no texto original do PL, acarreará mudanças prejudiciais aos adolescentes e jovens aprendizes. Primeiro, destaca-se que os aprendizes são, também, trabalhadores, e gozam de todos os direitos e garantias inerentes a esta condição. A CLT contém a legislação trabalhista ordinária, e dispõe de um capítulo específico para o trabalho de adolescentes. Assim, bastaria a inclusão de um título ou capítulo tratando da aprendizagem, para que o tema compusesse o diploma consolidado. A manutenção do tema na CLT reforçaria, ainda, a competência da Justiça do Trabalho para julgar os litígios oriundos da relação laboral.

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) ignora a existência do Projeto de Lei n. 6461 (BRASIL, 2019), que pretende instituir um novo Estatuto da

⁴⁶ Artigo 429, § 4º da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP 1.106 (BRASIL, 2022) e artigo 51-B do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴⁷ Artigo 51-A do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴⁸ Artigo 429, § 3º da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP 1.106 (BRASIL, 2022) e artigo 45, § 1º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

Aprendizagem, o marco regulador da aprendizagem profissional. Assim como a MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b), o texto original do PL n. 6.461 (BRASIL, 2019) merece críticas e necessita de diversas alterações, as quais podem ser efetivadas pelo Parlamento.

Outros problemas podem surgir, caso o PL se torne uma lei autônoma, não incorporada à CLT. Não se trata de uma questão meramente formal. Na verdade, essa opção legislativa pode gerar dúvidas sobre a aplicação do restante da CLT aos aprendizes, e, assim, torna precários os direitos e as garantias atualmente reconhecidos. Por isso, é um texto que deve compor a CLT.

Necessita-se de alterações no texto original do PL, que afastem as restrições à aprendizagem profissional. Na verdade, essa política pública precisa ser ampliada, de modo a viabilizar o alcance de mais adolescentes e jovens. Não deve ser utilizada como forma de afastá-los e distanciá-los da porta de acesso à profissionalização. Precisa, sim, servir de garantia de porto seguro contra o trabalho desprotegido.

Entre os itens do texto original do PL que complicam o cálculo das cotas e extinguem vagas está o artigo 19, que amplia a regra de isenção das empresas na contratação de aprendizes e introduz o escalonamento das alíquotas de cotas que as empresas devem adotar. Se a intenção do PL n. 6.461 é simplificar a contratação de aprendizes, não podem existir alíquotas diferenciadas, que, além de reduzirem as vagas disponíveis, geram insegurança jurídica, dificultam o cálculo da cota e o exercício da fiscalização, favorecem a judicialização, e promovem o desequilíbrio econômico entre os estabelecimentos obrigados à contratação de aprendizes.

O PL n. 6.461 (BRASIL, 2019) prevê a redução do percentual mínimo da cota de aprendizagem, de 5% para 4%. Além disso, o projeto de lei permite outras formas de redução de cota, de acordo com a quantidade de empregados. Assim, quanto maior for o número de empregados, menor será o percentual de vagas a serem destinadas, proporção que pode chegar até 3%, reduzindo ainda mais as vagas de aprendizagem.

O artigo 24 do texto original do projeto de lei constitui outro complicador do cálculo. Ao tomar como base o número de empregados que a empresa tinha no ano anterior, abre-se espaço para questionamentos e judicialização. Não é razoável exigir cotas baseadas em uma realidade passada, que pode divergir muito da atual.

Em relação ao artigo 70, embora tenha trazido o aumento do valor da multa por descumprimento das cotas, ainda assim é um texto que não estimula a contratação.

Existe um grupo de empresas que faz o cálculo para saber se é mais barato pagar a multa ou criar e preencher a vaga de aprendiz. Em um levantamento que abrangeu 30 mil multas aplicadas nos últimos cinco anos, verificou-se que grande parte das empresas pagaram os valores devidos, mas não geraram uma única vaga de aprendizagem. Isso reforça o entendimento de que a missão socioeducativa pertence a todos os membros da sociedade, ao lado da governança democrática no controle e fiscalização necessários e contínuos (VELOSO, 2020).

São, também, esperadas mudanças em artigos do texto original do PL que tratam da contabilização em dobro de vaga preenchida por adolescente e jovem em situação de vulnerabilidade ou risco social e do cômputo fictício de vagas, a que se aplicam as mesmas críticas feitas quanto ao teor da medida provisória editada em 4 de maio de 2022. Deve ser garantida, ainda, a recriação do Fórum Nacional da Aprendizagem, necessariamente plural, democrático e participativo.

Com o fim de viabilizar o atendimento à exigência normativa de comprovação do atendimento da cota de aprendizagem nas licitações e contratos administrativos, é importante a criação de certidão negativa que comprove o cumprimento da cota legal de aprendizagem. Além desses apontamentos, há outros que podem ser objeto de discussão e construção coletiva, no Congresso Nacional, diferentemente da normatização unilateral por meio da edição de medida provisória e de decreto.

5. CONCLUSÃO

A aprendizagem constitui alternativa válida e importante de compatibilização entre formação técnico-profissional, experiência prática laboral e preservação da educação regular como continuidade formativa. É nesse sentido que devem ser combatidos e reprimidos os ataques promovidos pela MP n. 1.116/2022, Decreto n. 11.061/2022 e as alterações maléficas previstas no texto original do PL n. 6.461/2019.

Neste momento de revisão final do presente texto, tem-se como resultado da análise da Medida Provisória n. 1.116/2022 pelo Congresso Nacional a não conversão em lei do conteúdo referente à aprendizagem profissional, e o encaminhamento do texto à sanção presidencial. Esse resultado apenas foi possível em razão da intensa



articulação dos diversos segmentos da sociedade civil e dos órgãos públicos comprometidos com a preservação da aprendizagem.

No entanto, ainda pende a revogação do Decreto n. 11.061/2022, quanto aos pontos destinados à regulamentação da aprendizagem inicialmente presente na mencionada MP. É exatamente esse destino que se espera para os atos normativos em discussão: que sejam expurgados do ordenamento jurídico pátrio e que cedam espaço a um Estatuto da Aprendizagem, fruto de um debate amplo e participativo, verdadeiramente voltado à garantia do direito fundamental à profissionalização de adolescentes e jovens, e que seja uma alternativa viável ao trabalho infantil.

Ainda que as expectativas referidas se tornem realidade, as críticas aqui promovidas não são feitas em vão. Assim como as ondas do mar sucedem umas às outras, algumas mais calmas e reconfortantes, outras mais agitadas e destruidoras, as incursões destinadas a sufocar conquistas socialmente relevantes também surgem em variadas formas e proporções, e em momentos em que determinados fatores somam-se e propiciam essas espécies de ataques e retrocessos.



Tal como os quebra-mares impedem danos mais graves, é importante que haja vozes firmes e obstinadas para se levantar contra os ataques do gênero. Movimentos de resistência marcam a história e impulsionam futuras defesas contra novos avanços de alterações normativas precarizantes, que reduzam direitos conquistados. Eventual insistência em normas desconectadas da realidade e excludentes pode deixar os órgãos incumbidos da proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente sem uma lei que efetivamente ampare os direitos dos aprendizes ao trabalho e à profissionalização, e isso é inadmissível.

Cômputo em dobro de aprendizes em situação de vulnerabilidade social; contagem para cota de aprendiz fictício decorrente de efetivação; cálculo da cota por média aritmética; aumento do prazo do contrato de dois para três ou quatro anos; e perda potencial de mais de 430 mil vagas de aprendizagem profissional. Essas e outras afrontas contidas na Medida Provisória n. 1.116/2022 foram decisivas para a retirada de todos os artigos relacionados à aprendizagem.

Uma proposta coerente com a proteção e o respeito à profissionalização de adolescentes e jovens deveria se preocupar em facilitar o acesso de pessoas mais vulneráveis ao mercado de trabalho. O próprio poder público pode dar o exemplo,

instituindo programas próprios de aprendizagem. Além disso, poderia haver estímulo à contratação acima da cota mínima, permitindo que os bons empregadores contratem mais aprendizes. Acrescenta-se, ainda, a vedação expressa da flexibilização da cota de aprendizagem via negociação coletiva, conforme entendimento firmado no âmbito do TST e do STF no recente julgamento do tema 1.046.

A flexibilização de direitos sociais não gera ampliação de postos de empregos. Na verdade, modificações prejudiciais ao programa de aprendizagem profissional conduzem adolescentes à informalidade e reduzem o potencial dessa alternativa de profissionalização como uma estratégia efetiva de prevenção ao trabalho infantil. É preciso garantir que a política pública da aprendizagem continue viabilizando o acesso a condições de trabalho dignas. As adequações devem ser benéficas aos adolescentes sujeitos ao trabalho precário e precisam potencializar o alcance do principal instrumento de acesso ao mercado de trabalho formal e protegido.

Do mesmo modo que a extensa quantidade de dispositivos celetistas alterados em 2017 não surtiram o efeito prometido, essa é a sina do pacote de mudanças que o Poder Executivo busca tornar definitivo por meio de medida provisória e decreto. Que a melodia do imortal Raul Seixas empolgue a continuidade na luta pela defesa de direitos que se tenta suprimir: “E não diga que a vitória está perdida, se é de batalhas que se vive a vida. Tente outra vez”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6.461, de 16 de dezembro de 2019**. Institui o Estatuto do Aprendiz e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2234260>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 11.061, de 4 de maio de 2022**. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, e o Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional. Diário Oficial da União. 5 mai. 2022b.

BRASIL. **Decreto n. 6.481, de 12 de junho de 2008.** Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em 11 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 11 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008. **Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm. Acesso em 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a aprendizagem profissional e altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.116, de 4 de maio de 2022.** Institui o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União. 5 mai. 2022b.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletins da aprendizagem profissional.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>. Acesso em 5 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Instrução Normativa n. 2, de 8 de novembro de 2021.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela

Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-359448244>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa n. 146, de 25 de julho de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das normas relativas à aprendizagem profissional. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34730621/do1-2018-07-31-instrucao-normativa-n-146-de-25-de-julho-de-2018-34730599. Acesso em: 11 jun. 2022.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **Aprendizagem Profissional**: a lei que promove o trabalho descente para juventude e desenvolvimento econômico e social no Brasil. IPEA, Brasília, v. 55, p. 45-50, 2013.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. As formas de aprendizagem no Brasil: questões emergentes. In: **Aprendizagem profissional e direitos humanos o direito fundamental dos jovens à profissionalização**. Mariane Josviak, Regina BergamaschiBley e Silvia Cristina Trauczynski (Org.). São Paulo: LTr, p. 15-29, 2017.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – FNPETI. **FNPETI lança estudo com dados inéditos sobre trabalho infantil**. 21 jun. 2021. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/noticias/2021/06/21/fnpeti-lanca-estudo-com-dados-ineditos-sobre-trabalho-infantil/>. Acesso em 2 jun. 2022.

GONÇALVES, Ana Lucia de Alencastro. Aprendizagem profissional: trabalho e desenvolvimento social e econômico. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 28, n. 81, p. 191-200, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Desemprego**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 13 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=210177>. Acesso em 13 jun. 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. São Paulo: LTr. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Medir o progresso na luta contra o trabalho infantil - estimativas e tendências mundiais 2000-2012**. Bureau International do Trabalho, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: OIT, 2013. Disponível em:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_221799.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; SILVA, Anderson Lincoln Vital da; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Preservação dos contratos de aprendizagem profissional em tempos de pandemia de Covid-19. **Prim@ Facie**, v. 20, n. 43, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/53789>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SANTANA, J. V. P.; SPOSATO, K. B. Direito fundamental à profissionalização do jovem: uma análise da política pública de aprendizagem no estado de Sergipe no biênio 2016-2017. In: **Seminário Nacional de Sociologia da UFS**, 2., 2018, São Cristóvão, SE. Anais. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/13015>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SANTOS, Ramon; MEDINA, Erika; BOMFIM, Maria; CARVALHO, Leandro; BESSA, Dagmar; MARINHO, Marcos; LISBOA, Tais; STUDART, Raquel; NEVES, Henrique; MOREIRA, Ricardo; JORDÃO, Helga; CANTANHEDE, Timoteo; BARROS, Christiane; MARINI, Paulo; DELGADO, Gerson; MÁCOLA, Deise; SOUSA, Joana; BRASIL, Simone; ARAUJO, Leonardo; TAVARES, Rui; LYRA, Alexandre; GOMES, Sofia; HIGASHI, Marcia; CASTILHO, Thais; NATALINA, Denise; SANS, Luciana; SEVERO, Ricardo; ALMEIDA, Carolina; CRISTINA, Alexandra. **Estudo técnico sobre a Medida Provisória nº 1.116, de 4 de maio de 2022 e do Decreto nº 11.061, de 4 de maio de 2022**. 10 mai. 2022. Disponível em: https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/wp-content/uploads/sites/189/2022/05/estudotecnicoadauditoriafiscaldotrabalhosobreosimpactosdamp111622edecreto1106122naaprendizagemprofissional_110520221207.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

SILVA JUNIOR, Paulo Roberto da; MAYORGA, Claudia. Experiências de jovens pobres participantes de Programas de Aprendizagem Profissional. **Psicologia & Sociedade** (Online), v. 28, p. 298-308, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-03102016aop001>. Acesso em: 8 jun. 2022.

VELOSO, José Rodrigo Paprotzki. Governança, deliberação democrática e lobby na política pública de Aprendizagem Profissional. **Brazilian Journal of Policy and Development**, v. 2, n. 3, p. 153-176, 29 set. 2020. Disponível em: <<http://brjpd.com.br/index.php/brjpd/article/view/63> >. Acesso em: 8 jun. 2022.

**EXPECTATION AND REALITY IN PROFESSIONAL LEARNING:
REGULATORY CHANGES AND THE SEARCH FOR A STATUTE THAT
EFFECTIVE THE FUNDAMENTAL RIGHTS TO NOT WORK AND TO
PROFESSIONALIZATION OF ADOLESCENTS AND YOUNG PEOPLE**



ABSTRACT: Professional learning constitutes an effective public policy for professionalization, insertion in the labor market and combating child labor. Provisional Measure no. 1.116/2022, Decree no. 11.061/2022 and Bill no. 6,461/2019 convey changes that disarticulate the institute of professional learning in Brazil. The study discusses professional learning in the country, given the normative changes promoted by the provisional measure and the decree, and the perspectives arising from the bill. To this end, it reflects on the level of unemployment in the country, especially in relation to adolescents and young people; the main standards, characteristics, and numbers of learning in the period from 2016 to 2021 are exposed, based on official data and documents; and the main setbacks conveyed by the highlighted normative instruments are listed, according to the available data. A bibliographic and documental survey was conducted, based on consultation and critical reading of normative instruments, technical reports and scientific studies referring to the central theme of the study. The qualitative and quantitative analysis resulted from the association of diverse sources, from technical studies and information consolidated in the Professional Learning Bulletins. Through the application of the descriptive method, we sought to understand the contradictions and estimate the impact of normative changes for the public policy of professional learning. It is concluded that the modifications are harmful and therefore should not be accepted as they are. A proposal that is coherent with the protection and respect for the professionalization of adolescents and young people must facilitate the access of the most vulnerable people to the labor market. This is not the message that derives from the analyzed norms.

Keywords: Professional learning. Child labor. Public policy. Labor Inspection. Learning Statute.

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

Felipe Macêdo Pires Sampaio¹

Sumário: 1 Introdução. 2 Sistemática de aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil e sua disciplina constitucional. 3 A Inspeção do Trabalho como órgão de fiscalização do cumprimento do ordenamento jurídico trabalhista. 3.1 A atuação da inspeção do trabalho na prática. 4 Análise da sistemática de fiscalização do cumprimento dos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil. 5 Conclusão. Referências.

RESUMO

O presente trabalho utilizou a vertente metodológica jurídico-sociológica e o método de abordagem hipotético-dedutivo. Durante a pesquisa, buscou examinar a sistemática de aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil, focando na disciplina constitucional, em especial, o tratamento conferido à temática pelo Supremo Tribunal Federal - STF. Após buscou-se analisar a competência da Inspeção do Trabalho para a fiscalização administrativa desses instrumentos, enfocando também a prática da fiscalização trabalhista. Por fim, investigou-se se os Auditores-Fiscais do Trabalho exercem a fiscalização efetiva dos tratados internacionais sobre direitos humanos em matéria trabalhista ratificados pelo Brasil. Para tanto, examinou-se o ementário da Inspeção do Trabalho, utilizado para a fiscalização de empregadores e para a lavratura de Autos de Infração.

Palavras-Chave: Tratados Internacionais sobre Direitos humanos. Inspeção do Trabalho. Ementário.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Coordenador Acadêmico da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT, da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, do Ministério do Trabalho e Previdência. Editor-Chefe da Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. Coordenador e professor de cursos da Inspeção do Trabalho. Pós-Graduado em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (Juspodivm - BA). Pós-Graduado em Inovação e Novas Tecnologias na Educação (ENAP - DF). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a fiscalização administrativa do cumprimento dos tratados internacionais como forma de efetivação do direito fundamental ao trabalho decente no Brasil. Nesse sentido, tem o objetivo de examinar os limites impostos à Inspeção do Trabalho ao fiscalizar a aplicação de tratados internacionais sobre direitos humanos relacionadas ao trabalho no Brasil, além de verificar em que medida esses diplomas normativos são efetivados no ordenamento jurídico nacional.

Ademais, o estudo em comento tem como cerne uma abordagem crítica sobre os procedimentos que devem ser adotados em caso de choque da normativa internacional com as normas infraconstitucionais brasileiras, à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 466.343-1 SP acerca da supralegalidade de tratados internacionais de direitos humanos e da aplicação do princípio da proteção, notadamente por meio da aplicação da norma mais favorável.

Nesse contexto, o estudo proposto guarda relação com o fato de que, apesar de o Brasil ser signatário de diversos desses diplomas internacionais, ainda não foi difundida no país uma cultura jurídica de efetivo cumprimento dessas normas internacionais de proteção ao trabalho.

Essa conjuntura torna-se ainda mais grave por ignorar o mandamento constitucional que assegura a observância dos tratados internacionais de direitos humanos, como também por desrespeitar o caráter supralegal das convenções internacionais em matéria trabalhista, devendo prevalecer inclusive quando contrários à legislação interna.

A temática ora em comento ganha especial importância no contexto de inúmeras revisões normativas sem o compromisso com a fundamentalidade dos direitos sociais e com a sua efetividade, primando pelo desrespeito aos parâmetros constitucionais e internacionais de proteção ao trabalho, e atentando contra o princípio da vedação ao retrocesso social.

Com efeito, o presente artigo busca investigar a importância do respeito e aplicação das normas internacionais em temas relacionados ao trabalho, além de identificar a sua fundamentalidade e sustentáculo constitucional. Para tanto, busca-se analisar criticamente a atuação da Inspeção do Trabalho, órgão constitucionalmente

incumbido da fiscalização da legislação trabalhista no âmbito extrajudicial, que conta, inclusive, com previsão nas normas da Organização Internacional do Trabalho, de modo a garantir a defesa do direito fundamental ao trabalho decente.

Dessa forma, o estudo parte do seguinte problema: Inspeção do Trabalho brasileira fiscaliza plenamente a aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos em matéria trabalhista?

Utiliza-se a vertente metodológica *jurídico-sociológica*, pois a pesquisa compreende o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, analisando as noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações entre direito interno, tratados internacionais sobre direito do trabalho, Inspeção do Trabalho e sociedade (GUSTIN, 2006, p. 22).

O método de abordagem adotado na presente pesquisa será o *hipotético-dedutivo*, que parte de um problema, ao qual se oferece uma espécie de solução provisória (hipótese), e, com base na teoria-tentativa, defendida por Karl Popper, passa-se a criticar a solução previamente colocada, buscando eliminar o erro (LAKATOS, 1991, p. 95).

A pesquisa exploratória, na maioria dos casos, utiliza o levantamento bibliográfico e a análise de exemplos que facilitem a compreensão (LAKATOS, 1991, p. 41), como, na pesquisa em comento, a atuação da Inspeção do Trabalho. Assim, para a consecução da pesquisa, será utilizada a pesquisa documental, que, por seu turno, será desenvolvida com base em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, bem como por intermédio de materiais já elaborados, como livros, teses e dissertações, artigos científicos, publicações periódicas, anais de encontros científicos e impressos diversos (GIL, 2002, p. 45).

2 SISTEMÁTICA DE APLICAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL E SUA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL

No âmbito internacional, existe um robusto arcabouço de proteção ao direito humano ao trabalho decente, sendo o seu principal expoente a Organização Internacional do Trabalho – OIT. Esse órgão foi criado pela Conferência de Paz, em 1919, após o fim da Primeira Guerra Mundial, sendo o Brasil um dos membros



fundadores. Em 1944, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a OIT adotou a Declaração de Filadélfia que, como anexo à sua Constituição, até hoje constitui a carta de princípios e objetivos da Organização, além de ter servido como referência para a Carta das Nações Unidas (1945) e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Nos mais de 100 anos da OIT, diversos foram os esforços para promover o trabalho digno, em especial por meio de adoção de Convenções e Protocolos em várias matérias relacionadas ao trabalho.

Durante todo esse tempo, outros órgãos internacionais, sensíveis à necessidade de defesa do direito humano ao trabalho decente, também adotaram diplomas normativos. A título exemplificativo, é possível citar o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na esfera do Sistema Global de Direitos Humanos.



Essa preocupação no âmbito internacional também foi compartilhada pelo constituinte brasileiro, já que a Constituição da República de 1988, em seu art. 4º, II, consagra a prevalência dos direitos humanos. Além disso o art. 5º, § 2º, estabelece a cláusula de abertura material dos direitos e garantias fundamentais, reconhecendo, portanto, que os tratados internacionais sobre direitos humanos fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro e que, portanto, compõem o bloco de constitucionalidade. No § 3º do art. 5º a constituição ainda prevê a possibilidade de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos terem *status* equivalentes às emendas constitucionais, desde que sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Já o § 4º do mesmo artigo afirma que o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Nesse sentido, a Constituição reconhece que o ordenamento jurídico brasileiro está alicerçado na coexistência entre o sistema jurídico brasileiro e as normas e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, conferindo especial importância para aquelas que tutelem direitos humanos.

Flávia Piovesan afirma que os direitos humanos são “uma plataforma emancipatória voltada para a proteção da dignidade humana” (PIOVESAN, 2019, p.

64). No mesmo sentido, Gabriela Neves Delgado menciona que “a dimensão ética dos Direitos Humanos revela-se em plenitude pelas noções de dignidade humana, de cidadania e de justiça social” (DELGADO, 2013, p. 200).

Ao tratar dos direitos humanos, MAZZUOLI (2021, p. 23) ensina que:

Os direitos humanos são, portanto, direitos protegidos pela ordem internacional (especialmente por meio de tratados multilaterais, globais ou regionais) contra as violações e arbitrariedades que um Estado possa cometer às pessoas sujeitas à sua jurisdição. São direitos indispensáveis a uma vida digna e que, por isso, estabelecem um nível protetivo (standard) mínimo que todos os Estados devem respeitar, sob pena de responsabilidade internacional. Assim, os direitos humanos são direitos que garantem às pessoas sujeitas à jurisdição de um dado Estado meios de vindicação de seus direitos, para além do plano interno, nas instâncias internacionais de proteção (v.g., em nosso entorno geográfico, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que poderá submeter a questão à Corte Interamericana de Direitos Humanos).

Dessa forma, direitos humanos estão ligados ao direito internacional público. Isso porque eles são garantidos por normas internacionais, sejam elas convenções, declarações ou tratados celebrados entre Estados com o propósito específico de proteger os direitos das pessoas sujeitas à sua jurisdição (MAZZUOLI, 2021, p. 22). Esses direitos podem ser das mais variadas naturezas, como: os civis e políticos; econômicos, sociais e culturais etc. Para o presente estudo, importa o direito ao trabalho, que está localizado no âmbito dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Para que um tratado internacional tenha validade no território nacional, é necessária a manifestação convergente do Poder Executivo e do Poder Legislativo. A apreciação do tratado internacional pelo Congresso Nacional comporta a sua aprovação, com a conseqüente promulgação mediante Decreto Legislativo. O Congresso pode não aprovar a norma internacional, oportunidade na qual fica inviabilizada a ratificação do tratado internacional pelo Chefe do Poder Executivo. O Congresso Nacional poderá, ainda, aprovar em parte o tratado.

Ressalte-se que, em que pese existir uma minoritária concepção monista, acerca da comunicabilidade da ordem interna e do ordenamento internacional, por força do julgamento do RE 466.343-1 SP pelo Supremo Tribunal Federal, o Brasil adota, de forma majoritária, uma concepção dualista, no sentido de que os dois



ordenamentos são distintos. Contudo, isso não quer dizer que não devem ser tratados de forma harmônica e que não devem coexistir e serem observados. Uma vez seguido o rito de aprovação pelo Executivo e pelo Legislativo o tratado internacional deve ser cumprido no ordenamento jurídico brasileiro. E se a norma internacional versar sobre direitos humanos, ela terá *status* supralegal, estando, portanto, hierarquicamente, acima das Leis Federais, mas abaixo da Constituição da República.

Para que não reste qualquer dúvida: uma vez que o tratado internacional sobre direitos humanos é aprovado pelo Executivo e pelo Legislativo e ratificado ele passa a ter força maior que as leis ordinárias, estando em um patamar superior a elas; fica abaixo apenas da Constituição. Dessa forma, havendo um choque entre as disposições constantes em leis brasileiras e aquelas constantes em tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados, essas últimas prevalecerão. Sendo assim, havendo uma colisão entre essas normas, deverá ser aplicada a técnica do controle de convencionalidade. A lei ordinária só prevalece se for mais benéfica ao empregado, em razão do princípio da norma mais favorável.



Dessa forma, considerando essa concepção dualista e a diretriz constitucional de prevalência dos direitos humanos e das normas internacionais, emerge a necessidade de discutir o controle de convencionalidade. Mazzuoli afirma que o controle de convencionalidade das leis, “nada mais é do que o processo de compatibilização vertical (sobretudo material) das normas domésticas com os comandos encontrados nas convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Estado” (MAZZUOLI, 2021, p. 22).

Sobre esse instituto jurídico, Rodolfo Pamplona Filho e Matheus Lins Rocha ensinam que o mecanismo do controle de convencionalidade é uma importante ferramenta que deve ser utilizada para que os ordenamentos jurídicos dos Estados possam promover a efetivação dos direitos trabalhistas, bem como dos demais direitos humanos fundamentais (PAMPLONA FILHO; ROCHA, 2018, p. 210-236).

Com efeito, os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, devem, obrigatoriamente, zelar pela normatividade e efetividade do cumprimento dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. É necessário lembrar, contudo, que no âmbito do Direito do Trabalho, naturalmente, esse cumprimento deve sempre respeitar o princípio da norma mais favorável.

3 A INSPEÇÃO DO TRABALHO COMO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ORDENAMENTO JURÍDICO TRABALHISTA

A Inspeção do Trabalho tem previsão na Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, instituída na 30ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho em 1947, na cidade de Genebra, na Suíça, que confere aos Inspectores de Trabalho a função de assegurar a aplicação das disposições legais concernentes às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício das suas profissões, em especial aquelas 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.

No Brasil, essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 24, de 29 de maio de 1956, e promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957. Atualmente, em vigência pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019), que consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

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”.

Seguindo o contexto internacional, a Constituição da República de 1988, com o objetivo de reforçar a diretriz do efetivo acesso dos brasileiros ao direito social ao trabalho decente, no seu art. 21, XXIV, atribuiu à União a competência para organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho.

A transição para a Ordem Constitucional democrática, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi um momento importante para a Inspeção do Trabalho brasileira. Isso porque a competência atribuída à União foi fixada no plano constitucional pela primeira vez, desde a sua criação, ainda com o mero status de “inspeção de fábricas” por meio do Decreto nº 1.313, de 1891 (ASSUMPÇÃO, 2016).



Tal competência é exercida pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, que, vinculados diretamente à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, órgão do Ministério do Trabalho e Previdência, são autoridades integrantes de carreira típica de Estado, cuja organização legal ficou a cargo da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Foi por meio dessa lei que se alcançou a similaridade das denominações entre as fiscalizações federais da Previdência Social, da Receita Federal e do Trabalho (MATTJE; MATTJE, 2017, p. 128-147). Ela ainda conferiu a denominação de Auditores-Fiscais do Trabalho aos membros da Inspeção do Trabalho, conhecidos como Inspetores do Trabalho no âmbito da OIT.

O art. 11 da referida Lei refere-se às atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho da seguinte forma, *in verbis*:

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;

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 e a constituição e o lançamento dos créditos referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e à contribuição social de que trata o art. 1º da Lei Complementar no 110, de 29 de junho de 2001, 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 arts. 17 e 18 do Código Comercial.

VII - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural.

§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.

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.

Cabe ressaltar, ademais, que as atribuições da Inspeção do Trabalho impactam direta e positivamente no Sistema de Seguridade Social, com maior projeção na Saúde e Previdência, sendo interesse da sociedade a manutenção de uma força de trabalho produtiva, sadia e que dependa menos da Previdência e dos serviços da Saúde. Assim, além das importantes funções sociais exercidas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho no sentido da inclusão no mercado de trabalho e a promoção do trabalho digno, há uma inegável função arrecadatória nas suas atribuições e, principalmente, a função de evitar que o Estado Brasileiro tenha de destinar mais recursos à Saúde ou à Previdência, para custear benefícios por incapacidade decorrentes de acidentes de trabalho ou do adoecimento ocupacional.



Note-se que o art. 11, §1º da Lei 10.593, de 6 de dezembro de 2002, prevê que o Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas no referido artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização. Tendo em vista essa disposição, o quanto previsto no art. 21, XXIV, da Constituição da República de 1988 e na Convenção 81 da OIT, foi editado o Regulamento da Inspeção do Trabalho por meio do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002). O art. 18 desse Decreto dispõe sobre a competência dos Auditores-Fiscais do Trabalho em extenso rol.

A necessidade desse órgão fiscalizatório encontra alicerce no fato de que não há razão de ser em um ordenamento jurídico sem a exigência de sua observância. Dessa forma, o Direito do Trabalho, como parte desse ordenamento jurídico, destinou à Auditoria-Fiscal do Trabalho o papel de zelar pelas leis trabalhistas (MATTJE; MATTJE, 2017, p. 128-147). Fiscalização do Trabalho, dessa forma, consiste em uma ação destinada à verificação da observância das disposições legais sobre condições de trabalho, à orientação das partes envolvidas na relação de trabalho, no que se

refere ao regular cumprimento das normas trabalhistas (MATTJE; MATTJE, 2017, p. 128-147).

Com efeito, considerando as competências previstas na Constituição da República de 1988, na Lei nº 10.593/2002 e no Decreto nº 4.552/2002, com facilidade, é possível perceber que os Auditores-Fiscais do Trabalho têm competência para fiscalizar o cumprimento das leis, acordos coletivos e convenções coletivas de trabalho. Contudo, cabe investigar agora o que mais importa para a presente pesquisa: a competência da Inspeção do Trabalho brasileira para a aplicação direta de normas internacionais.

Nesse sentido, o art. 11, inciso V, da referida Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002) que os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional “o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário”. Fica claro, por conseguinte, a intenção do legislador de que a Inspeção do Trabalho dê cumprimento aos diplomas internacionais dos quais o Estado brasileiro seja signatário.

Essa intenção é reiterada no Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002), da seguinte forma:

Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional:
(...)
d) o cumprimento dos acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil;

Dessa forma, é cristalina a possibilidade de os Auditores-Fiscais do Trabalho fiscalizarem os acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário. E não poderia ser diferente, já que não faria sentido que só fosse possível que a fiscalização ocorresse apenas quanto à legislação ordinária, aos acordos coletivos de trabalho e convenções coletivas de trabalho. Isso porque, como exposto no capítulo anterior, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil integram o ordenamento jurídico interno e, se versarem sobre direitos humanos, têm *status* superior à Lei, estando abaixo apenas da Constituição. Além disso, se seguirem o rito do art. 5º, § 3º da Constituição Federal de 1988, têm *status* constitucional.

Dessa forma, para que a fiscalização seja efetiva, é necessário que ela ocorra sobre todas as normas de natureza trabalhista que integram o ordenamento jurídico brasileiro, devendo incluir, portanto, os acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil. Não é desnecessário lembrar que, ao ratificar um diploma normativo internacional, a República Federativa do Brasil assume um compromisso perante a comunidade internacional de fazer cumprir as suas disposições concretamente.

Os mencionados diplomas são efetivas normas e, como tal, devem ser cumpridas. Sendo assim, é um poder-dever da Inspeção do Trabalho fiscalizar o cumprimento dos acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, já que essa instituição tem a finalidade de exercer as funções de vigilância e fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho, bem como impor sanções aos infratores, prestar assessoramento e informações aos envolvidos na relação de trabalho (MANNRICH, 1991).

3.1 A ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NA PRÁTICA

Uma vez investigada a competência da Inspeção do Trabalho, cabe agora, para responder à pergunta norteadora do presente estudo, analisar como se dá a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho na prática, para então verificar se as normas internacionais são aplicadas.

De forma simplificada, na sua atuação, os Auditores fiscalizam empregadores de forma impessoal, tomando como parâmetro as disposições normativas do ordenamento jurídico brasileiro e buscando a retificação de situações contrárias à Lei. A Inspeção do Trabalho atua tanto de forma preventiva, instruindo empregados e empregadores, por meio da prestação de informações sobre o correto cumprimento da Lei, quanto de forma repressiva, no caso de descumprimento dos preceitos normativos.

Cabe mencionar que a atuação dos membros da Auditoria-Fiscal do Trabalho é norteadada pelo Direito Administrativo, já que esses são agentes públicos integrantes do Poder Executivo dotados do poder de polícia administrativo, devendo agir para prevenir ou reprimir ilícitos administrativos. Cabe ressaltar que os seus atos

administrativos são dotados de: presunção de legalidade (legitimidade, veracidade); imperatividade (coercibilidade ou poder extroverso); e autoexecutoriedade (executoriedade e exigibilidade).

Os principais instrumentos de atuação da Inspeção do Trabalho, sem prejuízo de outros, são: a lavratura de Autos de Embargo ou Interdição; a lavratura de Notificação de Débito de FGTS e da Contribuição Social – NDFC; e a lavratura de Autos de Infração - AI.

Os embargos e as interdições ocorrem quando presentes circunstâncias caracterizadoras de grave e iminente risco que possa causar acidente ou doença com lesão grave ao trabalhador, conforme disciplina da Norma Regulamentadora n.º 03 (BRASIL, 2019). Não têm o caráter punitivo, mas apenas de prevenção de grave e iminente risco. A lavratura de Notificação de Débito de FGTS e da Contribuição Social – NDFC ocorre quando detectados débitos em relação ao FGTS e à respectiva contribuição social, e tem o objetivo de ser o primeiro passo para a cobrança do valor devido.

O embargo, a interdição e a NDFC não impedem, contudo, a lavratura de Autos de Infração, que, por sua vez, são lavrados quando detectadas irregularidades trabalhistas. Em geral, esses documentos fiscais são acompanhados de Autos de Infração. De acordo com o art. 628 da CLT, salvo algumas exceções, notadamente a dupla visita, “a toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração” (BRASIL, 1943). O Auto de Infração é, portanto, o documento de constatação da infração ao ordenamento jurídico. Uma vez lavrado, abre-se um processo administrativo no qual é possibilitado ao administrado o contraditório e a ampla defesa; ao final, caso mantido o Auto de Infração, é aplicada uma multa administrativa.

4 ANÁLISE DA SISTEMÁTICA DE FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL

O Brasil, como uma república democrática relativamente jovem e de tradição jurídica estritamente legalista, ainda não tem consolidado um devido comprometimento com a aplicação plena da Constituição Federal de 1988 e com a sua utilização como parâmetro de filtragem do ordenamento jurídico. Essa conjuntura tem reflexos na aplicação do Direito do Trabalho. Em alguns casos a Consolidação das Leis do Trabalho continua a ser interpretada como se a ordem constitucional não tivesse sido alterada e como se o Brasil não tivesse se redemocratizado; ou seja, ao invés de se interpretar a CLT conforme a nova Constituição, continuou-se a conferi-la o mesmo sentido original, de acordo com a ideologia da Constituição de 1937 (SANTOS, 2021, p. 335-370).

Esse padrão é transposto para a aplicação de normas internacionais, já que apesar de o Brasil ser signatário de diversos diplomas internacionais, ainda não foi difundida no país uma cultura jurídica de efetivo comprometimento com essas normas internacionais de proteção ao trabalho. No presente trabalho, por necessidade de delimitar o objeto da pesquisa, focar-se-á apenas no tema da aplicação das normas internacionais.

Nesse sentido, Valdete Souto Severo (2020, p. 246) afirma que, “no Brasil, ainda não desenvolvemos uma cultura jurídica verdadeiramente comprometida com as normas internacionais de proteção ao trabalho”. A autora defende, ademais, que essa deficiência permanece, apesar da produção de diplomas internacionais ao longo do século XX que impuseram limites ao capital. Segundo ela, apenas em 1988, com a abertura democrática e a nova Constituição, o Brasil se comprometeu com “o caráter fundamental desses direitos, albergando a doutrina que, em nível internacional, reconhece a importância dos parâmetros internacionais de validade desse mínimo que deve estar no fundamento de qualquer estado capitalista”.

Contudo, esse comprometimento não se efetivou plenamente. Essa conjuntura torna-se ainda mais grave por importar no descumprimento do mandamento constitucional que assegura a observância dos tratados internacionais de direitos

humanos, como também por desrespeitar o caráter supralegal das convenções internacionais em matéria trabalhista, as quais devem prevalecer inclusive quando contrárias à legislação interna.

Apesar disso, é importante ressaltar o fato de que cada vez mais os parâmetros internacionais têm sido utilizados em decisões trabalhistas no âmbito judicial. Em algumas decisões proferidas pelo Tribunal Superior do Trabalho é possível verificar uma inicial preocupação em fundamentar, ainda que em alguns casos para afastar o direito, com base em normas da Organização Internacional do Trabalho (SEVERO, 2020, p. 253). Severo elenca alguns exemplos:

Em Agravo interposto no processo ARR - 924-74.2013.5.08.0012, publicado em 06/09/2019, a Ministra Relatora Maria Helena Mallmann salienta que “a OIT aprovou a **Convenção nº 190**, ratificada pelo Brasil em junho de 2019, que é contra a violência e assédio no mundo do trabalho e reconhece que a violência e o assédio alcançam tanto as trabalhadoras, como os trabalhadores e outras pessoas pertencentes a um ou vários grupos vulneráveis ou em situação de vulnerabilidade que sejam afetados de maneira desproporcional pela violência ou assédio no ambiente de trabalho (artigos 6 e 7)”. Com esse fundamento, e reconhecendo que “a vulnerabilidade da trabalhadora é ainda maior por se tratar de empregada terceirizada vítima de assédio sexual por parte de superior hierárquico que é empregado de empresa pública”, a decisão restabeleceu a sentença que havia fixado uma condenação a título de dano moral no valor de R\$ 111.400,00 (cento e onze mil e quatrocentos reais), para o caso de assédio sexual e perseguição no ambiente de trabalho, em razão da recusa em ceder às investidas.

Também é da Ministra Maria Helena Mallmann a decisão proferida no processo RR-1199-15.2010.5.06.0002, publicada em 05/04/2019, na qual ela refere, em caso de trabalhador acometido por doença decorrente do agente etiológico amianto, “cujo prazo de latência é bastante extenso, chegando até a 30 anos”, que a **Convenção 162 da OIT**, aliada à Lei 9055/95, estabelece a necessidade de submissão a exames médicos (incluindo raio-x e espirometria), “além da avaliação clínica, na admissão, periodicamente e pós-demissionais por até 30 anos, em periodicidade determinada pelo tempo de exposição”. Conclui em que casos como esse é “inviável declarar prescrita a pretensão, porque não houve efetiva consolidação das lesões para fins de fixação do marco temporal respectivo”.

No Ag-AIRR-24335-36.2015.5.24.0076, o Ministro Relator Mauricio Godinho Delgado, em decisão publicada em 21/06/2019, mantendo a compreensão de impossibilidade de despedida de empregado doente, refere-se expressamente à Convenção 111 da OIT, que impõe “o rechaçamento a toda forma de discriminação no âmbito laboral”. É também do Ministro Mauricio Godinho Delgado a decisão proferida no RR-588-54.2013.5.04.0021, publicado em 24/05/2019, em que há referência à observância da **Convenção nº 155 da OIT**, “que expressamente estabelece a adoção de

medidas relativas à segurança, à higiene e ao meio ambiente do trabalho” e que em seu artigo 4º “suscita o compromisso, por parte dos Estados-Membros, de adotar medidas necessárias à garantia de trabalho digno, seguro e saudável para os trabalhadores”. A hipótese concreta era de trabalhador sujeito à atividade insalubre e à regime de compensação de jornada. A conclusão foi no sentido de que “a previsão de compensação de jornada deve ser considerada inválida”, porque constatado o trabalho em atividade insalubre, sendo devida a integralidade das horas extras. A decisão afasta, inclusive, a aplicação da súmula 85.
(GRIFOS NO ORIGINAL)

A título exemplificativo, também é possível mencionar as seguintes decisões do TST: nos autos do AIRR-2476-17.2013.5.02.0085, onde o Ministro Relator Cláudio Mascarenhas Brandão, na decisão publicada dia 05/07/2019, buscou fundamentação em Convenção nº 81 da OIT; nos autos do ARR-57462.2013.5.15.0054, o Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão fundamenta sua decisão na Convenção nº 155 da OIT; e no processo E-ED-RR - 68-29.2014.5.09.0245, publicado em 26/04/2019, novamente o Ministro Cláudio Brandão utiliza-se das disposições das Convenções 158 e 111 da OIT.

Nota-se, por conseguinte, que a Corte Trabalhista começa a dar os primeiros passos, ainda que tímidos, no caminho da aplicação efetiva das normas internacionais das quais o Brasil é signatário. A rigor, assim fazendo, também está dando efetividade à Constituição Federal de 1988, já que a norma fundamental determina o respeito às convenções internacionais.

Contudo, para a presente pesquisa, é necessário verificar se a Inspeção do Trabalho também segue o caminho da efetiva aplicação das normas internacionais. Ou seja, a Inspeção do Trabalho brasileira fiscaliza plenamente a aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos em matéria trabalhista?

No capítulo anterior, tratou-se sobre a competência da Inspeção do Trabalho e sobre a atuação desse órgão na prática. Cabe, portanto, agora, para responder à pergunta anterior, analisar um aspecto específico da atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho, para então verificar se as normas internacionais têm a sua aplicação fiscalizada. Esse aspecto é a lavratura de Autos de Infração e o ementário que dá o respectivo suporte, que direcionam a atuação da Inspeção do Trabalho.

De acordo com o art. 6º da Portaria Nº 667, de 8 de novembro de 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência – MTP (BRASIL, 2021), entre os elementos

obrigatórios que um Auto de Infração deve conter estão: “ementa da autuação e seu código”; e “capitulação do fato, mediante citação expressa do dispositivo legal infringido”. A cada Ementa corresponde um código diferente. A ementa é uma descrição da conduta ilícita, elaborada com base no respectivo dispositivo legal infringido.

A seguir alguns exemplos ilustrativos:

Quadro 1

CÓDIGO	EMENTA	CAPITULAÇÃO
000035-3	Deixar de conceder período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso entre duas jornadas de trabalho.	Art. 66 da Consolidação das Leis do Trabalho.
000046-9	Manter empregado trabalhando durante o período destinado ao repouso ou alimentação.	Art. 71, caput, da Consolidação das Leis do Trabalho.
000086-8	Manter empregado trabalhando no período destinado ao gozo de férias.	Art. 129 da Consolidação das Leis do Trabalho.
000091-4	Deixar de conceder férias nos 12 (doze) meses seguintes ao período aquisitivo.	Art. 134, caput, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Fonte: Ementário da Inspeção do Trabalho

Com o objetivo de cumprir esses requisitos, a Inspeção do Trabalho elabora um ementário, no qual estão previstas diversas ementas, com a pretensão de que elas sejam exaustivas para o ordenamento jurídico trabalhista. Vale dizer: o ementário é construído de tal forma que a toda infração trabalhista corresponda uma ementa, já que não é possível lavrar um auto de infração sem ementa. Toda ementa tem um código; além disso, toda ementa tem uma capitulação como base jurídica.

Dessa forma, é possível perceber que o ementário é um ponto norteador para a lavratura de Autos de Infração e que é um documento de tamanho considerável, já que busca abarcar toda a legislação trabalhista, inclusive as normas regulamentadoras. Sendo assim, o exame desse ementário é um bom parâmetro a ser utilizado para verificar se há ou não a fiscalização direta acerca do cumprimento das normas internacionais pela Inspeção do Trabalho.



Até o momento da presente pesquisa, esse ementário não está publicamente disponibilizado por completo em versão atualizada. O ementário de segurança e saúde no trabalho está disponibilizado na Norma Regulamentadora nº 28 (BRASIL, 2020), de forma atualizada. Quanto ao restante do ementário, relacionado à legislação geral do trabalho, esse não está disponibilizado de forma atualizada, já que a última versão pública encontrada é de 2008 (BRASIL, 2008). Há uma versão atualizada em tempo real, contudo disponível apenas para a carreira de auditoria.

No âmbito da presente pesquisa analisou-se tanto o ementário da NR 28 quanto o de legislação geral de 2008. Além disso, tomou-se o cuidado de analisar também o ementário atualizado que não está público. Como resultado de tal pesquisa, chegou-se à conclusão de que não há qualquer ementa desenvolvida com capitulação em normas internacionais. Vale dizer, não foi encontrada sequer uma ementa desenvolvida com base em convenções internacionais e capitulada nesses diplomas. Além disso, durante a análise, não foram encontrados dispositivos da legislação trabalhista interna sem a correspondente ementa.

É possível concluir, por conseguinte, que a Inspeção do Trabalho, potencialmente, fiscaliza toda a legislação interna brasileira. Contudo, é possível concluir, também, que não há a aplicação “direta” de normas internacionais pela Inspeção do Trabalho.

Em uma conclusão apressada poder-se-ia imaginar, portanto, que essas normas internacionais não seriam fiscalizadas. Contudo, essa conclusão estaria equivocada. Isso porque afirmar que “não há a aplicação ‘direta’ das normas internacionais” é diferente de afirmar que “não há a aplicação das normas internacionais”. Isso porque várias disposições da legislação interna brasileira promovem o quanto previsto em normas internacionais. Em alguns casos são similares e em outros casos vão além do mínimo previsto por elas.

Dessa forma, para verificar se a Inspeção do Trabalho aplica plenamente as normas internacionais ratificadas pelo Brasil, é necessário analisar se apenas fiscalizar a legislação interna é suficiente para dar cumprimento aos referidos diplomas internacionais. Assim, se forem encontrados casos em que a legislação interna seja omissa quanto à previsão de uma norma internacional ou que com essa seja

conflitante, seria possível concluir que a fiscalização pela Inspeção do Trabalho da respectiva aplicação não é plena.

Metodologicamente, seria inviável fazer essa análise de forma exaustiva no presente trabalho. Em razão disso, focar-se-á em alguns casos, que são suficientes para responder à questão norteadora da presente pesquisa.

Inicia-se essa investigação pelo trabalho doméstico, cujo contexto teve importante avanço com a Emenda Constitucional n. 72/2013 (BRASIL, 2013) e a Lei Complementar n. 150/2015 (BRASIL 2015), que trouxeram considerável incremento da proteção a essa modalidade de trabalho no Brasil. A esses diplomas soma-se a Convenção Relativa ao Trabalho Digno para as Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Doméstico, da Organização Internacional do Trabalho, conhecida como Convenção n. 189 da OIT, que entrou em vigor no Brasil em 31 de janeiro de 2019.

A Convenção n. 189, contudo, toca em temas não aventados pelos anteriores diplomas internos, como, por exemplo, o estabelecimento de garantias e proteções aos trabalhadores domésticos migrantes (artigos 8 e 15), como ressaltado por DELGADO (2020, p. 477). Por exemplo, o artigo 8 prevê que trabalhadores domésticos migrantes, que são contratados em um país para prestar serviços domésticos em outro país, devem receber uma oferta de emprego por escrito ou contrato de trabalho, que seja válido no país onde os trabalhadores prestarão serviços. Esses documentos devem incluir as condições de emprego assinaladas no Artigo 7, antes de cruzar as fronteiras nacionais para assumir o emprego sobre o qual a oferta ou o contrato dizem respeito.

Desse modo, o ordenamento jurídico interno é omissos a esse respeito. Veja-se, portanto, que, caso o trabalho doméstico seja fiscalizado apenas com base na legislação interna, a Convenção n. 189 da OIT, que é um tratado internacional sobre direito humano devidamente ratificado e em vigor, não será efetivada na sua plenitude. É possível verificar, por conseguinte, que o ementário da Inspeção do Trabalho é omissos a esse respeito, devendo ser revisto.

Relevantes incompatibilidades das normas internas com as normas internacionais podem ser encontradas também no contexto de inúmeras revisões normativas sem o compromisso com a fundamentalidade dos direitos sociais e com a sua efetividade, primando pelo desrespeito aos parâmetros constitucionais e



internacionais de proteção ao trabalho, e atentando contra o princípio da vedação ao retrocesso social. Diversos são os exemplos desse movimento, mas aquele mais emblemático é a Lei 13.467/2017 (BRASIL, 2017), pela sua abrangência. Tais incompatibilidades não devem ser ignoradas pela Inspeção do Trabalho, que tem o poder-dever de fiscalizar os tratados internacionais sobre direitos humanos em matéria de Direito do Trabalho ratificadas pelo Brasil.

Diversos autores, como Maurício Godinho Delgado (2018), Gabriela Neves Delgado (2018), Rodolfo Pamplona Filho (2018), Valdete Souto Severo (2020) e Silvio Beltramelli Neto (2017) apontam para a possibilidade de aplicação do controle de convencionalidade a dispositivos inseridos no ordenamento jurídico brasileiro pela reforma trabalhista instituída pela Lei 13.467/2017, bem como em outras situações nas quais a legislação interna brasileira se encontra em desconformidade com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Feitas tais considerações, passa-se ao exame do art. 75-D da CLT, que assim prevê:

Art. 75-D. As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito.



Ocorre que contrato de trabalho deve dispor sobre a estrutura e a forma de reembolso de despesas do teletrabalho, mas não pode transferir para o empregado seus custos, que devem ser suportados exclusivamente pelo empregador (ANAMATRA, 2017), nos termos do artigo 21 da Convenção 155 da OIT. O referido dispositivo assim dispõe: “Artigo 21 - As medidas de segurança e higiene do trabalho não deverão implicar nenhum ônus financeiro para os trabalhadores”.

Não consta no Ementário da Inspeção do Trabalho disposição que possibilite a lavratura de Auto de Infração caso identificada conduta empresarial no sentido de transferir para o trabalhador o ônus pelo cumprimento das medidas de segurança e higiene do trabalho.

Outro dispositivo digno de menção é o §1º do artigo 510-D da CLT, que dispõe que o membro que houver exercido a função de representante na comissão não poderá ser candidato nos dois períodos subsequentes. Tal previsão, além de violar o



art. 8º, I, da Constituição da República de 1988, contraria as Convenções 98 e 135 da OIT, já que enfraquece a efetividade da representação. Não há no ementário a previsão de ementa que combata essa prática empresarial de vedar a recondução do empregado.

Assim, tendo em vista o quanto examinado no presente capítulo, é possível concluir que os tratados internacionais sobre direitos humanos relacionados ao direito fundamental ao trabalho decente, em alguns casos, têm o seu conteúdo aplicado no Brasil e contam com fiscalização por parte da Inspeção do Trabalho. Contudo, o monitoramento da observância desses diplomas normativos é realizado de forma meramente indireta, ocorrendo apenas nos casos em que a legislação brasileira trata sobre o tema de forma similar.

É necessário reformular o ementário da Inspeção do Trabalho para que passe a prever os casos nos quais os tratados internacionais contenham disposições distintas da legislação interna brasileira. O ementário deve passar a prever, ademais, casos em que há uma disposição em tratados internacionais sobre a qual o ordenamento interno seja omissivo.

Essa é medida que se impõe, principalmente por ser competência dos Auditores-Fiscais do Trabalho fiscalizar “o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário”, nos termos do art. 11, inciso V, da referida Lei nº 10.593 (BRASIL, 2002). Veja-se que a competência fixada pela referida lei não é apenas fiscalização da legislação interna. Se a intenção do legislador fosse a fiscalização apenas da legislação interna, a Lei nº 10.593/2002 não iria prever expressamente a competência para os acordos, tratados e convenções internacionais.

Importante salientar que o cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil é uma medida que se impõe. Inclusive porque o respectivo descumprimento pode acarretar a responsabilização direta do Estado brasileiro a indenizar o ofendido. A título exemplificativo, quando não observadas as decisões da Corte Interamericana, os Estados membros da Organização dos Estados Americanos podem vir a ser condenados a indenizar aqueles que tiveram seus direitos não reconhecidos no plano interno de cada Estado.



Foi o que ocorreu, por exemplo, no caso *Lagos del Campo contra a República do Peru*, no qual o Estado peruano não respeitou o compromisso que assumiu com as normas internacionais do plano interamericano. Neste caso, o Peru, mais especificamente o seu Poder Judiciário, não assegurou a proteção ao emprego do trabalhador Lagos del Campo. Este, então, processou o Estado peruano perante a Corte Interamericana, que, por sua vez, reconheceu o descumprimento da legislação internacional pertinente e condenou a República peruana a indenizar o demandante, diante da violação do seu direito de proteção ao emprego por parte do Estado (SANTOS, 2019, p. 389).

Sempre que o Estado membro não cumpre a norma internacional, ou viola os precedentes da Corte, ele estará sujeito a uma condenação com o objetivo de reparar a lesão causada à pessoa cujo direito não foi reconhecido no plano interno do país. No caso mencionado, a Corte reconheceu a proteção ao emprego, impondo que o Estado membro deverá providenciar que o empregador reintegre ou indenize o trabalhador despedido arbitrariamente ou sem justa causa, ou o próprio Estado membro poderá ser condenado a indenizar diretamente o trabalhador. Ou seja: ou o empregador responde pelos seus atos, ou o Estado membro pode ser responsabilizado por sua decisão em não condenar o empregador. O Estado nacional, pois, responde pela violação da norma internacional (HITTERS, 2007, p. 203-222), devendo indenizar diretamente o empregado.

Assim, cabe à Inspeção do Trabalho, como órgão do Poder Executivo, buscar a efetiva aplicação dos tratados internacionais sobre direitos humanos e das convenções da Organização Internacional do Trabalho pela Inspeção do Trabalho, analisando-se, para tanto, o respeito à suprallegalidade, como decidido no RE 466.343-1 SP, bem como à sua eficácia paralisante e o princípio *pro homine*. Dessa forma, serão respeitados os preceitos da Constituição Federal de 1988 acerca da fundamentalidade do direito ao trabalho e garantida a sua concretude e o Estado brasileiro agirá proativamente para cumprir os seus compromissos internacionais.

5 CONCLUSÃO

Uma vez que o tratado internacional sobre direitos humanos é aprovado pelo Executivo e pelo Legislativo e ratificado ele passa a ter *status* supralegal, estando em um patamar hierárquico superior a elas; ficam abaixo apenas da Constituição. Dessa forma, havendo um choque entre as disposições constantes em leis brasileiras e aquelas constantes em tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados, essas últimas prevalecerão, por meio da aplicação do controle de convencionalidade.

Com efeito, os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, devem, obrigatoriamente, zelar pela normatividade e efetividade do cumprimento dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. A lei ordinária só prevalece em relação aos tratados internacionais sobre direitos humanos se for mais benéfica ao empregado, em razão do princípio da norma mais favorável.

Os Auditores-Fiscais do Trabalho tem competência para a fiscalização direta de acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário, já que para que a fiscalização seja efetiva, é necessário que ela ocorra sobre todas as normas de natureza trabalhistas que integram o ordenamento jurídico brasileiro, devendo incluir, portanto, os acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil.

Os tratados internacionais sobre direitos humanos em matéria trabalhista são efetivas normas e, como tal, devem ser cumpridas. Sendo assim, é um poder-dever da Inspeção do Trabalho fiscalizar o cumprimento dos acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil.

Na prática, constatou-se que a fiscalização do ordenamento jurídico trabalhista ocorre apenas por meio da inspeção de itens da legislação interna brasileira. Dessa forma, os tratados internacionais sobre direitos humanos relacionados ao direito fundamental ao trabalho decente, em alguns casos, têm o seu conteúdo aplicado no Brasil e contam com fiscalização por parte da Inspeção do Trabalho. Contudo, o monitoramento da observância desses diplomas normativos é realizado de forma meramente indireta, ocorrendo apenas nos casos em que a legislação brasileira trata sobre o tema de forma similar.



Nos casos em que há divergência de tratamento sobre determinado tema entre os tratados internacionais sobre direitos humanos e a legislação interna, a aplicação e a fiscalização dessa última acaba prevalecendo, em desrespeito ao *status* de supralegalidade daqueles. A desconsideração da normativa internacional também ocorre quando os tratados internacionais versam sobre determinado tema acerca do qual a legislação interna é omissa. Há, portanto, o desrespeito à Constituição da República de 1988 e à autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 466.343-1 SP.

É necessário reformular o ementário da Inspeção do Trabalho para que passe a prever os casos nos quais os tratados internacionais contenham disposições distintas da legislação interna brasileira. O ementário deve passar a prever, ademais, casos em que há uma disposição em tratados internacionais sobre a qual o ordenamento interno seja omissivo.



Essa é medida que se impõe, principalmente por ser competência dos Auditores-Fiscais do Trabalho fiscalizar “o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário”, nos termos do art. 11, inciso V, da referida Lei nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002. Veja-se que a competência fixada pela referida lei não é apenas fiscalização da legislação interna. Se a intenção do legislador fosse a fiscalização apenas da legislação interna, a Lei nº 10.593/2002 não iria prever expressamente a competência para os acordos, tratados e convenções internacionais.

Além disso, foi verificado que é necessário disponibilizar publicamente o ementário da Inspeção do Trabalho de forma atualizada para a sociedade.

Identificou-se que é importante o cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, inclusive porque o respectivo descumprimento pode acarretar a responsabilização direta do Estado brasileiro a indenizar o ofendido.

Por fim, concluiu-se que cabe à Inspeção do Trabalho, como órgão do Poder Executivo, buscar a efetiva aplicação dos tratados internacionais sobre direitos humanos e das convenções da Organização Internacional do Trabalho, em respeito à supralegalidade desses diplomas, como decidido no RE 466.343-1 SP, bem como à sua eficácia paralisante e o princípio *pro homine*. Dessa forma, serão respeitados os preceitos da Constituição Federal de 1988 acerca da fundamentalidade do direito ao

trabalho e garantida a sua concretude e o Estado brasileiro agirá proativamente para cumprir os seus compromissos internacionais.

REFERÊNCIAS

ANAMATRA, Associação Nacional do Magistrados da Justiça do Trabalho. 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho. Enunciado 70 Teletrabalho: Custeio de Equipamentos. Brasília. 09 e 10 out. 2017. Disponível em: < <http://www.jornadanacional.com.br/listagem-enunciados-aprovados-vis1.asp> >. Acesso em: 27 jun. 2022.

ASSUMPÇÃO, L. F. Monsores de. *A inspeção do trabalho no Brasil: apontamentos acerca do processo de reconfiguração institucional a partir da Constituição Federal de 1988*. Brazilian Applied Science Review (BASR), v. 2, p. 1269-1279, 2018. Disponível em: < <https://brazilianjournals.com/index.php/BASR/article/view/514> >. Acesso em: 16.03.2022.

ASSUMPÇÃO, L. F. Monsores de. *Redemocratização e transformação da Inspeção do Trabalho no Brasil: alguns aportes sobre eficiência e fragilidades*. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 1, jan./abr. 2016. Disponível em: < <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/76> >. Acesso em: 16.06.2022.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. A reforma trabalhista e o retrocesso na proteção jurídica da saúde e segurança no trabalho. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, n. 51, 2017. Disponível em: < https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/125458/2017_beltramelli_neto_silvio_reforma_trabalhista.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em 28.05.2022.

BIGNAMI, Renato. *A modernização da Inspeção do Trabalho no Brasil*. Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2017, p. 282-310. Disponível em: < <https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/article/view/16> >. Acesso em 15.03.2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 de março 2022.

BRASIL. Decreto Nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasília, DF, 27 dez. 2002. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 nov. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF, 1º mai. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Ementário. Elementos para Lavratura de Autos de Infração. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCFB3F0F26BE5/pub_ementario_2008.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. *Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.* Disponível em: < https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19173773/do1-2017-07-14-lei-no-13-467-de-13-de-julho-de-2017-19173618>. Acesso em: 18 de março 2022.

BRASIL. Norma Regulamentadora N.º 03. Embargo e Interdição. Brasília, DF, Última modificação: Portaria SEPRT 1068, de 23/09/2019. Disponível em: < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Norma Regulamentadora N.º 28. Fiscalização e Penalidades. Brasília, DF, Última modificação: Portaria SEPRT n.º 9.384, de 06 de abril de 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Portaria Nº 667, de 8 de novembro de 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência – MTP. Organização e a tramitação dos processos administrativos de auto de infração e de notificação de débito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e da Contribuição Social. Brasília, DF, 8 nov. 2021. Disponível em: <

<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-667-de-8-de-novembro-de-2021-359094059> >. Acesso em: 27 jun. 2022.

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, A. C. P. C.. *Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 79, p. 199-219, 2013.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2020.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A Reforma Trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUSTIN, Miracy Brabosa de Sousa. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HITTERS, Juan Carlos. La responsabilidad del Estado por violación de tratados internacionales. El que “rompe” (aunque sea el Estado) “paga”. *Estudios Constitucionales*, v. 5, n. 1, junio, 2007, p. 203-222. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago, Chile. ISSN 0718-0195. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82050108.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991

MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991.

MATTJE, Emerson. MATTJE, Daiane. A Auditoria-Fiscal do Trabalho no Brasil em Perspectiva Histórica. *Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho*, 2017, p. 128-147. Disponível em: < <https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/article/view/8/9> >. Acesso em 13.03.2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. 8 ed. São Paulo: Método, 2021.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 64.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; ROCHA, Matheus Lins. *O controle de convencionalidade como mecanismo efetivador do direito humano fundamental ao*

trabalho: a sua aplicação no âmbito da reforma trabalhista. Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia, Salvador, v. 7, n. 10, p. 210-236, out. 2018.

POPPER, Karl Raymund. *Lógica das ciências sociais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

SANTOS, Edilton Meireles de Oliveira A persistente interpretação institucionalista (positivista-nazifascista) no Direito do Trabalho brasileiro. In: NEMER NETO, Alberto et al. *80 anos da Justiça do Trabalho: a democracia e a cidadania à luz da tutela jurisdicional trabalhista*. São Paulo: LEX ; OAB Nacional, 2021. p. 335-370.

_____. *Corte Interamericana de Direitos Humanos e a garantia de emprego no Brasil*. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, p. 378-395, 2019.

SEVERO, Valdete Souto. O Tribunal Superior do Trabalho e a Importância da Aplicação das Normas da Organização Internacional do Trabalho em Tempos de Exceção. In: ROCHA, Cláudio; PORTO, Lorena; ALVARENGA, Rúbia; Pires, Rosemary. *A organização internacional do trabalho: sua história, missão e desafios*. Vol. 1. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

ABSTRACT

The present work sought to examine the systematic application of international human rights treaties in Brazil, focusing on the constitutional discipline, in particular, the treatment given by the Federal Supreme Court - STF. After that, sought to analyze the competence of the Labor Inspection for the administrative inspection of these instruments, also focusing on the practice of labor inspection. Finally, it was investigated whether the Labor Inspectors exercise effective supervision of international treaties on human rights in labor matters ratified by Brazil. To this end, the Labour Inspection Enumeration Manual was examined, used for the inspection of employers and for the drawing up of Infraction Notices.

Key words: International Treaties on Human Rights; Labor Inspection; enumeration manual.

A FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO DOMÉSTICO CONTEMPORÂNEO E A INVIOABILIDADE DOMICILIAR: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Jamile Freitas Virginio¹

Sumário: 1 Introdução. 2 Da fiscalização do trabalho doméstico, da inviolabilidade domiciliar e do ingresso no domicílio do empregador pela autoridade trabalhista sem prévia autorização judicial em caso de crime de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo. 3 Da eventual responsabilidade criminal da autoridade trabalhista quanto aos crimes de abuso de autoridade de invasão de domicílio e violação de domicílio. 4 Conclusão. Referências.

RESUMO

Apesar da abolição formal da escravatura em 1888, hodiernamente, ainda se encontram trabalhadores prestando seus serviços, há décadas, em troca de pouco mais que moradia e alimentação, principalmente no âmbito do trabalho doméstico. Ocorre que, o resgate destes trabalhadores, com certa frequência, esbarra na dificuldade de se fiscalizar decorrente do princípio da inviolabilidade domiciliar. O objetivo do presente artigo é analisar em que medida a inviolabilidade domiciliar é oponível ao dever do Auditor-Fiscal do Trabalho de proteger os direitos constitucionalmente assegurados aos obreiros domésticos, especialmente num contexto de submissão a condições análogas às de escravo. Utilizou-se o método dedutivo, com a técnica documental, notadamente a partir do estudo da legislação vigente e pesquisa jurisprudencial, dada a carência de estudos acadêmicos relevantes sobre a temática específica. Concluiu-se pela prescindibilidade de mandado judicial para ingresso forçado da Inspeção do Trabalho, no âmbito domiciliar, em caso de fundadas suspeitas prévias quanto à ocorrência do crime de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo.

Palavras-chave: Trabalho escravo doméstico. Inviolabilidade de domicílio. Poder de polícia administrativo. Ingresso forçado. Inspeção do Trabalho.

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará e pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Fundação Armando Álvares Penteado.

1 INTRODUÇÃO

Formalmente, o trabalho escravo foi abolido no Brasil aos 13 de maio do ano de 1888, com a edição da Lei Áurea, cujo artigo 1º assim determinou: “Art. 1º. É declarada extinta, desde a data desta Lei, a escravidão no Brasil” (BRASIL, 1888).

Inobstante a mudança legislativa, a fragilidade da cidadania recém adquirida se mostrava na persistência de situações que mantiveram os trabalhadores sem possibilidade de verdadeiramente se desligarem de seus patrões (GATO, 2019)².

Desse modo, a assinatura da Lei Áurea representou tão somente o fim do direito de propriedade de uma pessoa sobre a outra, acabando com a possibilidade de, legalmente, se possuir um escravo no Brasil.

Conforme Chalhoub (2012), no Brasil oitocentista, as fronteiras entre o trabalho escravo e o trabalho livre eram bem mais porosas que as suas definições legais poderiam sugerir, sendo que a força da escravidão tornava precária a experiência de negros livres e pobres no Brasil oitocentista.

Como resultado, muitos ex-cativos, com vínculos territoriais e familiares já bastante esgarçados pelo próprio processo de escravização, ausentes ainda quaisquer tipos de indenizações estatais ou patronais em razão do labor ou mesmo programas de recolocação social frente à baixa escolarização e profissionalização desse contingente, se viram obrigados a, para sua sobrevivência, continuar oferecendo seus serviços aos antigos patrões em troca não de salários, mas, muitas vezes, de nada além de moradia e comida. Essa forma de exploração guarda especial

² “Na cidade de São Luís, foram noticiadas denúncias de que alguns senhores insistiam na escravidão, valendo-se de brechas legais para alegar que a Lei Áurea não revogava a obrigação de cumprimento das prestações de serviços pelos adolescentes e crianças alforriadas por efeito da Lei do Ventre Livre (ou Lei Rio Branco), assinada em 28 de setembro de 1871. Argumentavam que as crianças nascidas de ‘ventre livre’ – as chamadas ‘ingênuas’ – deveriam permanecer sob o controle dos ex-senhores de sua mãe até os 21 anos. O jornal A Pacotilha denunciou logo no dia 22 de Maio de 1888, menos de uma semana após a Abolição, ‘que filantropos há que, não sabemos com que direito, ou com que título, conservam reclusos, debaixo de sete chaves, como se costuma dizer, libertos pela lei de 13 de Maio. Dizem-nos que esta gentileza se dá lá pelas bandas do Caminho Grande’. O não cumprimento da lei deixava no ar o fantasma da reescravização. O problema do não pagamento da indenização aos senhores de escravos foi outro esteio de legitimação da escravização ilegal de pessoas no imediato pós-Abolição. Uma missiva publicada em 28 de junho de 1888 no Diário do Maranhão, enviada de Vargem Grande, pedia providências ao presidente da Província indagando: ‘[...] é possível ter-se ainda debaixo de sujeição os ex-escravizados sob o pretexto de não ter sido o possuidor indenizado do valor dos mesmos, pois aqui tem uma entidade representativa que ainda os tem sob domínio, tendo até um deles se evadido par gozar do seu direito’”. (GATO, 2019)

analogia com as manifestações contemporâneas da escravidão, principalmente no âmbito do trabalho doméstico^{3 4}.

Dados constantes do Radar SIT – Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (BRASIL, 2022) apontam que, sem embargo de haver resgates de trabalhadores submetidos à escravidão contemporânea oficialmente catalogados desde o ano de 1995, apenas em 2017 se deu o primeiro resgate de trabalhador doméstico no país. O Relatório de Fiscalização da Operação nº 63/2017 (BRASIL, 2017) informa que, no município de Rubim/MG, uma trabalhadora doméstica de 68 anos, analfabeta, trabalhava sem salário e sem folga há 8 anos, apresentando total ignorância sobre seus direitos⁵.

³ “Segundo a historiadora e escritora Marília Bueno de Araújo Ariza, mesmo após a abolição, em 1888, mulheres e homens negros continuaram sendo servos ou escravos informais, o que também deixou seu legado no mercado de trabalho.” Tal lógica se mostra, no presente, ao se verificar que em cidades do sudeste brasileiro, como Rio de Janeiro e São Paulo, as domésticas são muitas vezes migrantes do Norte e Nordeste para o Sul e Sudeste. Como se sabe, o Nordeste foi destino de boa parte das populações de escravos africanos originalmente trazidas e, com a decadência econômica da região, passou a exportar mão de obra para as demais regiões do país. Há, assim, uma dinâmica geográfica, histórica e social que continua até hoje. “As domésticas de hoje são majoritariamente afrodescendentes porque justamente eram essas pessoas que ocupavam os postos de trabalho mais aviltados na saída da escravidão e na entrada da liberdade no pós-abolição”. (WENZEL, 2018)

⁴ A Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1930), concernente a trabalho forçado ou obrigatório, considera que, para seus fins, a expressão “trabalho forçado ou obrigatório” designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade. Observe-se que a Convenção - ratificada e internalizada pelo ordenamento jurídico pátrio com status supralegal, vez tratar de direitos humanos - fala em “todo trabalho ou serviço”, não fazendo diferenciação entre as espécies de trabalho ou serviços. Por seu turno, o artigo 149 do Código Penal Brasileiro tipifica a conduta de trabalho análogo ao de escravo sem especificar o ramo de atividade envolvido ou a qualidade da vítima: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.” (BRASIL, 1940). Assim, as características descritas no artigo 149 do Código Penal para criminalizar o trabalho análogo ao de escravo aplicam-se, rigorosamente, também a situações em que a escravização se dê mediante exploração do trabalho doméstico.

⁵ “A vítima, [...], conhecia a família da empregadora, [...], há quase trinta anos. Inicialmente, a Sra. (...) e seu esposo, quando vivo, trabalharam para o pai da empregadora, [...]. Eles laboravam e moravam na fazenda Córrego da Fatura, no município de Rubim/MG. Com o passar do tempo, foram morar no distrito de Itapiru, habitavam uma casa na Vila Cruzeiro, [...], sendo que o marido continuava a trabalhar na fazenda. Após a morte do esposo, em 2008, a Sra. [...] devolveu a casa [...] e foi morar e trabalhar como doméstica na casa da Sra. [...], tendo residido, juntamente com sua patroa, inicialmente em uma casa em Almenara e depois em uma casa no distrito de Itapiru, em Rubim/MG. [...] não tendo outra residência para morar, nem alternativa de vida, restou-lhe trocar seus serviços pelo abrigo ofertado [...]. Durante esse período, foi concedido pelo INSS [...] uma pensão por morte,

Ainda segundo Radar SIT (BRASIL, 2022), em 2017, mais um resgate ocorreu na cidade de Elísio Medrado/BA e, no ano de 2018, ocorreram outros dois resgates, sendo um em Ipirá/BA e outro em Cantá/RR. Já ao longo de 2019, o número de resgates saltou para cinco e ficou em três no ano de 2020.

Ocorre que, o último desses três resgates ocorridos no ano de 2020 foi o de Madalena Gordiano, ocorrido em Patos de Minas/MG, ganhando ampla repercussão na mídia nacional (GLOBO, 2020) e internacional (*EL PAÍS*, 2021). A comoção gerada a partir do caso, principiou uma gradativa desnaturalização social da prática, redundando no aumento do número de denúncias envolvendo trabalho escravo doméstico.

Conforme dados obtidos junto à Divisão de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho em Condições Análogas às de Escravo - DETRAE do Ministério do Trabalho e Previdência, as denúncias de trabalho escravo doméstico saltaram de uma, em 2019, e cinco, em 2020, para 82 no ano de 2021, quando foram registrados, no Radar SIT, o resgate de 31 destes trabalhadores (BRASIL, 2022).

Não obstante, o número de resgates, quando considerado o contingente nacional de trabalhadores domésticos, ainda é ínfimo.

Os empregados domésticos somente passaram a ter direitos equiparados aos de qualquer trabalhador - como limitação de jornada e pagamento de horas extras, adicional noturno, seguro contra acidentes do trabalho etc. - a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 72/2013 (BRASIL, 2013) e a sua posterior regulamentação, por meio da Lei Complementar nº 150/2015 (BRASIL, 2015). Contudo, ainda há um longo caminho a ser trilhado para a efetivação de tais direitos.

Dados da PNAD Contínua (IBGE, 2021) revelam que, no ano de 2020, havia uma população ocupada em serviços domésticos de 4,9 milhões de pessoas. Deste quantitativo, 92% eram mulheres, sendo destas 65% negras, resultado do somatório

em virtude do falecimento de seu marido. Tal fato, diante do desconhecimento sobre leis da trabalhadora, fez com que ela devotasse enorme gratidão à empregadora, [...], imaginando ter sido ela a responsável pela concessão do benefício. [...] Concomitantemente ao descrito, a empregadora [...] contratou empréstimos consignados junto a instituições financeiras, cuja garantia de pagamento era o benefício previdenciário da vítima, diga-se analfabeta. Quando abordado o assunto, a vítima tinha consciência de um empréstimo consignado, que acreditava ter sido feito pelo seu finado marido. Todavia, após a concessão do benefício - Pensão por Morte - foram feitos 10 (dez) empréstimos consignados, sendo que 3 (três) ainda eram ativos e comprometiam quase toda a margem consignável de 30% do benefício.”. (BRASIL, 2017).

de pretas e pardas. O índice de informalidade, caracterizado pela ausência de assinatura de Carteira de Trabalho, chegava a 3,4 milhões de pessoas, correspondendo a 75% dos profissionais ocupados no ano de referência.

Ocorre que, os resgates de trabalhadoras e trabalhadores nos ambientes domésticos, com certa frequência, esbarram na dificuldade de se fiscalizar decorrente do princípio da inviolabilidade domiciliar.

Como é possível ao Auditor-Fiscal do Trabalho investigar as condições sob as quais se desenvolve determinada relação laboral quando, diferentemente de outras, ela se dá nos limites de ambiente recoberto sob o manto da inviolabilidade? Pode o agente da inspeção adentrar aos domicílios à pretexto de resguardar direitos trabalhistas de empregados domésticos? Em caso positivo, sob quais condições poderá se dar tal ingresso?

O objetivo do presente artigo é, portanto, analisar em que medida a inviolabilidade domiciliar do empregador é oponível ao dever do Auditor-Fiscal do Trabalho, no exercício do poder de polícia administrativa, de proteger os direitos constitucionalmente assegurados aos obreiros domésticos, especialmente num contexto de submissão a condições análogas às de escravo.

A discussão se faz necessária ante a inquietação existente dentro da própria Administração Pública, responsável pela implementação das políticas públicas de combate ao trabalho análogo ao de escravo, bem como frente aos administrados, os quais podem ser objeto de procedimento fiscal envolvendo relações trabalhistas desenvolvidas dentro de seu domicílio.

No caso de flagrância, o ingresso regular em domicílio alheio sem prévio mandado judicial, na linha de inúmeros precedentes dos Tribunais Superiores, depende, para sua validade e regularidade, da existência de fundadas razões (justa causa) que sinalizem para a possibilidade de mitigação do direito fundamental em questão. É dizer, apenas quando o contexto fático anterior à invasão permitir a conclusão acerca da ocorrência de crime no interior da residência - cuja urgência em sua cessação demande ação imediata - é que se mostra possível sacrificar o direito à inviolabilidade do domicílio.

Acerca da temática há diversos precedentes autorizando a entrada forçada, sem prévio mandado judicial, de agentes das forças policiais quando da existência de

fundadas razões da ocorrência de crime, especialmente quanto a delitos continuados ligados ao tráfico de drogas. A hipótese testada, portanto, foi saber se o mesmo raciocínio pode ou não ser aplicável ao Auditor-Fiscal do Trabalho na conjuntura do crime de trabalho análogo a escravo.

Utilizou-se o método dedutivo, com a técnica documental, notadamente a partir do estudo da legislação vigente e jurisprudência, dada a carência de estudos acadêmicos relevantes sobre a temática específica tratada. A legislação foi coletada, catalogada e analisada de forma a identificar as competências atribuídas à Auditoria-Fiscal do Trabalho, os procedimentos possibilitados em ação direcionada para erradicação do trabalho doméstico em condição análoga à de escravo e o respaldo normativo para a eventual medida invasiva. Já a pesquisa jurisprudencial buscou verificar como o acesso *invito domino* vem sendo tratado pelos Tribunais Superiores pátrios quando é manejado por outros agentes estatais dotados de poder de polícia administrativa diversos das forças policiais. Para tanto, efetuou-se busca utilizando como palavras-chave os termos “inviolabilidade”, “domicílio” e “fiscalização”, nos sítios eletrônicos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Todos os achados foram analisados qualitativamente e catalogados sempre que se encaixassem à hipótese investigada.

A conclusão apontou para a prescindibilidade de mandado judicial ao ingresso domiciliar forçado por Auditor-Fiscal do Trabalho em caso de fundadas suspeitas prévias da ocorrência de crime de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo.

2 DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO, DA INVIOABILIDADE DOMICILIAR E DO INGRESSO NO DOMICÍLIO DO EMPREGADOR PELA AUTORIDADE TRABALHISTA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL EM CASO DE CRIME DE REDUÇÃO DE TRABALHADOR A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO

Impõe-se destacar a importância dos direitos trabalhistas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88 (BRASIL, 1988), que lhes reservou a posição de direitos fundamentais, conforme se depreende da leitura do artigo sétimo

da mencionada Carta. Nesse contexto, o art. 21, inciso XXIV, da CRFB/88 outorgou à União a competência de organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho.

Trata-se de atividade administrativa essencial ao fiel cumprimento da legislação trabalhista e, desta forma, se revela instrumento de efetivação de direitos fundamentais.

No plano infraconstitucional, coube ao Auditor-Fiscal do Trabalho, na forma da Lei nº 10.593/2002 (BRASIL, 2002), dentre outras, a atribuição de assegurar o cumprimento das obrigações legais e regulamentares no âmbito da relação de emprego bem como o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário, conforme se depreende de seu art. 11, que também outorga ao ocupante do cargo, no exercício das suas funções, a condição de autoridade trabalhista (art.11, §2º).

Quanto aos empregadores domésticos, não são eles excluídos da fiscalização trabalhista. Prevê a lei que tal ação fiscal tenha natureza prioritariamente orientadora e que se respeite o critério da dupla visita⁶ para a lavratura de autos de infração, excetuado quando for constatada infração por falta de anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização. Ademais, inspirada no mandamento constitucional da inviolabilidade domiciliar, a lei estabelece, como regra geral, a necessidade de prévio agendamento e entendimentos para visitas domiciliares (art. 11-A da Lei nº 10.593/2002). Vejamos:

Art. 11-A. A verificação, pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, do cumprimento das normas que regem o trabalho do empregado doméstico, **no âmbito do domicílio do empregador**, dependerá de agendamento e de entendimento prévios entre a fiscalização e o empregador. (grifo nosso)

No mesmo sentido, o tema foi tratado na art. 106 da Instrução Normativa MTP nº 02/2021, em obediência direta ao dispositivo acima colacionado, também bebendo

⁶ O critério de dupla visita é uma condição a ser observada pela Auditoria-Fiscal do Trabalho para a validade de autos de infração. Estabelece-se que, diante de empregadores que se enquadram nas taxativas hipóteses legais de sua incidência, somente é possível elaborar autos de infração após uma primeira visita, presencial ou não, por meio da qual a Auditoria-Fiscal do Trabalho formaliza orientações, instruções ou advertências ao empregador quanto ao dever de conformidade ao ordenamento jurídico.

da mesma fonte da proteção constitucional à inviolabilidade domiciliar (BRASIL, 2021):

Art. 106. Em caso de necessidade de fiscalização do local de trabalho, o Auditor-Fiscal do Trabalho, após apresentar sua Carteira de Identidade Fiscal e **em observância ao mandamento constitucional da inviolabilidade do domicílio**, dependerá de consentimento expreso e escrito do empregador para ingressar na residência onde ocorra a prestação de serviços por empregado doméstico. (grifo nosso)

Observe-se, de plano, que, em se tratando de normas que visam à proteção da inviolabilidade domiciliar do empregador, não há que se falar de sua aplicação quando o local a ser inspecionado não for domicílio do empregador, mas tão somente do(s) empregado(s). Para tal hipótese, a autorização, ainda que informal, do empregado é suficiente, posto não haver outro indivíduo a ter sua inviolabilidade domiciliar garantida que não ele próprio.

Estes casos são muito comuns quando o trabalho doméstico é desenvolvido no ambiente rural (sitiantes, caseiros e moradores) ou em imóveis abandonados no ambiente urbano. Em propriedades rurais, tais quais sítios e fazendas, corriqueiramente não há coabitação entre patrões e empregados domésticos, existindo, muitas vezes, mesmo edificações e/ou acessos independentes. Sob tais circunstâncias, parece-nos razoável inferir que o consentimento do empregador seja dispensável ao Auditor-Fiscal do Trabalho cumpridor de seu mister fiscalizatório e, em havendo oposição por parte daquele à entrada da Inspeção do Trabalho, configurado estará o embaraço à fiscalização⁷, cabendo autuação específica inclusive e seus efeitos decorrentes⁸.

De outro lado, há também que se frisar que o local de trabalho dos empregados domésticos, por vezes, é muito mais amplo do que aquele abrangido sob o manto protetor da inviolabilidade domiciliar do empregador, sendo certo que não se incluem

⁷ O art. 630, §§ 3º e 4º, da CLT impõem ao administrado quatro obrigações relativas ao trabalho do Auditor-Fiscal: permitir-lhe o livre acesso a todas as dependências dos estabelecimentos sujeitos à inspeção; prestar-lhe os esclarecimentos exigidos; exhibir-lhe, imediatamente ou em dia previamente agendado, os documentos sujeitos à inspeção; e conceder-lhe passe livre, caso sua atividade seja a de transporte coletivo. O §6º do mesmo artigo define como embaraço ou resistência o descumprimento destes deveres.

⁸ No caso do trabalho doméstico, o embaraço à fiscalização afasta o critério da dupla visita e pode influenciar diretamente no valor da multa a ser imposta ao autuado em casos específicos, previstos normativamente.

no conceito de domicílio do empregador as áreas comuns de condomínios fechados – às quais o Auditor-Fiscal do Trabalho tem a prerrogativa de livre acesso no exercício de suas funções⁹ -, as externalidades de condomínios e casas, como ainda outros ambientes laborais expandidos¹⁰.

Cabe ainda considerar que, por vezes, mesmo havendo coabitação entre empregado e empregador, os elementos de prova buscados em determinada ação fiscal que envolva a exploração do trabalho doméstico podem ser obtidos de outras formas e mesmo prescindam da inspeção dentro do espaço domiciliar.

Para além do ambiente laboral expandido acima retratado, outro bom exemplo disso é a notificação de terceiros para apresentação de documentos que, em sua posse, detenham informações e dados referentes à relação laboral investigada. É o caso de condomínios residenciais que dispõem de cadastro de moradores e prestadores de serviços, inclusive com controle individualizado por unidade de entrada e saída destes últimos.

A já citada Lei nº 10.593/2002 (BRASIL, 2002), no art. 11, prevê as seguintes atribuições ao Auditor-Fiscal do Trabalho no exercício de seu cargo:

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;

⁹ Conforme o artº 9º do Decreto nº 4.552/2002, que aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho: “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.” Ainda: “Art. 13. 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.” Por fim: “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.” (BRASIL, 2002)

¹⁰ Exemplificam-se, parques, praças, escolas, clubes, academias ou ambientes de prática desportiva, consultórios de saúde, clínicas e hospitais, padarias, supermercados, açougues, mercearias e outros tantos lugares a que se dirijam os trabalhadores domésticos no exercício de suas funções. São os casos das babás - que saem para passear em praças ou brincar nos parquinhos com crianças, conduzindo-as ainda à escola, à natação, ao futebol etc. - cuidadores de idosos – que os levam para exames, consultas, tratamentos fisioterápicos etc. - e demais manutenedores do lar – que passeiam com animais domésticos, fazem compras de gêneros alimentícios ou de limpeza em nome de seus patrões etc.

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 e a constituição e o lançamento dos créditos referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e à contribuição social de que trata o art. 1º da Lei Complementar no 110, de 29 de junho de 2001, 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 arts. 17 e 18 do Código Comercial.

VII - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural. (grifo nosso)

Quando o Auditor-Fiscal do Trabalho solicita documentos pertinentes à fiscalização trabalhista, age dentro da atribuição estabelecida no art. 11, inciso I, da mencionada Lei nº 10.593/2002. Aliás, se o inciso VI do referido artigo lhe assegura o poder de apreender documentos, materiais, livros e assemelhados, com muito mais razão - na lógica de que quem pode o mais, pode também o menos - lhe permite a mera expedição de notificação para que tais documentos sejam apresentados em prazo razoável, o que está explícito no art. 18, incisos IV e V do Decreto nº 4.552/2002 (BRASIL, 2002):

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:

a) os registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), visando à redução dos índices de informalidade;

[...]

III - 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;

IV - expedir notificação para apresentação de documentos;

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;

[...]

VII - 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;

[...] (grifo nosso)

Nos parece irrelevante o fato de que os condôminos e seus trabalhadores domésticos não sejam empregados do condomínio, uma vez que lhe cabe, na condição de terceiro, colaborar com a fiscalização do trabalho quando esta procura investigar eventuais ilícitos praticados em contratos de trabalho que se desenvolvem dentro de seu espaço físico.

A dicção da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (BRASIL, 1943) e do já mencionado Decreto nº 4.552/2002 (BRASIL, 2002) autorizam a conclusão acima ao preverem, expressamente, a obrigatoriedade de cooperação.

O art. 630, §§ 3º e 4º da CLT, dispõe:

§ 3º - O agente da inspeção terá livre acesso a todas dependências dos estabelecimentos sujeitos ao regime da legislação, sendo as empresas, por seus dirigentes ou prepostos, obrigados a prestar-lhes os esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições legais e a exhibir-lhes, quando exigidos, quaisquer documentos que digam respeito ao fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

§ 4º - Os documentos sujeitos à inspeção deverão permanecer, sob as penas da lei nos locais de trabalho, somente se admitindo, por exceção, a critério da autoridade competente, sejam os mesmos apresentados em dia hora previamente fixados pelo agente da inspeção.

Já conforme o art. 9º do Decreto nº 4.552/2020, todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, inclusive profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos e embarcações estrangeiras estão sujeitos à Inspeção do Trabalho¹¹. Por seu turno, segundo o art. 13 do mesmo diploma normativo, ao Auditor-Fiscal do Trabalho é garantido o livre ingresso, sem prévio aviso e a qualquer hora ou dia em todos os locais mencionados no art. 9º¹². Por fim, no art. 14 se sacramenta a obrigatoriedade dos sujeitos à Inspeção do Trabalho com ela cooperar, lhe franqueando livre acesso e lhe exibindo os documentos e materiais solicitados para o exercício do mister fiscalizatório¹³.

¹¹ “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.” (BRASIL, 2002)

¹² “Art. 13. 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.” (BRASIL, 2002)

¹³ “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

Tais dispositivos deixam clara a obrigação legal de prestar esclarecimentos e de apresentar documentos que digam respeito ao cumprimento de normas trabalhistas.

O procedimento, inclusive, além de respaldo nos dispositivos acima elencados, semelha se enquadrar nas hipóteses de tratamento de dados sem o consentimento do titular previstas no art. 11, inciso II, alíneas a e b da Lei nº 13.709/2018 (BRASIL, 2018)¹⁴, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados¹⁵.

Por derradeiro, o procedimento orna ainda com a peculiaridade da fiscalização do trabalho doméstico que, dada a já citada proteção constitucional à inviolabilidade do domicílio, faz com que a Auditoria-Fiscal do Trabalho, muitas vezes, se oriente a uma fiscalização indireta, não presencial, através da solicitação de documentos que comprovem que o empregador cumpre suas obrigações trabalhistas. Assim, para que tal fiscalização seja iniciada com um grau mínimo de êxito, é essencial que o Auditor-Fiscal do Trabalho tenha à sua disposição dados elementares, tais quais nome de empregado e empregador, endereço do local de trabalho e número de Cadastro de Pessoa Física - CPF, a fim de viabilizar o cruzamento de informações com diversos bancos de dados governamentais aos quais, institucionalmente, já tenha acesso.

Feitas tais ponderações, cumpre-nos enfrentar os casos em que a inspeção deva ocorrer necessariamente no âmbito domiciliar do empregador e melhor discorrer acerca da eventual possibilidade de ingresso pela autoridade trabalhista em tal domicílio sem autorização prévia e expressa do empregador e sem mandado judicial.

dependências e locais de trabalho, bem como exibir os documentos e materiais solicitados para fins de inspeção do trabalho.” (BRASIL, 2002)

¹⁴ “Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas; II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos; [...] § 1º Aplica-se o disposto neste artigo a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados pessoais sensíveis e que possa causar dano ao titular, ressalvado o disposto em legislação específica. § 2º Nos casos de aplicação do disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput deste artigo pelos órgãos e pelas entidades públicas, será dada publicidade à referida dispensa de consentimento, nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei.” (BRASIL, 2018)

¹⁵ Não é demais ressaltar que a Autoridade Pública age sob a presunção de legitimidade dos atos praticados. Assim, quando o Auditor-Fiscal do Trabalho solicita dados a quem quer que seja, no exercício de sua função, é de se presumir que tais dados sofrerão tratamento conforme a legislação aplicável e se destinarão ao cumprimento das atividades fiscalizadoras, sem qualquer violação aos direitos fundamentais dos titulares de dados.

A Constituição Federal de 1988 garante a inviolabilidade domiciliar e específica, no art. 5º, inciso XI, as hipóteses que autorizam o ingresso de terceiros em residência alheia sem o consentimento do morador, não se configurando situação de ilegalidade (BR ASIL, 1988):

Art. 5º [...] XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Assim, a inviolabilidade domiciliar resguarda o âmbito privado e familiar, assegurando um feixe de direitos, dentre os quais se encontram a intimidade, a privacidade, a paz, o sossego, a liberdade de estar só ou com a sua família sem a interferência de qualquer outra pessoa e, por fim, a liberdade de fazer o que bem entender, desde que não seja ilícito.

Não obstante, da leitura do disposto no art. 5º, inciso XI, acima transcrito se depreende que a inviolabilidade domiciliar não é um direito absoluto, sendo que há exceções reconhecidas pela própria Constituição.

Isso porque a inviolabilidade domiciliar não pode ser utilizada como um escudo protetor para a prática de ilicitudes. Neste sentido, assentada está a jurisprudência nacional, inclusive do Supremo Tribunal Federal¹⁶, na diretriz de que é possível, sem autorização judicial, o ingresso de terceiros - inclusive agentes estatais-, de modo legítimo, em domicílio alheio, ainda que contra a vontade de seu titular, mesmo que no período noturno, em ordem a fazer cessar infração penal que nele estaria sendo praticada. Ou seja, em caso de flagrante delito (LIMA, 2017).

Tratando-se de crimes permanentes, o momento consumativo do delito se protraí no tempo, expondo o seu autor à situação de flagrância enquanto não cessada sua prática.¹⁷ No caso de crimes permanentes, existe apenas uma atividade que se desenvolve no espaço-tempo e em um dado instante ela cessa, sendo impossível estabelecer um determinado momento da atividade como momento do crime, tendo em vista que todos eles se equivalem e são genéricos (MIRABETE,

¹⁶ Citam-se, dentre outros, como precedentes da Corte Maior a abonar a tese: RE 603616 (TP), HC 180288 AgR (2ª Turma), HC 168038 AgR (2ª Turma).

¹⁷ Pela permanência do flagrante no crime continuado, dispensando mandado de busca e apreensão para o ingresso em domicílio alheio, trazemos os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal: RHC 121419 (2ª Turma), HC 127457 (2ª Turma), RHC 128281 (2ª Turma).

2015). Analisemos as previsões acerca do tema, nos art. 302 e 303, do Código de Processo Penal Brasileiro (BRASIL, 1941):

Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem:

I - está cometendo a infração penal;

II - acaba de cometê-la;

III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;

IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

Art. 303. Nas infrações permanentes, entende-se o agente em flagrante delito enquanto não cessar a permanência.

São frequentemente citados pela doutrina como crimes permanentes os crimes de tráfico de drogas, de extorsão mediante sequestro, de sequestro ou cárcere privado, de posse de arma de fogo, de receptação, de lavagem de dinheiro, de ocultação de cadáver e de submissão de trabalhador a condição análoga à de escravo. (NUCCI, 2012) (GRECO, 2012) (MIRABETE, 2015)

Sendo o crime de redução de pessoa a condição análoga à de escravo, previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940) um delito de natureza permanente, cujo momento consumativo se protraí no tempo, enquanto perdurar a submissão das vítima ao poder e à dominação do agente, subsistirá o estado delituoso resultante dessa conduta (NUCCI, 2012) (GRECO, 2018), caracterizando, dessa forma, a situação de flagrância que legitima o ingresso imediato, independente de prévia autorização judicial, de terceiros, inclusive de agentes estatais, em imóvel particular, em consonância com o disposto no art. 5º, inciso XI, da Carta Maior.

Assim, dos dispositivos invocados (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, c/c art. 149 do Código Penal Brasileiro e arts. 302 e 303 do Código de Processo Penal), em fiscalização na qual se investigue ou se constate a submissão de trabalhadores domésticos a condições análogas às de escravo, seria, em tese, juridicamente possível ao Auditor-Fiscal do Trabalho o ingresso no domicílio do empregador, ainda que contra sua vontade, sem a prévia expedição de mandado judicial, vez se tratar de crime de natureza permanente, incumbindo legalmente à autoridade trabalhista o fazer cessar.

Feita a análise da legislação vigente a apontar pela dispensa de mandado judicial ao ingresso domiciliar forçado da autoridade trabalhista em caso de crime de

redução de trabalhador a condição análoga à de escravo, resta-nos verificar se a jurisprudência reverbera no mesmo sentido.

Ocorre que a jurisprudência – e mesmo a doutrina especializada - é bastante profícua em enfrentar a questão da inviolabilidade domiciliar apenas sob a ótica da entrada forçada de agentes das forças policiais sem prévio mandado judicial, especialmente quanto a delitos continuados ligados ao tráfico de drogas. Como regra, adota-se a linha de legitimação da ação invasiva sempre que se trate de um crime permanente, ainda que com as limitações da demonstração de fundadas razões prévias.

Buscou-se, portanto, estudar os casos diversos a estes de forma a ser possível se concluir pelo tratamento similar ou não, dos tribunais superiores pátrios, a agentes estatais dotados de poder de polícia diversos daqueles integrantes dos efetivos policiais, como é o caso do Auditor-Fiscal do Trabalho na conjuntura do crime de trabalho análogo a escravo.

Assim, com o fito de compreender como o acesso *invito domino* vem sendo tratado pelos Tribunais Superiores pátrios na hipótese de ser manejado por outros agentes estatais outros que não policiais, efetuou-se busca utilizando as palavras-chave “inviolabilidade”, “domicílio” e “fiscalização”, nos sítios eletrônicos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. No primeiro caso, a pesquisa retornou 4 (quatro) acórdãos e 67 (sessenta e sete) decisões monocráticas. Já na segunda corte, 4 (quatro) acórdãos e 165 (cento e sessenta e cinco) decisões monocráticas¹⁸. Os achados foram analisados qualitativamente para confirmar seu alinhamento ao escopo proposto e catalogados sempre que a resposta fosse positiva, ou seja, sempre que a inviolabilidade de domicílio fosse questionada perante ato de agente estatal dotados de poder de polícia que não policial.

No Supremo Tribunal Federal, 2 (dois) acórdãos¹⁹ e 26 (vinte e seis) decisões monocráticas foram selecionadas. De plano, constatou-se que a Corte em nenhum momento dispensou aos agentes estatais dotados de poder de polícia administrativa tratamento díspar àquele dado aos corpos policiais em conjunturas de ingresso domiciliar forçado. A grande maioria dos julgados cuidam de precedentes específicos,

¹⁸ A data de corte da pesquisa foi 28 de setembro de 2022.

¹⁹ HC 82788 e ARE 829249 AgR.



em tema de fiscalização tributária, a propósito da extensão do conceito de “casa” a escritórios de contabilidade e afins, apenas acessíveis pelas autoridades fazendárias em caso de consentimento do administrado, quando inexistiria violação à garantia insculpida no art. 5º, XI, da Carta Maior²⁰. Sem embargo, dignas de nota são ainda as decisões da Corte Suprema que abordam não ser a inviolabilidade do domicílio uma garantia absoluta, sendo excepcionada pela Constituição Federal em determinadas hipóteses, como nas situações de flagrante delito, mesmo em face de agente estatal diverso de policial. No acórdão do HC 82788, de relatoria do Ministro Celso de Melo, a Segunda Turma faz expressamente tal correlação quanto a agentes da fazenda estaduais, sendo possível citar ainda o AI 417713 (agentes do fisco estadual), o ARE 1206577 (Fiscais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis) e o HC 106178 (cuidando, especificamente, de Auditores-Fiscais do Trabalho).

Neste último julgado, o empregador recorreu contra decisão que lhe fora desfavorável no Superior Tribunal de Justiça, alegando ilicitude das provas colhidas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho em ação de combate ao trabalho análogo ao de escravo, dada a ausência de mandado de busca e apreensão. O Superior Tribunal de Justiça entendera legítimo o comportamento dos agentes estatais que atuaram em semelhante contexto, vindo a qualificar como lícita a prova resultante da diligência realizada sem ordem judicial, por se tratar de delito permanente.

O ministro relator Celso de Melo, em decisão monocrática, entendeu não merecer reparos a decisão do Superior Tribunal de Justiça, acompanhou o parecer do Ministério Público Federal²¹ e denegou a medida pretendida pelo empregador nos seguintes termos:

²⁰ Nessa linha, dentre diversos outros, citamos: ARE 829249 AgR, ARE 861771, ARE 1143038, ARE 829249, ARE 1233225, ARE 1272413, RE 1002880, ARE 1052550, AI 701568, ARE 829249 AgR-EDv.

²¹ O Ministério Público Federal, no citado processo, opinou pela denegação do HC nos seguintes termos: “PROCESSUAL PENAL. ‘HABEAS CORPUS’. CRIMES DE REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO, FRUSTRAÇÃO DE DIREITO ASSEGURADO NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO. CP, ARTS. 149, 203, § 1º, E 297, § 4º. AÇÃO REALIZADA PELO GRUPO DE FISCALIZAÇÃO MÓVEL EM PROPRIEDADE PARTICULAR. ALEGADA ILICITUDE DAS PROVAS OBTIDAS. INOCORRÊNCIA. DESNECESSIDADE DE MANDADO DE BUSCA E APREENSÃO. PRÁTICA DE DELITOS DE NATUREZA PERMANENTE. APREENSÃO DE DOCUMENTOS E INQUIRIÇÃO DE PESSOAS. ATRIBUIÇÃO DOS AUDITORES FISCAIS PARA EMPREENDER AÇÕES COM O OBJETIVO DE

Com efeito, tratando-se de crimes permanentes, torna-se invocável, pelos agentes do Estado, a exceção constitucional que permite o ingresso legítimo de qualquer pessoa (inclusive da Polícia), a qualquer momento (do dia ou da noite), em espaços privados protegidos pela inviolabilidade domiciliar, pois – como todos sabemos – o momento consumativo do delito permanente protraí-se no tempo, expondo o seu autor à situação de flagrância.

(...)

Esse dado assume inquestionável relevo processual, pois, como se sabe, sendo o crime de redução de pessoa a condição análoga à de escravo (CP, art. 149) um delito de natureza permanente, cujo momento consumativo protraí-se no tempo, consoante acentua a melhor doutrina (...), enquanto perdurar a submissão da vítima ao poder e à dominação do agente, subsistirá o estado delituoso resultante dessa conduta, caracterizando, dessa forma, a situação de flagrância que legitima o ingresso imediato, independente de prévia autorização judicial, de terceiros, inclusive de agentes estatais, em imóvel particular, cabendo destacar, no ponto, a autorizada lição de FERNANDO CAPEZ (“Curso de Direito Penal”, vol. 2/322, item n. 5, 6ª ed., 2006):

(...)

Em suma: tenho para mim que os fundamentos subjacentes à decisão ora impugnada ajustam-se aos estritos critérios que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagrou na matéria ora em exame.

Sendo assim, pelas razões expostas, e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, indefiro este pedido de “habeas corpus”.

A decisão parece se amoldar perfeitamente aos contornos anteriormente vislumbrados nesse estudo quando da análise da legislação vigente que apontou para a prescindibilidade de mandado judicial para o ingresso domiciliar forçado da autoridade trabalhista em caso de crime de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo.

Ademais, apesar de ser o único caso registrado em que o Supremo Tribunal Federal enfrentou especificamente a oponibilidade do direito à inviolabilidade domiciliar perante a Auditoria-Fiscal do Trabalho, em todas as demais circunstâncias nas quais a garantia fundamental fora invocada frente à atuação de outros agentes estatais com poder de polícia, o tratamento dispensado pela Corte fora o mesmo dado aos agentes policiais. A saber: o ingresso se faz legítimo, nas hipóteses constitucionalmente previstas.

Neste ponto, há que se fazer notar que, em 2015, por maioria de votos, no Recurso Extraordinário nº 603616/RO, o plenário do Supremo Tribunal Federal firmou

ERRADICAR O TRABALHO ESCRAVO E DEGRADANTE, SEM NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. BUSCA E APREENSÃO DE DOCUMENTOS AUTORIZADA PELA NATUREZA PERMANENTE DOS CRIMES, QUE PROLONGA A SITUAÇÃO DE FLAGRÂNCIA. MÁCULA NÃO CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL.”

tese, na qual estabeleceu limites à entrada policial sem a prévia autorização judicial. Pela repercussão geral reconhecida, o entendimento é de observância obrigatória por todos os demais órgãos e instâncias judiciais do país²².

A Corte considerou, a nosso ver com razão, que a busca e apreensão domiciliar é uma medida invasiva, mas de grande valia para a repressão à prática de crimes e para a investigação criminal. Entretanto, levou em conta que abusos podem ocorrer, tanto na tomada da decisão de entrada forçada quanto no decurso da execução da medida, reclamando controle. Em consequência, restaria ao Poder Judiciário fortalecer o controle *a posteriori*, exigindo dos agentes estatais a demonstração de que a medida foi adotada mediante justa causa: elementos prévios à diligência para qualificar a suspeita de que uma situação que autorizaria o ingresso forçado em domicílio estava presente²³. Para tanto, o modelo probatório a ser empregado seria o mesmo do previsto para a busca e apreensão domiciliar no art. 240, §1º, do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), qual seja, a existência de fundadas razões. A

²² Tema 280/STF – tese firmada: “A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.” (STF, 2015)

²³ Colaciona-se a ementa: “Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão geral. 2. Inviolabilidade de domicílio – art. 5º, XI, da CF. Busca e apreensão domiciliar sem mandado judicial em caso de crime permanente. Possibilidade. A Constituição dispensa o mandado judicial para ingresso forçado em residência em caso de flagrante delito. No crime permanente, a situação de flagrância se protraí no tempo. 3. Período noturno. A cláusula que limita o ingresso ao período do dia é aplicável apenas aos casos em que a busca é determinada por ordem judicial. Nos demais casos – flagrante delito, desastre ou para prestar socorro – a Constituição não faz exigência quanto ao período do dia. 4. Controle judicial a posteriori. Necessidade de preservação da inviolabilidade domiciliar. Interpretação da Constituição. Proteção contra ingerências arbitrárias no domicílio. Muito embora o flagrante delito legitime o ingresso forçado em casa sem determinação judicial, a medida deve ser controlada judicialmente. A inexistência de controle judicial, ainda que posterior à execução da medida, esvaziaria o núcleo fundamental da garantia contra a inviolabilidade da casa (art. 5, XI, da CF) e deixaria de proteger contra ingerências arbitrárias no domicílio (Pacto de São José da Costa Rica, artigo 11, 2, e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 17, 1). O controle judicial a posteriori decorre tanto da interpretação da Constituição, quanto da aplicação da proteção consagrada em tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico. Normas internacionais de caráter judicial que se incorporam à cláusula do devido processo legal. 5. Justa causa. A entrada forçada em domicílio, sem uma justificativa prévia conforme o direito, é arbitrária. Não será a constatação de situação de flagrância, posterior ao ingresso, que justificará a medida. Os agentes estatais devem demonstrar que havia elementos mínimos a caracterizar fundadas razões (justa causa) para a medida. 6. Fixada a interpretação de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. 7. Caso concreto. Existência de fundadas razões para suspeitar de flagrante de tráfico de drogas. Negativa de provimento ao recurso.” (STF, 2015).

Corte Suprema entendeu que, de um modo geral, elementos que não tenham força probatória em juízo não servem para demonstrar a justa causa ou as fundadas razões.

Assim, considerado que o tratamento jurídico espelhado dos agentes estatais, na linha do que vem sendo adotado na Corte Suprema, deduz-se que a eventual entrada da Auditoria-Fiscal do Trabalho em domicílio alheio sem a prévia autorização judicial deva também estar lastreada em fundadas razões prévias.

É dizer, apenas quando o contexto fático anterior à invasão permitir a conclusão acerca da ocorrência de crime no interior da residência - cuja urgência em sua cessação demande ação imediata - é que se mostra possível sacrificar o direito à inviolabilidade do domicílio.²⁴

A dedução acima parece encontrar respaldo nos resultados da análise qualitativa da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ocasião em que foram catalogados 2 (dois) acórdãos²⁵ e 21 (vinte e uma) decisões monocráticas dentro do critério proposto de abordar a inviolabilidade domiciliar quando reclamada perante atuação de agente estatal diverso de policiais.

A par do que se constatou para a Corte Maior, o Superior Tribunal de Justiça, em seus reiterados julgados, aplica a agentes estatais dotados de poder de polícia administrativa tratamento idêntico àquele dado aos corpos policiais nas situações de ingresso domiciliar não consentido. Dentre as decisões analisadas que corroboram a

²⁴ Ocorre que a expressão “fundadas razões” traz em si conceito jurídico indeterminado, demandando complexo esforço interpretativo, com potencial fluidez jurisprudencial. Cogita-se de casos em que o agente estatal julgue dispor de indícios suficientes para a medida invasiva e o juízo venha a entender em contrário. Especificamente quanto à denúncia anônima, por exemplo, há assentada jurisprudência no sentido que ela, por si, não embasa sequer a abertura de procedimento investigativo criminal. As Cortes Superiores entendem que devem as denúncias anônimas servir não como fonte primária de prova, mas como provocação ao Poder Público para que venha a adotar medidas destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, com prudência e discricção, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo o, medidas restritivas, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento em relação à peça apócrifa. Citam-se, neste sentido, da lavra do Supremo Tribunal Federal: HC 106664, RE 1193343 AgR, RHC 103707 e RHC 117988. Assim, uma informação obtida por fonte anônima, desde que devidamente averiguada pelos agentes da inspeção e corroborada – frise-se -, poderia, em tese, validamente fundar o ingresso em residência alheia onde se constate o flagrante delito. Eis a razão de haver este artigo, sem a menor pretensão de exaurimento do tema, discorrido amplamente sobre métodos e possibilidades de fiscalização do trabalho doméstico anteriormente.

²⁵ HC 82788 e ARE 829249 AgR.

afirmação, destacamos os acórdãos do AgRg no REsp 1964757/RS26 (agentes do Ministério da Saúde) e do RHC 56872/PI (agentes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária), sendo que este último abraça expressamente a flagrância e a continuidade delitiva em oposição à inviolabilidade domiciliar, o que também ocorre nas decisões monocráticas do RE nos EDcl no RHC 086561 e do RHC 157918, vindo estes já acrescidos da tese de fundadas razões prévias fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, merecem relevo ainda as seguintes decisões monocráticas abordando a inviolabilidade domiciliar frente ao poder de polícia administrativo de agentes estatais: AgRg no REsp 1621828, RHC 153354, AREsp 380438, REsp 1486276, REsp 1208562, REsp 1251905, REsp 1151317, REsp 771660, RE no RHC 11934, REsp 1671093, AREsp 500424, AREsp 1216355, AREsp 1214997, todas pertinentes a agentes dos fiscos federal e estadual; REsp 1964757, tratando de fiscalizações empreendidas por agentes da vigilância sanitária; AREsp 1450128, preocupando-se com exercício fiscalizatório dos agentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis; AgRg no HC 748920 e REsp 1953938, cuidando respectivamente da atuação de guardas civis municipais e do serviço de inspeção estadual. As duas últimas adotam expressamente a flagrância e a continuidade delitiva em oposição à inviolabilidade domiciliar, ao passo que as demais reafirmam a necessidade, fora das estreitas hipóteses constitucionalmente previstas, do consentimento do administrado para a legitimidade do ingresso.

3 CONCLUSÃO

Como conclusão, trazemos que o Auditor-Fiscal do Trabalho, no exercício de suas funções e como autoridade trabalhista reconhecida em lei, atua como poder de polícia administrativa. Ao empreender ações lastreadas em fundadas razões e com o objetivo de erradicar o trabalho escravo contemporâneo, visando a regularização dos vínculos empregatícios dos trabalhadores eventualmente encontrados e os libertando da condição de escravidão, age em estrito cumprimento de seu dever legal, nos

²⁶ A única ressalva se dá no voto divergente de tal julgado, em que se aventa a necessidade de maiores cautelas quando a medida de invasão domiciliar é manejada por agentes estatais que não policiais, em tese menos adestrados à persecução delitiva.

moldes do determinado pelo art. 2º-C da Lei nº 7.998/1990, com redação dada pela Lei nº 10.608/2002²⁷. Excluída, portanto, está a ilicitude de sua conduta.

Interrogar pessoas, examinar e apreender documentos são prerrogativas de função inerentes e necessárias ao exercício da inspeção do trabalho, sendo dispensável mandado judicial quando se trata de flagrante delito de crime permanente, conforme legislação vigente e jurisprudência das Cortes Superiores.

O raciocínio inverso também é válido: não estando o flagrante de crime de redução previamente acompanhado de fundadas razões quanto à sua ocorrência dentro do domicílio ultrajado, não há como se aceitar a legalidade dessa ação. Mera intuição, suspeitas ou informações anônimas não são suficientes para legitimar o ingresso forçado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940.** Código Penal. Brasil, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 3 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasil: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm#:~:text=Aprova%20o%20Regulamento%20da%20Inspe%C3%A7%C3%A3o,considerando%20o%20dispost o%20no%20art.. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3692, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Brasil, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasil, 1942. Disponível em:

²⁷ “Art. 2º-C O trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, será dessa situação resgatado e terá direito à percepção de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme o disposto no § 2º deste artigo.”. (BRASIL, 1990)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasil, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL, Divisão de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho em Condições Análogas às de Escravo. **Relatório de Fiscalização da Operação 63/2017**. DETRAE. Brasil, 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013**. Brasil, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico e dá outras providências. Brasil, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Imperial nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Brasil, 1888. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.353%2C%20DE%2013,Art.. Acesso em: 10 mai 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasil, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm. Acesso em 13 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasil, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10593.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasil, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.896, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências. Brasil, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em 14 mai. 2022.

BRASIL, Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. **Radar SIT**. Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. *In*: Portal da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 10 mai 2022.

CHALHOUB, Sidney. **A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

GATO, Mateus. O massacre de 17 de novembro: Sobre raça e a república no Brasil. *In*: Novos Estudos. Novos Estudos. 13 nov 2019. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/o-massacre-de-17-de-novembro-sobre-raca-e-a-republica-no-brasil/>. Acesso em 09 mai 2022.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga. *The Brazilian women kept as slave for 38 years*. *In*: **EL PAÍS. EL PAÍS**. São Paulo, 18 jan 2021. Disponível em: <https://english.elpais.com/americas/2021-01-18/the-brazilian-woman-kept-as-a-slave-for-38-years.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Volume 1. 20ª. ed. Niterói: *Impetus*, 2018.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Especial – Volume II**. São Paulo: Ímpetus, 9ª ed., 2012

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Dados dos 4º trimestres de 2019 e 2020**. Elaboração: DIEESE, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/trabalhoDomestico.html>. Acesso em: 10 mai 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação Criminal Especial Comentada**. Salvador: Juspodivm, 2017.

LOREDO, Sthefanny e MARQUES, Marília. Fiscalização encontra em Brasília empregada doméstica que trabalhava há 28 anos sem carteira assinada. *In*: G1 Distrito Federal. **Globo**. Brasília, 03 jun 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/06/03/fiscalizacao-encontra-em-brasilia-empregada-domestica-que-trabalhava-ha-28-anos-sem-carteira-assinada.ghtml>. Acesso em: 10 mai. 2022.

MIRABETE, Julio Fabbrini, FABBRINI, Renato N. **Manual de Direito Penal**. Volume I. 31ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, Ricardo. Mulher é libertada depois de ficar em situação análoga à escravidão em Patos de Minas. *In*: MG1. **Globo**. Patos de Minas, 21 dez 2020. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/9118706/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 11ª ed., 2012.

SANTOS, Ana Paula. Idosa é resgatada após passar 72 anos em situação análoga à escravidão. *In*: Jornal Hoje. **Globo**. Rio de Janeiro, 13 mai 2022. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/10573442/>. Acesso em 16 mai. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Habeas Corpus nº 82788 / RJ**. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Órgão julgador: Segunda Turma. Julgamento: 12/04/2005. Publicação: 02/06/2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=1175237&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Recurso Extraordinário nº 603616/RO**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309449411&ext=.pdf>. Acesso em 13 mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório**. Genebra, 1930. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

WENZEL, Marina. O que faz o Brasil ter a maior população de domésticas do mundo. *In*: BBC News Brazil. **BBC**. Basileia, 26 fev 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43120953>. Acesso em 09 de maio de 2022.

THE INSPECTION OF CONTEMPORARY DOMESTIC SLAVE LABOR AND HOUSEHOLD INVIOABILITY: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE ADMINISTRATIVE POLICE POWER OF LABOR INSPECTION

ABSTRACT

Despite the formal abolition of slavery in 1888, nowadays, there are still workers providing their services, for decades, in exchange for little more than housing and food, mainly in the scope of domestic work. Nevertheless, the rescue of these workers, with a certain frequency, comes up against the difficulty of inspecting due to the principle of home inviolability. The purpose of this article is to analyze the extent to home inviolability is opposed to the Labor Inspector's duty to protect the constitutionally guaranteed rights of domestic workers, especially in a context of modern slavery. The deductive method was used, with the documentary technique, notably from the study



of current legislation and case law, given the lack of relevant academic studies on the subject specified. As conclusion, it was found that a court order for forced entry of the Labor Inspection can be dispensed in case of prior well-founded suspicions regarding the occurrence of modern slavery.

Keywords: Domestic slave labor. Inviolability of home. Administrative police power. Forced entry. Labor Inspection.

ACIDENTES DE TRABALHO: PROPOSTA DE UMA TEORIA FILOSÓFICA

José Olímpio dos Santos Neto¹

Sumário: 1 Introdução. 2 Desenvolvimento. 3 Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de pensar a possibilidade de elaboração de uma teoria filosófica de acidentes de trabalho. Tal teoria não tem a pretensão de negar ou superar as teorias já existentes, oriundas de outros campos do conhecimento. Partimos da etimologia da palavra acidente, em Comte-Sponville e em Aristóteles, até alcançar o seu significado jurídico vigente. Nossa intenção é analisar o fenômeno dos acidentes de trabalho de forma sistêmica, e para tal desenvolvemos o conceito de Contexto, como um sistema articulado, com a presença de diversas relações que ocorrem entre os seus componentes. Em seguida desenvolvemos conceitos aplicáveis aos acidentes, que serão expostos em tríades, como: acidentes quanto às suas fases, acidentes quanto aos seus aspectos, acidentes quanto aos seus modos de existência e acidentes quanto à temporalidade de seus fatores. Aplicaremos estes conceitos a uma situação real de acidente de trabalho, que foi analisado pela Fiscalização do Trabalho. Finalmente, buscaremos explicitar o ser do acidente.

Palavras-Chave: Acidentes de trabalho, teoria filosófica, ser do acidente.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é pensar a possibilidade de uma teoria que analise o fenômeno dos acidentes de trabalho sob o aspecto filosófico, no caso, metafísico. Trata-se da versão condensada de um trabalho de maior envergadura, a ser publicado posteriormente. Observo que não se trata de uma teoria elaborada com o objetivo de negar, refutar ou superar as diversas outras teorias existentes, oriundas dos mais diversos campos de conhecimento: administração, engenharia, direito, medicina,

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Possui graduação em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2006), graduação em Medicina pela Universidade do Rio de Janeiro (1992), Mestrado em Filosofia pela Universidade Gama Filho (2008), e Doutorado em Filosofia pela UFRJ, concluído em 2014. Tem experiência na área de Medicina, com ênfase em Medicina do Trabalho.



economia, psicologia, sociologia etc. Trata-se, antes, de outro viés de análise. *Nosso objetivo aqui é investigar o ser dos acidentes de trabalho*, e para tal, utilizaremos a metafísica, ramo da filosofia que estuda o ser.

Para começarmos a pensar filosoficamente sobre acidentes de trabalho, é preciso considerar que acidente de trabalho é uma espécie do gênero acidente. Retornaremos a este ponto mais adiante. Mas então, qual é o significado de acidente? Apresentaremos a seguir duas definições filosóficas, partindo dos significados etimológicos do vocábulo acidente.

Segundo André Comte-Sponville, acidente vem do latim *accidere*, que quer dizer cair em. Acidente é o que acontece a alguma coisa (objeto) ou a alguém (sujeito). É diferente do objeto e do sujeito no qual acontece, mas tem uma conexão com esse mesmo objeto ou sujeito, está ligado a eles como um apêndice, portanto possui caráter acessório, suplementar. Ex: o fato de um homem estar sentado em uma cadeira é um acidente para Aristóteles. Alguma coisa aconteceu a esse homem (ele está sentado), esse acontecimento é o acidente. Observo que não há, nesta definição, o caráter negativo comumente atribuído ao acidente, não há danos, lesões etc.



Retornando à origem etimológica de acidente, *accidere*, cair em, demonstra a característica de *verticalidade*, ou seja, revela uma dimensão vertical do acidente. Imaginemos que, após a ocorrência de um acidente grave, a busca de entender e explicar o ocorrido possa levar a sentimentos humanos de culpa por uma suposta origem divina do acidente, que poderia ser interpretado como uma punição de Deus, exemplo do cair em, da verticalidade. Outro desdobramento possível da verticalidade é o seu caráter abrupto (acontece de repente), fortuito, inesperado (sem aviso), como por exemplo uma caixa que cai em cima de alguém, dentro de um armazém. A ocorrência de um acidente perturba a suposta estabilidade do sistema, que se supunha estável, estático (imutável), permanente. O acontecimento do acidente introduz no sistema a instabilidade, a dinâmica, a dúvida. A verticalidade do acidente também revela uma *tensão*, que pode ser exposta através de oposições binárias em conflito: acontecimento x permanência, alto x baixo, instável x estável, dinâmico x estático, dúvida x certeza.

Para Aristóteles, acidente significa aquilo que se vincula a alguma coisa e pode ser verdadeiramente afirmado. *Acidente, portanto, é um atributo*, logo, qualquer



atributo que se aplicar a um sujeito será um acidente. Não existem causas definidas para os acidentes, somente uma causa fortuita, indefinida. A respeito da definição aristotélica de acidente, esta possui características de: 1- união, 2- de positividade, 3- de ser atributo, acessório, suplemento, 4- de ser indefinida. Estas quatro características podem ser descritas como: coesão, afirmação, complementaridade e indefinição. Chama a atenção o caráter acessório do acidente, semelhante ao da definição de Comte-Sponville, contudo, salta aos olhos a indefinição de suas causas. Queremos demonstrar, ao longo deste trabalho, que é possível ultrapassar esta limitação.

Passaremos da abordagem da origem etimológica para a definição jurídica: o acidente de trabalho é legalmente definido na Lei 8213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, mais precisamente no 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”. Devido às limitações deste artigo, irei me ater apenas a esta definição legal de acidente de trabalho “típico”, deixando de lado outras definições, como acidente por equiparação, doença profissional, doença do trabalho, e ainda o NTEP-Nexo Técnico Epidemiológico.

Diante desta definição, depreende-se: que o acidente do trabalho é um evento danoso, indesejável, que decorre logicamente da atividade profissional, provoca danos corporais e pode causar limitações graves, algumas irreparáveis, como a morte, e ainda outras limitações físicas que podem ou não serem revertidas. A razão, ou o fato gerador do acidente, é inesperado, a princípio externo ao trabalhador e fortuito (nem sempre), ou seja, não foi causado pela vítima. Não utilizaremos nesse trabalho a expressão *causa* dos acidentes, e depois explicaremos o porquê.

Uma crítica que julgamos interessante a respeito da definição legal de acidente de trabalho vem do médico do trabalho Primo Brandmiller, que afirma que a norma legal não define o “acidente” propriamente dito, mas apenas uma de suas espécies. Para ele, a denominação mais adequada seria “acidente de trabalho com dano

peçoal” (OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. Indenizações por Acidente de Trabalho ou Doença Ocupacional, 4ª ed, p.41-42).

Entendemos que a lei de acidentes de trabalho em vigor é um texto que é o resultado de um processo legislativo que envolve interesses diversos de grupos políticos em atrito, em consequência de lutas travadas pela conquista da hegemonia dentro de uma correlação de forças políticas, inseridas no contexto ampliado das relações capital-trabalho, da política partidária, e da atividade legislativa. A versão do texto que sobreviver a esses embates é a que se tornará vitoriosa e irá prevalecer na redação de qualquer lei, ao final do devido processo legislativo, em um determinado momento histórico, e com o tema dos acidentes de trabalho não seria diferente. A origem do conceito de acidente de trabalho possui uma face evidentemente jurídica, mais aparente, e outra, um pouco mais retraída, de cunho político-ideológico.

Portanto, o texto legal em vigor é o resultado desses embates políticos, e revela características essenciais do acidente de trabalho, como:

- Relação obrigatória com o desenvolvimento de atividade laborativa específica (“Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa” (...)), a especificidade desta definição é que o trabalhador deve estar registrado, formalizado, assim sendo o trabalhador informal está excluído desta abrangência,
- Existência de lesão (física ou não, a perturbação funcional pode se manifestar como a diminuição de uma capacidade, como uma mão que não abre completamente),
- Valorização de incapacidades geradas pelo acidente (pois a consequência do acidente é a incapacidade para trabalhar)
- E uma dimensão indenizatória (pois a Previdência Social é uma seguradora e age como tal, o acidentado será afastado do trabalho para se recuperar e receberá uma indenização).

2 DESENVOLVIMENTO

Pretendemos adotar uma *visão sistêmica* no trato com o fenômeno dos acidentes de trabalho, esta visão a que me refiro deve ser utilizada ao pensarmos os ambientes de trabalho, onde se desenvolvem as atividades produtivas e onde estão



inseridos os trabalhadores que poderão se acidentar. Vamos por enquanto considerar ambiente de trabalho e sistema como termos sinônimos.

Os Sistemas (ambientes de trabalho) são pequenas totalidades, autolimitados, autossuficientes e autocentrados, voltados para si mesmos, mas que tem que se comunicar com o exterior, seja com outras totalidades sistemáticas (por exemplo, outras empresas, seja com outras totalidades não sistemáticas, como sindicatos, Poder Judiciário, Ministério Público, auditorias externas, Inspeção do trabalho etc. A totalidade maior é a Sociedade, o conjunto de tudo o que existe, por isso denomino os Sistemas (ambientes de trabalho) como pequenas totalidades.

Preferi utilizar, neste artigo, para tratar dos ambientes de trabalho, o conceito de Sistema em vez da definição jurídica de meio ambiente de trabalho. No meu caso, os exemplos de acidentes envolvem os trabalhadores formalizados, celetistas, registrados (ou não). Já a definição de meio ambiente de trabalho é mais extensa, pois engloba também os trabalhadores autônomos e avulsos, na verdade, alcança qualquer forma de trabalho desenvolvido pelo homem, pois sem atividade humana não há que se falar em trabalho.

Apresento, à guisa de comparação, uma definição de meio ambiente de trabalho, do atual Ministro do STF e constitucionalista Alexandre de Moraes:

Meio ambiente de trabalho é o local onde o homem realiza a prestação da relação jurídico-trabalhista, desenvolvendo atividade profissional em favor de uma atividade econômica. O trabalhador participa da atividade econômica em interação com os meios de produção e toda estrutura necessária ao desenvolvimento da prestação laboral. Ao conjunto do espaço físico (local da prestação de trabalho ou onde se encontre o empregado em função da atividade e à disposição do empregador) e às condições existentes no local de trabalho (ferramentas de trabalho, máquinas, equipamentos de proteção individual, temperatura. Elementos químicos, etc – meios de produção) nas quais se desenvolve a prestação laboral denominamos meio ambiente de trabalho (CARVALHO, Osvaldo José Pereira, Meio Ambiente de Trabalho, pag.70)

Após termos enfrentado estas questões preliminares, começaremos a tratar diretamente do nosso objetivo: apreciar filosoficamente o acidente de trabalho, de quatro maneiras diferentes: 1- quanto às suas fases, 2- quanto aos seus modos de existência, 3- quanto à temporalidade dos seus fatores, e 4- quanto aos seus aspectos.



Para tanto, partiremos da metafísica de Etienne Souriau, em particular de sua obra *Diferentes Modos de Existência*. Para Souriau há infinitos modos de existência entre o nada e o ser, logo, sua filosofia é um *pluralismo existencial*². O Mundo, para ele, é um lugar de vários “intermundos”, de um emaranhado de planos. Iremos ilustrar esses conceitos quando analisarmos um caso real de acidente de trabalho.

Para começarmos a apreciar o fenômeno dos acidentes de trabalho, é preciso compreender onde, como, quando e por que eles acontecem, neste momento torna-se oportuno introduzir o conceito que denominamos de Contexto, que consiste no “teatro de operações”, no espaço-tempo que emerge como um grande emaranhado de relações mediadas e interligadas, que constitui o palco dos acidentes de trabalho. Entendemos *Contexto* como uma totalidade maior formada por diferentes totalidades menores que, em seu estado *ideal*, de melhor funcionamento, atuam organicamente, em harmonia. As totalidades menores apresentam-se sob a forma de aspectos técnicos, organizacionais e humanos. Um acidente de trabalho, nesse contexto, nada mais é que a manifestação fática de uma desarmonia no sistema, que pode gerar consequências imediatas, concretas, como danos humanos e materiais, e mediatas, tardias, como consequências jurídicas de diversas naturezas: cível, previdenciária, criminal, e ainda administrativas, como as decorrentes da Inspeção do Trabalho.

Contexto é uma grande totalidade, constituída por três pequenas totalidades que estão em constante relação: Homem, Organização e Sociedade. Homem, aqui, é o trabalhador. Organização são as empresas, que se inserem dentro do Sistema (os ambientes de trabalho). Sociedade abrange os agrupamentos humanos (cidade) na qual aquela Organização está inserida. Subentende-se, por sua vez, que a Organização está inserida no Mundo.

Se fôssemos representar graficamente o Contexto, poderíamos desenhá-lo como três esferas concêntricas, indo da menor (Homem) para a maior (Sociedade), passando pela Organização, mas com áreas de interseção umas com as outras, representando as relações existentes entre elas.

² Existem filósofos cuja metafísica possui um pluralismo de seres, pois tudo é ser: um homem, uma cadeira, uma montanha, uma máquina etc. tudo é ser. A diferença de Souriau é que sua metafísica é de outro tipo de pluralismo, desta vez existencial, com uma enorme multiplicidade de formas de existência.



Abordaremos agora como se dão as mediações que ocorrem no interior do sistema que denominamos de Contexto. As mediações são de três níveis: sensoriais (aparência), conscientes (existência) e de unificação necessária. Há um sistema maior, Homem-Organização-Sociedade, e existem interações no interior de cada componente do sistema e de uns com os outros. O homem se relaciona consigo próprio (relação refletida em si mesmo, chamamos de *em-si*) e com os outros homens (relação projetada para os outros, chamamos de *para-outros*). O ser aqui se mostra nas relações interpessoais e o devir se mostra na atividade produtiva. O homem se reflete com a Organização. Temos: Homem-Homens-Organização, ou seja, do homem *em-si*, *para-si* e com a Organização, entidade abstrata. Há os aspectos de disciplina (para as regras da empresa, no âmbito interno, e para as leis da Sociedade, no âmbito externo) e de obediência à produção, objetivo maior da organização. O ser aqui se mostra como atividade produtiva interpessoal e o devir como a sociedade. No último elo, o Homem interage com a Sociedade. Abre-se o círculo para “além dos muros da empresa”. Por Sociedade entendo o conjunto Sociedade incluída a Economia, dentro da Natureza. Temos as relações mediadas: 1- Homem-Homens-Sociedade, e 2- Homem-Organização-Sociedade que é a unificação necessária de 1.

Portanto, no sistema que denominamos de Contexto temos um conjunto de relações recíprocas de mediações. Evoluímos do conhecimento imediato, passamos pelo mediatizado e chegamos ao mediato.

Cada pequena totalidade está em relação consigo própria e com os demais integrantes do Contexto. Mas como se dão estas relações? Qual o objetivo delas? São sempre diretas? O objetivo de todas estas relações é sempre de conhecimento, visando o entendimento do mundo. Estas relações não são sempre diretas, pois entendemos que não é possível o conhecimento direto das coisas, razão pela qual há a necessidade de mediação, de uma espécie de instância intermediária entre o homem que deseja conhecer, o objeto a ser conhecido e a conclusão decorrente. Se o homem apreendesse imediatamente o sentido de todos os fenômenos, a filosofia e a ciência seriam inúteis e supérfluas. Um singelo exemplo: um objeto qualquer cai ao solo, um acontecimento banal. Mas por trás desse acontecimento banal há a lei da gravidade, explicitada pela ciência, que revela porque o objeto caiu ao solo. Neste caso a ciência fez a mediação, a relação necessária para que o homem conhecesse



a explicação do fenômeno (para a ciência fenômeno é algo que é objeto de estudo, como um corpo que cai. Não se trata de nada extraordinário, como vimos, o banal é muitas vezes objeto de estudo. Hegel dizia que em geral o que é muito conhecido é, precisamente por ser muito conhecido, não conhecido. Daí a importância da filosofia e da ciência, para revelar as causas ocultas dos fenômenos.

Por exemplo, o Homem está em relação consigo mesmo, o que denominamos *em-si*, mas também se encontra em relação com outros homens, chamamos estas relações de *para-outros*. No caso da relação em-si, temos como exemplos os sentimentos do trabalhador consigo mesmo, relacionados à sua atividade profissional, suas confianças, inseguranças, e as preocupações familiares, com o sustento deles, o seu futuro etc. No caso da relação para-outros, trata-se de relação com colegas de trabalho da mesma organização (seja no mesmo nível hierárquico, acima ou abaixo), com trabalhadores de outras organizações (empresas terceiras, parceiras de negócios, ou em atividades eventuais como obras ou serviços de manutenção), e ainda com pessoas alheias à organização, que entram em contato por motivos profissionais (empresas de auditoria, órgãos públicos e outras).



Por exemplo, no caso do para-outros, um homem, um trabalhador, é apresentado a um colega de trabalho recém-admitido na organização. Há um primeiro contato, que é imediato, através dos sentidos, no qual se atinge um nível superficial de conhecimento. Trata-se de uma mediação de primeira ordem, sensorial, porque nesse caso há prioritariamente o uso dos sentidos. Ele vê o colega, ouve sua voz, aperta a sua mão, mas não conhece ainda “o ser” do colega. É uma relação que gera um conhecimento superficial, que não ultrapassa a aparência.

Com o passar dos dias há o convívio com o outro, no ambiente de trabalho, e o homem recebe informações do agir e do pensar do outro, através da observação. Pode perceber características da personalidade do colega, se é expansivo ou retraído, se é concentrado no trabalho ou disperso etc. É uma mediação de segunda ordem, consciente. Ultrapassou o mero uso dos sentidos, pois processou na sua consciência as informações trazidas pelos sentidos, mas nesta etapa ele ainda não consegue formar um juízo sobre o colega. Ocorre uma suspensão temporária do juízo crítico.

O passo seguinte nesta jornada de conhecimento é a mediação de terceira ordem, que chamamos de *unificação necessária*. Trata-se do resultado do processo

de conhecimento, que culmina com a elaboração de um juízo crítico sobre o colega, resultado do processamento de todas as informações sensoriais na consciência, que resultam em um juízo ético: sobre o agir do outro. Neste momento entra a análise dos fatores sociais no trabalho, como por exemplo: relações interpessoais, liderança, organizacional, reconhecimento e recompensa, etc. Portanto, além da mera avaliação moral, há uma avaliação de valores mais diretamente relacionados com a prática profissional. Constrói-se um juízo crítico mais completo: ele é íntegro, responsável, focado, dedicado, solidário, cooperativo.

Quanto às suas fases, o acidente pode ser classificado como:

- 1- Incidente (acontecimento iniciador)
- 2- Quase-acidente (instauração)
- 3- Acidente (concretização)

O incidente é uma ocorrência inesperada, sem consequências físicas concretas (lesões ou danos materiais) para as partes, ou seja, trabalhador e empresa. É um sinal dos perigos existentes em uma determinada situação e jamais deve ser negligenciado. Entendemos perigo como algo que pode causar danos, ou seja, é uma fonte de risco. Ex de um incidente: queda de uma ferramenta em uma obra, em um local sem circulação de pessoas naquele momento.

Denominamos o incidente como acontecimento iniciador, se trata de uma guinada do ponto de vista, que chama a atenção para uma anomalia, para algo inesperado, que perturba a estabilidade e a tranquilidade do Contexto. Basta um instante para que tudo seja percebido de outro modo. Modifica o nosso olhar. Faz ver o modo de existência do incidente do ponto de vista dele (o ponto de vista é uma virtualidade não percebida). Neste caso, perceber é entrar em um ponto de vista. É a transformação brusca do plano de existência, do zero, do nada, para o incidente. A partir daí ocorrerá um processo de intensificação (Souriau denomina anáfora) que culminará na determinação de um ser (o ser do acidente) através de contínuos acréscimos da realidade (concretude).

O quase-acidente também se trata de uma ocorrência inesperada, desta vez com potencial maior de causar lesões físicas ou danos materiais. EX: queda de uma ferramenta ao lado de um trabalhador que circulava no local. O evento basicamente

foi o mesmo, mas neste caso havia alguém próximo que poderia ter sido atingido e sofrer lesões.

Denominamos o quase-acidente como etapa de instauração, que se trata da fixação da existência de um ser, que dá solidez a uma existência. O ato instaurador é uma reorganização metódica das existências. Instaurar é fazer existir de uma certa maneira (muda o plano de existência).

Já o acidente é a concretização do evento danoso. Ex: a ferramenta que caiu atingiu a cabeça do trabalhador, causando lesão craniana que evoluiu para óbito. Denominamos o acidente como sendo a etapa de concretização, necessária como ponto de conversão de um limite (limite poroso como uma membrana). Pode ser entendida como uma maneira de limpar a percepção, para reencontrar a força de ver e de fazer ver, é um salto de percepção.

Quanto aos modos de existência, um acidente se apresentar:

- como entidade física: manifestada em danos físicos, concretos, palpáveis (patrimoniais e humanos),
- como entidade psíquica: manifestada como sentimentos humanos,
- como entidade simbólica: relacionada à imagem da empresa na sociedade,
- como valor: manifestada como aspectos financeiros (prejuízos decorrentes dos danos),
- como representação da realidade: manifestada como reconstituição do acidente,
- como entidade jurídica: manifestada como a sua materialização no sistema jurídico, e ainda de outros modos, a depender de cada situação. As opções são inúmeras.

Vamos exemplificar como os modos de existência podem se apresentar, com a construção de um edifício comercial. Este edifício possui vários modos de existência. Pode existir como modos de existência imateriais, intangíveis, como uma ideia (na cabeça do dono da empresa, que quer construí-lo), como projeto (projeto de arquitetura, com todos os detalhes da construção), como entidade financeira (em cujo planejamento será necessário captar recursos para a sua construção), mas também como modos de existência tangíveis, concretos, como: entidade física (a obra em si), entidade psíquica (sentimentos de esperança pelos empregos que poderá gerar,

como poderá ajudar a economia local, de preocupação com acidentes na obra etc), como valor (representado pelo orçamento da obra, custos e possíveis lucros com o empreendimento).

Os modos de existência do acidente são ocupações do espaço-tempo que criam o próprio espaço-tempo que ocupam, subordinam e condicionam os homens, em repouso eles são uma totalidade autocentrada e autossuficiente, incondicionante. Por exemplo, no caso do edifício comercial, a simples ideia do seu projeto movimenta a empresa para criar condições para a sua viabilização: procuram-se os órgãos públicos para se conseguir as licenças necessárias, contrata-se um arquiteto, para elaborar a planta, um geólogo para realizar um estudo do solo, engenheiros para escolher as máquinas e equipamentos que serão utilizados em cada fase da obra, os trabalhadores que irão executar a obra. Todas estas ações se desenvolverão em um horizonte de tempo, a ser determinado no projeto. Logo, neste exemplo, o modo de existência do edifício como projeto criou o espaço-tempo que irá ocupar e condicionar o comportamento dos homens, que irão trabalhar em consonância com as metas estabelecidas no projeto.

Outra forma de abordagem do acidente é quanto à temporalidade dos seus fatores: imediatos, latentes e subjacentes.

- **FATORES IMEDIATOS:** razões mais óbvias da ocorrência de um evento adverso, evidenciadas na proximidade das consequências. Podem ser identificados diversos fatores imediatos para um evento adverso.

- **FATORES SUBJACENTES:** razões sistêmicas ou organizacionais menos evidentes, porém necessárias para que ocorra um evento adverso.

- **FATORES LATENTES:** são condições iniciadoras que possibilitam o surgimento de todos os outros fatores relacionados ao evento adverso. Frequentemente remotas no tempo e no que se refere a hierarquia dos envolvidos, quando consideradas em relação ao evento. Geralmente envolvem concepção, gestão, planejamento ou organização (estas definições foram extraídas do Guia de Análise Acidentes de Trabalho, do Ministério do Trabalho, pág.10).

Quanto aos seus aspectos, o acidente de trabalho também se manifesta em uma tríade:

- 1- Conceitual (o que ele é, sua definição),

- 
- 2- Racional (porque ele acontece), e
 - 3- Consequencial ou Pós-Racional (os desdobramentos fáticos e concretos do acidente).

Uma observação se faz necessária. Utilizo o termo racional em vez de causal, quando penso nas causas de acidentes de trabalho, porque quando falamos em causas, uma causa sempre remete a outra causa anterior a ela, e esse processo pode seguir indefinidamente, como uma árvore de causas que regressa até o infinito sem parar, sem nunca alcançar a causa principal. Utilizo razão por que acreditamos em uma explicação racional, lógica, encadeada dos fenômenos que estão envolvidos na gênese dos acidentes. Nesta tríade conceitual – racional – consequencial será explicitado o ser dos acidentes de trabalho.

Recapitulando, o acidente de trabalho pode ser analisado:

- 1- Quanto às suas fases,
- 2- Quanto aos seus modos de existência,
- 3- Quanto à temporalidade dos seus fatores,
- 4- Quanto aos seus aspectos.



Agora iremos ilustrar a aplicação destes conceitos, através de um exemplo de um acidente de trabalho real. Primeiramente apresentaremos a descrição do acidente, a sua análise e as condutas tomadas pela Auditoria-Fiscal do Trabalho. Em seguida analisaremos o mesmo acidente a partir de nossos conceitos, com o propósito de, na nossa conclusão, explicitar o ser do acidente de trabalho.

Segue exemplo de análise de um acidente de trabalho real, extraído do livro ANÁLISES DE ACIDENTES DE TRABALHO FATAIS NO RIO GRANDE DO SUL, p.98, no caso o acidente de trabalho fatal ocorreu durante colocação de tampa e visita em fossa séptica. Observamos que este acidente ocorreu em 2005, e as NR já mudaram neste intervalo de tempo, mas isso não invalida a nossa proposta de análise.

“Informações sobre a empresa. Natureza da atividade principal: serviços de remates rurais, Número de trabalhadores: 02
Informações sobre o trabalhador:
Primeiro acidentado: Sr. A, Sexo: masculino, Idade: 33 anos, Função: serviços gerais, Admissão: 3/1/2005, Óbito: 30/6/2005

Segundo acidentado: Sr. B, Sexo: masculino, Idade: 34 anos, Função: mestre de obras, Admissão: sem registro, Óbito: 30/6/2005

Introdução: O acidente ocorreu na fossa séptica da sede da empresa, onde estavam sendo realizadas alterações na sua estrutura.

Descrição do acidente:

Conforme relato de pessoas presentes no local, na data do acidente, 30/6/2005, o Sr. A e mais um colega estavam trabalhando na fossa séptica do estabelecimento, mais precisamente junto a sua tampa de visita. A tarefa consistia em elevar esta tampa, através da colocação de um anel de concreto, uma vez que a mesma encontrava-se a uma certa profundidade em relação ao nível do solo. Por volta das 14h30min, já tinham colocado o anel e, quando estavam colocando a tampa, um aparelho de telefone celular caiu dentro da fossa. O trabalhador, Sr. A, foi buscar o celular dentro da fossa séptica e não voltou. O outro trabalhador tentou descer e sentiu-se mal, voltando à superfície. Chamou, então, o mestre-empregado, Sr. B, que entrou também na referida fossa e não voltou. Os bombeiros foram acionados e providenciaram a retirada dos corpos de dentro da estrutura. Os laudos de necropsia dos trabalhadores registraram como causa mortis asfixia mecânica do tipo afogamento. Os trabalhadores utilizavam uma escada para descer e entrar na fossa séptica. Havia uma camada de 45 a 50cm de lodo no fundo da fossa. O anel de concreto teria, aproximadamente, de 80cm a 1m de diâmetro, com 50cm de altura. A estrutura toda era formada por três anéis mais a fossa, com 3m de diâmetro”.

Fatores causais do acidente: as causas que deram origem ao acidente podem ser relacionadas conforme se segue:

- a) Entrada em ambiente confinado com atmosfera IPVS;
- b) Falha na antecipação/deteção de risco/perigo;
- c) Falta de análise de risco da tarefa;
- d) Falta de planejamento/preparação para o trabalho;
- e) Inexistência de sistema de permissão de trabalho;
- f) Procedimentos de trabalho inexistentes;
- g) Ausência/insuficiência de supervisão qualificada;
- h) Subcontratação em condições precárias;
- i) Ausência de treinamento;
- j) Designação de trabalhador não qualificado/treinado para a tarefa.

A área onde os trabalhadores entraram pode ser incluída no que se denomina espaço ou local confinado para efeitos de aplicação de medidas de segurança do trabalho, sendo definido, “via de regra, como local com meios limitados de entrada e saída, que não foi planejado para permanência continuada de pessoas e que carece de ventilação adequada, existindo o risco quando se associa escassez de oxigênio, presença de produto ou resíduo químico tóxico e ainda de material inundante como a água”.

Tais espaços ou locais são caracterizados pelo potencial de conterem atmosferas de risco (atmosferas IPVS), ou seja, atmosfera que possa oferecer riscos ao local e expor os trabalhadores ao perigo de morte, incapacitação, restrição da habilidade para auto resgate, lesão ou doença aguda. No caso de fossas sépticas, ou

outros locais de esgoto de dejetos humanos ou onde haja decomposição de material orgânico, é sabido que existe a formação de gases tóxicos entre os quais destacam-se o gás sulfídrico e o gás metano. Da mesma forma, sabe-se que a decomposição de material orgânico por microorganismo consome oxigênio.

O gás sulfídrico (H₂S) tem odor característico (ovo podre). Os limites de tolerância são: LT-NR 15 (Brasil) = 8 ppm, 12 mg/m³. É um gás altamente tóxico e irritante, que atua sobre o sistema nervoso, os olhos e as vias respiratórias. O H₂S inibe enzimas que contêm metais essenciais como ferro (Fe) e cobre (Cu). Destaca-se a inibição da citocromo-oxidase, levando a bloqueio da respiração celular no interior das células. O H₂S forma sulfetos metálicos (citocromoxidase-sulfeto), pela reação com o ferro trivalente (Fe³⁺) desta enzima. Em consequência, há um bloqueio na troca de elétrons na cadeia respiratória, o oxigênio não é consumido e não há produção de energia. Interage com a metahemoglobina, formando o complexo sulfometahemoglobina. Combina-se também em pequena proporção com a hemoglobina, formando sulfemoglobina.

O gás metano compete com o oxigênio reduzindo sua concentração no ambiente, representando risco de asfixia, além de poder ocasionar explosão na presença de fagulha ou fonte de ignição. Por causa do deslocamento do oxigênio disponível da atmosfera (redução da pressão parcial do oxigênio) para a respiração é que o metano é chamado de asfixiante simples. Também conhecido como metilidreto, tem fórmula química CH₄. É incolor e inodoro.

Quadro 1

Concentração do H ₂ S (ppm)	Tempo de exposição	Efeitos
0,0005 – 0,13	1 minuto	percepção do odor
10 – 21	6 – 7 horas	irritação ocular
50 – 100	4 horas	conjuntivite
150 – 200	2 – 15 minutos	perda do olfato
200 – 300	20 minutos	inconsciência, hipotensão, edema pulmonar, convulsão, tontura e desorientação
900	1 minuto	inconsciência e morte

1.800 – 3.700	instantes	morte
---------------	-----------	-------

Não tem grau de insalubridade definido na NR 15, por ser asfíxiante simples, assim como não tem LT estabelecido, pois o dado mais importante é a concentração de oxigênio no ambiente, que deve ser igual ou superior a 18% por volume nas condições normais de temperatura e pressão.

Na exposição aguda, num ambiente com baixas concentrações de oxigênio, surgem efeitos no organismo. Concentração de oxigênio inferior a 11% provoca perda de consciência e, abaixo de 6%, causa parada respiratória e morte.

Assim, verifica-se que os trabalhadores, aparentemente desconhecendo completamente os riscos a que estavam submetidos, entraram em ambiente que continha, em concentrações não avaliadas previamente, gases tóxicos e redução de oxigênio. A descrição das testemunhas associada ao laudo das necropsias permite inferir que os trabalhadores perderam a consciência pelo efeito da falta de oxigênio (que ocorreu pela escassez secundária à degradação biológica e/ou por deslocamento pelo metano), somada ou não ao efeito tóxico do gás sulfídrico, afogando-se em seguida no lodo presente na fossa.

Com base em entrevistas com proprietário da empresa, trabalhadores e análise de documentos, bem como ausência de documentos previstos nas NRs do MTE, podemos inferir que não havia pessoas na empresa que tivessem a mínima ideia do risco existente no trabalho em fossas sépticas. Embora previsto na legislação, através da NR 09, não havia sido realizado nenhum estudo das tarefas a serem desenvolvidas, para identificação das possibilidades de acidentes e doenças do trabalho que poderiam advir. Em consequência, nenhuma medida de controle foi adotada.

A NR 18 prevê, no seu item 18.20.1, no trabalho em espaços confinados, entre outros:

- a) treinamento e orientação para os trabalhadores quanto aos riscos a que estão submetidos, à forma de preveni-los e ao procedimento a ser adotado em situação de risco;
- b) nos serviços em que se utilizem produtos químicos, os trabalhadores não poderão realizar suas atividades sem a utilização de EPI adequado;
- c) a realização de trabalho em recintos confinados deve ser precedida de inspeção prévia e elaboração de ordem de serviço com os procedimentos a serem adotados;

- d) monitoramento permanente de substância que cause asfixia, explosão e intoxicação, no interior de locais confinados, realizado por trabalhador qualificado sob supervisão de responsável técnico;
- e) proibição de uso de oxigênio para ventilação de local confinado;
- f) ventilação local exaustora eficaz que faça a extração dos contaminantes e ventilação geral que execute a insuflação de ar para o interior do ambiente, garantindo de forma permanente a renovação contínua do ar;
- g) sinalização com informação clara e permanente, durante a realização de trabalhos, no interior de espaços confinados;
- h) uso de cordas ou cabos de segurança e armaduras para amarração que possibilitem meios seguros de resgate;
- i) acondicionamento adequado de substâncias tóxicas ou inflamáveis utilizadas na aplicação de laminados, pisos, papéis de parede ou similares;
- j) a cada grupo de 20 trabalhadores, 2 deles devem ser treinados para resgate;
- k) manter ao alcance dos trabalhadores ar mandado e/ou equipamento autônomo para resgate.

No caso em tela, não há nenhum documento ou testemunho que comprove que houve informação aos trabalhadores, ou que lhes foi dado treinamento adequado; não foram fornecidos equipamentos de proteção individual e não estava disponível equipamento de ar mandado e/ou equipamento autônomo para resgate; não houve inspeção prévia; não havia monitoramento de substâncias químicas e oxigênio sob supervisão de responsável técnico; não havia ordens de serviço indicando procedimentos pertinentes; não havia sinalização de alerta; não havia supervisão qualificada disponível; não havia previsão e não estava instalado nenhum sistema de resgate, bem como não havia trabalhador com treinamento para tal.

Condutas da Auditoria-Fiscal do Trabalho: em decorrência da fiscalização realizada, foram emitidos os seguintes documentos:

- a) Autos de infração:
 - Item 18.31.1, alínea “a” da NR 18: “deixar de comunicar acidente fatal de imediato ao órgão regional competente do MTE”.
 - Artigo 41, caput, da CLT: “manter trabalhador sem o respectivo registro em livro, ficha ou sistema eletrônico competente”.
 - b) Notificações
 - Elaborar PPRA, de acordo com a NR 09 do MTE.
 - Elaborar PCMSO de acordo com a NR 07 do MTE.
- Conclusão: O acidente, ora analisado, seria perfeitamente evitável se a empresa adotasse medidas de proteção coletivas e individualizadas”.

Iniciaremos a nossa análise do referido acidente, iniciando pela abordagem do acidente quanto às suas fases. Na Conclusão desse artigo, através da redução existencial, iremos explicitar o ser do acidente de trabalho.



Para Souriau, em *Diferentes Modos de Existência*, do nada ao ser existem vários modos de existência. O que iremos ilustrar a seguir é a passagem, a transição intermodal, ou seja, de um modo de existência para outro, partindo da nada, onde não há ser, até a explicitação do ser. O que denominamos de *determinações do ser* são vitais para a transição entre os modos de existência, são acréscimos que são adicionados ao ser, paulatinamente, à medida em que os modos de existência vão se sucedendo. Funcionam como qualificadoras do ser, pois vão adicionando qualidades que vão “encorpendo” o ser, até que ele atinja a sua plenitude.

1- Antes do acidente, temos os *precursores*, que são as condições prévias, já existentes, sem as quais o acidente de trabalho não ocorreria (espaço confinado, atmosfera IPVS e todas as falhas graves envolvidas na atividade: falta de análise de risco, de planejamento e preparação, de permissão de trabalho, procedimentos, supervisão e treinamento). São condições de possibilidade para a ocorrência futura do acidente de trabalho, mas neste estágio o ser ainda está vazio de determinações. O modo de existência é a inércia. Agora temos apenas o nada, o vazio. O ser do acidente de trabalho jaz latente, indetectável, inexistente. Os precursores são invisíveis, indetectados, incorporais, não tem capacidade de provocar ações no mundo. Ocupam o plano da inércia. Entendemos plano como o cenário onde se desenrolam os acontecimentos.

2- Acontecimento iniciador (incidente). Consiste, no exemplo prático ora em análise, na queda do celular dentro da fossa. Esta queda ainda não resultou em nenhum dano. O modo de existência encontra-se em estado virtual. Surgem as primeiras determinações do ser, temporal e espacial, por isso afirmamos que o ser começa a criar o espaço-tempo que irá ocupar. O virtual é uma espécie de ensaio, começo, esboço, no dizer de Souriau, o virtual é aparição de um leque de novas possibilidades a partir de fragmentos apenas esboçados. É como passarmos em um lugar e vermos uma obra parada de uma ponte, na qual o arco se encontra incompleto. Há então uma mudança de planos dos precursores. Passamos do plano da inércia ao plano virtual, caracterizado pelo “estado de prontidão”. As condições de possibilidade estão em alerta. Trata-se de um estado efêmero, fugidio, etéreo, de transição.

3- Instauração (quase-acidente). O ser do acidente do trabalho ganha em consistência e o espaço-tempo começa a ganhar estabilidade. O seu modo de

existência passa a ser o modo da decisão. Surgem mais determinações do ser, neste caso na esfera subjetiva. O modo de decisão se manifesta em duas ocorrências: primeira: o Sr. A decide descer à fossa para buscar o do celular que caiu, (a decisão se manifesta como pensamento, que não deixa de ser ação, pois se age enquanto se pensa) e segunda: outro trabalhador inicia a descida, mas termina voltando, após sentir o cheiro de ovo podre e passar mal (a decisão aqui se manifesta como ação física). O que é físico está no tempo e espaço (primeira ocorrência) e o que é psíquico, subjetivo, está apenas no tempo (segunda ocorrência). Os precursores mudam de plano. Passa-se do plano virtual ao plano da decisão, e da prontidão à ação. As condições de possibilidade se manifestam. As determinações do ser começam a agir, o limite que separa o quase-acidente do acidente é permeável como uma barreira que ainda resiste.

4- Concretização (acidente). O que ocorre aqui? O Sr. A desce à fossa para buscar o celular e não regressa, e o Sr. B também desce e não retorna. O modo de existência é o da tragédia, caracterizado pelas determinações do ser como ações trágicas (inalação de gases tóxicos e afogamento de ambos os trabalhadores no lodo existente no fundo da fossa). As determinações do ser, neste caso, são qualitativas e transcendentais. Qualitativas porque operam uma mudança decisiva e fundamental no plano de existência, que passa do plano subjetivo, da decisão, para o plano objetivo, da tragédia. O ser se desprende e ganha autonomia. Passa a gerar efeitos materiais, concretos, fica encorpado, ganha intensidade. Mas podemos realmente dizer que o ser dos acidentes tornou-se explícito? Responderemos esta questão na Conclusão.

Prosseguindo a análise do acidente:

Quanto aos seus modos de existência - como entidade física: manifestada através de danos físicos gravíssimos, pois resultou na morte de dois trabalhadores,

- como fantasma: manifestada como um espectro do acidente que pode retornar a assombrar os trabalhadores da empresa, seus proprietários,

- como entidade psíquica: como o turbilhão de emoções que acomete quem presenciou o acidente e vivenciou suas consequências, com sentimentos de luto, pesar, imensa tristeza, culpa, mas também esperança etc.

- como entidade simbólica: relacionado à imagem da empresa no mercado e na sociedade após o acidente,
- como valor financeiro: expresso pelos prejuízos incomensuráveis relacionados à perda de duas vidas humanas, além de
- como representação ou recriação da realidade: manifestada como reconstituição do acidente, realizada pelos órgãos que o investigaram, no caso, a Polícia Civil (pois houve óbito) e o Ministério do Trabalho.
- como entidade jurídica: manifestada como a as leis aplicáveis ao acidente no campo jurídico.

Quanto à temporalidade dos seus fatores (imediatos, subjacentes, latentes). Não pretendemos esgotar o assunto e iremos apresentar alguns fatores como exemplos. Os fatores imediatos, mais perceptíveis, neste caso, são a queda dos trabalhadores dentro da fossa, resultando na morte deles. Os fatores subjacentes são: a falta de detecção do risco da atividade, no modo como foi proposta (envolve várias outras faltas, como: de análise de risco da tarefa, de planejamento e preparação para a atividade, de procedimentos e permissão para o trabalho, de supervisão qualificada etc)., e a designação de trabalhador inexperiente para a função, pois o Sr. A tinha apenas cinco meses na empresa. Como exemplo de fatores latentes temos: a contratação precária de trabalhador, sem registro, no caso o Sr. B e a inexistência de qualquer programa de gestão de segurança do trabalho, como PPRA e PCMSO.

Quanto aos seus aspectos, é uma tríade conceitual, racional e consequencial. Conceitual: o acidente consiste na queda de dois trabalhadores em uma fossa séptica, é um evento trágico que resultou em duas mortes. O aspecto Racional se evidencia devido à inúmeras falhas de gestão de segurança do trabalho ocorridas: desde a ausência de programas voltados para a segurança do trabalho, como o PPRA e o PCMSO até a ausência de um mínimo sentido de prevenção e de antecipação: o perigo/risco da atividade de descida na fossa não foi detectado, a tarefa foi realizada de maneira improvisada, sem planejamento minimamente adequado, sem os meios materiais necessários (equipamentos) e sem os procedimentos necessários para a tarefa. O aspecto Consequencial se mostra nas condutas que a Auditoria-Fiscal do

Trabalho tomou no caso, como na lavratura de autos de infração em desfavor da empresa, e de notificações para elaborar os programas de segurança e de medicina do trabalho, PPRA e PCMSO.

3 CONCLUSÃO

Entendemos importante, para melhor compreensão do processo de explicitação do ser do acidente de trabalho, introduzir o conceito de fenômeno. Utilizamos a palavra fenômeno em sentido técnico, filosófico, não se trata de nada extraordinário, entendemos fenômeno como uma situação que é objeto de análise, a situação que envolve um acidente de trabalho, apenas isso.

Quando se fala em fenômeno, é importante distinguir a sua aparência da sua manifestação. A aparência é o dado imediato, captado pelos sentidos. É a reação imediata à tragédia, aquele instante em que a consciência não consegue organizar uma resposta, ou que não consegue analisar o que aconteceu. Por exemplo, no caso do acidente em análise, a aparição, o que aparece são os dois trabalhadores mortos no fundo da fossa séptica, afogados no lodo e intoxicados pelos gases tóxicos presentes. O que se manifesta, contudo, o fenômeno, depende de uma percepção mais acurada, mais consciente. O fenômeno se manifesta como os elementos que o contém, as formas desfiguradas dos trabalhadores, inchados, sujos de lodo, uma manifestação de cores e formas que exprimem profunda tristeza, como a “alma” do acontecimento trágico.

Estamos aqui a falar de aguçar nossa percepção, intensificar o uso da consciência para atingir esse objetivo. Mas como? É preciso, neste caso, entender que perceber é participar, é entrar em um determinado ponto de vista (da coisa, do objeto a ser analisado). Para isso é preciso efetuar uma conversão no nosso olhar (aqui falamos do olhar da apreensão da consciência e não simplesmente do olhar como sentido da visão), *fazer ver*. Fazer ver é fazer o ser existir, explicitá-lo, tornar mais real o que fazemos perceber (o ser).

O ser sempre se retrai, sempre parece estar escondido, mas não se encontra ensimesmado, fechado sobre si mesmo, ao contrário, ele pode se abrir para a percepção através das perspectivas que suscita. Mas como ver essas perspectivas?



Através da redução existencial. A importância da redução existencial reside em criar, instaurar mais um plano, um outro plano que possibilite perceber e apreender o fenômeno *desde o seu interior*.

Aplicaremos a redução existencial ao acidente de trabalho real que mencionamos anteriormente. *O segredo da redução existencial é ressaltar o ponto de vista de cada modo de existência*. No modo de existência da inércia, que corresponde aos precursores, nada acontece, há imobilidade total. No modo de existência virtual, qual seria o ponto de vista, qual seria a perspectiva da coisa, do objeto? Teríamos que ver qual é a perspectiva do ponto de vista do celular que está no fundo da fossa, pois para a redução existencial temos que ver do ponto de vista da coisa, e não da nossa consciência. Esse é o seu diferencial. Por mais absurdo que possa parecer, é necessário continuar o exercício da perspectiva do celular: me encontro enterrado no lodo, no fundo da fossa, não funcionarei mais, perdi a minha utilidade. Alguém virá me resgatar?



No modo de existência da decisão, quando o Sr. A toma a decisão de descer à fossa, mas ainda não desce, e o outro trabalhador começa a descer, passa mal e volta. As perspectivas da decisão são duas, sendo a primeira: Preciso buscar o celular, preciso dele, não tenho como comprar outro, talvez consiga consertá-lo, etc. Neste caso são necessárias algumas especulações que visam entender por que a decisão foi tomada. A segunda perspectiva é: preciso descer e buscar o celular, mas senti um mau cheiro, um cheiro de ovo podre, algo está errado, estou passando mal e o que importa agora é salvar a minha vida, tenho que voltar e avisar o Sr. B.

No modo de existência da tragédia o Sr. A desce e morre, assim como o Sr. B. A perspectiva da tragédia é: últimos momentos de vida, desespero, agonia, desconforto por não conseguir respirar, seguidas de perda da consciência, parada respiratória e morte.

Então, o que não foi visto até agora? Justamente o ponto de vista dos modos de existência, traduzido nas suas perspectivas. O que a redução existencial faz é nos fazer ver, tornar perceptíveis coisas que estavam ocultas, é fazer ver as coisas de uma certa maneira. De certo modo, a redução é uma operação de *limpeza da consciência*. Segundo Souriau:

Temos, então, um primeiro momento que consiste em empurrar para fora do plano todos os pressupostos, os preconceitos, as ilusões que bloqueiam essa renovação da percepção. A redução é, primeiramente, uma operação de limpeza. É preciso purificar o campo de experiência de tudo aquilo que impede de ver (LAPOUJADE, David. *Existências Mínimas*, p.48).

Entendo a presente proposta de uma Teoria Filosófica de Acidentes de Trabalho como uma teoria *in statu nascendi*, cujas fragilidades e insuficiências deverão ser aprimoradas em um trabalho posterior.

REFERÊNCIAS:

ARISTÓTELES. **Metafísica**. 1ª ed. Bauru: Edipro, 2006.

ANÁLISES DE ACIDENTES DE TRABALHO FATAIS NO RIO GRANDE DO SUL. 1ª ed. Brasília: Ministério do Trabalho, 2008. Disponível em https://enit.trabalho.gov.br/ead/pluginfile.php/12975/mod_resource/content/1/Livro%20de%20an%C3%A1lise%20de%20acidentes%20do%20trabalho%20no%20RS%20-%20SEGUR%20RS.pdf.

CARVALHO, Osvaldo José Pereira. **Meio Ambiente de Trabalho**. 1ª ed. Belo Horizonte, Dialética, 2021.

COMTE-SPONVILLE, André. **Dicionário Filosófico**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUIA DE ANÁLISE DE ACIDENTES DE TRABALHO. 1ª ED. Brasília: Ministério do Trabalho, 2008. Disponível em https://enit.trabalho.gov.br/ead/pluginfile.php/12976/mod_resource/content/2/Guia%20de%20an%C3%A1lises%20de%20acidentes.pdf.

LAPOUJADE, David. **As Existências Mínimas**. 1ª ed. São Paulo: n-1 edições, 2017.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Indenizações por Acidente de Trabalho ou Doença Ocupacional**. 4ª ed. São Paulo: LTR, 2008.

SOURIAU, Étienne. **Diferentes Modos de Existência**. 1ª ed. São Paulo: n-1 edições, 2020.

WORK ACCIDENTS: PROPOSAL OF A PHILOSOPHICAL THEORY

Abstract: This article aims to think about the possibility of elaborating a philosophical theory of work accidents. Such a theory does not intend to



deny or overcome existing theories from other fields of knowledge. We start from the etymology of the word accident, in Comte-Sponville and Aristotle, until reaching its current legal meaning. Our intention is to analyze the phenomenon of work accidents in a systemic way, and for that we developed the concept of Context, as an articulated system, with the presence of several relationships that occur between its components. Then we develop concepts applicable to accidents, which will be exposed in triads, such as: accidents regarding their phases, accidents regarding their aspects, accidents regarding their modes of existence and accidents regarding the temporality of their factors. We will apply these concepts to a real work accident situation, which was analyzed by the Labor Inspection. Finally, we will seek to explain the being of the accident.

Keywords: Accidents at work, philosophical theory, being from the accident.

MATRIZ DE NÍVEL DE RISCO OCUPACIONAL: PROPOSTA DE UM MODELO SEGUNDO OS REQUISITOS NORMATIVOS DA NORMA REGULAMENTADORA Nº 01

Maurício Rodrigues Franchi¹
Bruna Carolina de Quadros²
Fernando Gonçalves Amaral³

Sumário: 1 Introdução; 2 Referencial Teórico; 3 Metodologia da Pesquisa; 3.1 Descrição dos sujeitos da pesquisa; 3.2 Etapas de desenvolvimento do modelo; 3.2.1 Etapa 1: esboço do modelo; 3.2.2 Etapa 2: ajuste do modelo; 3.2.3 Etapa 3: consolidação do modelo; 4. Análise dos Resultados; 4.1 Modelo inicial; 4.1.1 Escala de probabilidade; 4.1.1.1 Requisitos de Normas Regulamentadoras x Medidas de Prevenção Implementadas; 4.1.1.2 Exigências da atividade; 4.1.1.3 Perfil de exposição e NR-09; 4.1.2 Escala de severidade; 4.1.3 Matriz 4 x 4; 4.1.4 Critérios para avaliação de risco e tomada de decisão; 4.2 Modelo intermediário; 4.2.1 Escala de probabilidade; 4.2.2 Escala de severidade; 4.2.3 Matriz 5 x 5; 4.3 Modelo final proposto; 4.3.1 Escala de probabilidade; 4.3.2 Escala de severidade; 4.3.3. Matriz 5 x 5; 4.3.4 Critérios para avaliação de risco e tomada de decisão; 4.2 Discussão; 4.2.1 Limitações da ferramenta; 4.2.2 Os desafios ocultos no item 1.5.4.4.2.1 da NR-01; 4.2.3 Trabalhos futuros; 5 Conclusão; Referências Bibliográficas; Anexo I

RESUMO

A nova redação da norma NR-01 exige que os riscos existentes nos processos sejam consolidados e documentados no denominado Programa de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. O texto assegura ao

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho no Ministério do Trabalho desde 2011, atua na fiscalização de atributos de Saúde e Segurança do Trabalho e é instrutor de cursos voltados ao mesmo tema na Escola Nacional de Inspeção do Trabalho - ENIT. É Engenheiro de Segurança do Trabalho (USP - 2016) Graduado em Engenharia de Produção pela Escola de Engenharia Mauá (2007) e Pós-Graduado em Auditoria-Fiscal do Trabalho (UFRGS - 2014).

² Auditora-fiscal do Trabalho no Ministério do Trabalho desde 2011, é coordenadora de projetos de capacitação em Saúde e Segurança no Trabalho na Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT. Atua em grupos de pesquisa em saúde do trabalhador desde a conclusão de seu mestrado em Saúde Coletiva. Iniciou a graduação em Direito na Universidade de São Paulo (2004) e a concluiu na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009). Foi bolsista da Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tutora em curso de especialização em Gestão Pública em convênio da Escola de Administração da UFRGS com a Universidade Aberta do Brasil.

³ Engenheiro civil; especialista em ergonomia pela Université Catholique de Louvain (UCL), Bélgica (1991); mestre em ergonomia pela UCL (1992); mestre em ergonomia pela École Pratique de Hautes Études, Sorbonne, França (1995); doutor em ergonomia pela Université Catholique de Louvain (UCL), Bélgica em 1999. É Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e orientador de mestrado e doutorado no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Atua na área de Engenharia de Produção, com ênfase em Ergonomia, realizando trabalhos de pesquisa em diversas empresas na região sul do Brasil. É coordenador do NECSSO - Núcleo de Capacitação em Ergonomia, Saúde e Segurança Ocupacional ligado ao LOPP (Laboratório de Otimização de Produtos e Processos) do PPGEU da UFRGS. Atualmente coordena o curso de especialização em ergonomia do PPGEU/UFRGS.

empregador a liberdade para a escolha das ferramentas e técnicas de avaliação adequadas desses riscos. No entanto, a grande variabilidade de situações e de técnicas de avaliação existentes evidencia a dificuldade na escolha de qual ferramenta ou técnica ser mais adequada pelas especificidades da norma. Na literatura técnica observa-se a ausência de um modelo de ferramenta de fácil aplicação e capaz de atender às novas exigências, criando um obstáculo à promoção da segurança e saúde do trabalho (SST). Isto gera ainda dificuldades aos profissionais de SST em estabelecer uma adequada classificação dos níveis de risco ocupacional. O objetivo deste artigo é suprir essa dificuldade, ao propor um modelo de ferramenta capaz de classificar riscos de natureza e origens distintas, para atender às novas exigências. A metodologia utilizada baseou-se em uma Pesquisa Ação Participativa em três etapas sucessivas. Os sujeitos da pesquisa foram Auditores-Fiscais do Trabalho e pesquisadores na área da saúde e segurança do trabalho. O modelo proposto se caracteriza, principalmente, pela facilidade de aplicação e pelo auxílio aos profissionais de SST com pouco acesso à literatura internacional. Ele deve também ser testado em organizações públicas e privadas obrigadas à elaboração do PGR. Dessa forma, poderia ser recomendado aos particulares, reduzindo erros na classificação em níveis de risco e aumentando, por extensão, a qualidade da intervenção em SST nas organizações.

Palavras-chave: sistemas de gestão; riscos ocupacionais; técnicas e ferramentas de avaliação de risco; matriz de riscos.

1. INTRODUÇÃO

A legislação brasileira que trata de segurança e saúde no trabalho havia sofrido uma guinada em 1994, quando se estabeleceu a obrigatoriedade de as empresas elaborarem e implementarem dois programas: um ambiental, o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, e outro médico, o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO. Embora tenha havido considerável adesão formal a esses regulamentos, um estudo baiano revelou altos índices de inconsistências técnicas em ambos os programas, bem como a falta de acompanhamento da eficácia de suas medidas (MIRANDA; DIAS, 2003). Quadros e Oliveira (no prelo) analisaram documentos de 26 frigoríficos gaúchos e registraram a falta de efetividade dos PCMSO em face do não reconhecimento do risco psicossocial como causa ou concausa de transtornos mentais e do comportamento. Embora haja

pouca literatura nesse sentido, os achados são corroborados pela experiência da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

No bojo das alterações propostas com a finalidade de modernizar o arcabouço normativo, as normas regulamentadoras nº 1, 7 e 9, entre outras, tiveram suas redações substancialmente alteradas e passaram a ser exigíveis a partir de 3 de janeiro de 2022. A Nota Técnica SEI nº 2619/2020/ME destacou como problema regulatório que a alteração da NR-01 tinha por objetivo solucionar a não abrangência de todos os riscos ocupacionais, como os riscos de acidentes com máquinas e equipamentos, riscos de origem elétrica, entre outros, e prever a sistematização da avaliação de risco (COORDENAÇÃO DE NORMATIZAÇÃO E REGISTRO, 2020). De acordo com a nova sistemática, todas as empresas estão obrigadas a efetuar o Gerenciamento dos Riscos Ocupacionais – GRO, o qual, em regra, deve ser consolidado em um documento denominado Programa de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais – PGR. Em apertada síntese, o PGR contempla riscos que não faziam parte do escopo do PPRA (um programa de higiene ocupacional, restrito a agentes físicos, químicos e biológicos), como os de origem mecânica e elétrica e os relacionados a fatores ergonômicos.

A nova redação da NR-01 assegura ao empregador a liberdade para a escolha das ferramentas e técnicas de avaliação desses riscos, exigindo, contudo, no item 1.5.4.4.2.1, que sejam “adequadas ao risco ou circunstância em avaliação (BRASIL, 2020)”. No documento intitulado “Perguntas Frequentes: Norma Regulamentadora nº 01 – Disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais”, a Coordenação-Geral de Segurança e Saúde no Trabalho da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho recomenda a leitura da norma técnica ABNT NBR IEC 31010:2021 – Gestão de Riscos – Técnicas, que fornece orientações sobre a seleção e aplicação de técnicas para o processo de avaliação de riscos, como estudos de perigo e operabilidade (no inglês, *Hazard and operability studies* – HAZOP), análise de causa-consequência, matriz de probabilidade/consequência, análise de árvores de decisões e análise por multicritérios – AMC (COORDENAÇÃO-GERAL DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO, 2022). Em sua introdução, a norma brasileira pontua que as técnicas ali descritas podem ser “usadas em uma grande série de situações fora de sua aplicação original” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2021), bem como

“adaptadas, combinadas e aplicadas de novas maneiras, ou ampliadas para satisfazer as necessidades atuais ou futuras” (idem).

Portanto, é necessária a adaptação de técnicas e ferramentas para o atendimento da necessidade das organizações a que se aplicam a NR-01, uma norma que contém exigências muito particulares. A norma estabelece quatro fatores de observância obrigatória para fins de gradação da probabilidade (item 1.5.4.4.4) e dois fatores a serem observados na gradação da severidade (item 1.5.4.4.3) e estipula que a cada risco deve ser atribuído um nível de risco ocupacional, determinado pela combinação da severidade das possíveis lesões ou agravos à saúde com a probabilidade ou chance da ocorrência dessas lesões ou agravos. Este artigo tem por objetivo suprir essa necessidade, propondo um modelo de ferramenta capaz de classificar riscos de natureza e espécies distintas de modo a proporcionar a atender à NR-01.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A NBR 31010:2021, que orienta a seleção e aplicação de técnicas para ajudar a melhorar o modo como a incerteza é considerada e ajudar a entender o risco, utilizada como ponto de partida para a construção do referencial teórico, tem sido sistematicamente mencionada em manifestações escritas e audiovisuais da Inspeção do Trabalho, como no documento “Perguntas Frequentes”, citado anteriormente, e em webinários sobre PGR/GRO no canal da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT no YouTube (ENIT, 2022)

As técnicas apresentadas nesta seção foram selecionadas em razão das características de aplicação, escopo, nível da decisão, conhecimento especializado e esforço para aplicar. Incluíram-se apenas aquelas cujos pontos fortes e limitações foram considerados adequados aos objetivos do estudo, quando da elaboração de seu desenho metodológico. Este referencial contém uma técnica para obtenção de pontos de vista (*brainstorming*), duas para identificar riscos (análise de cenários e SWIFT), uma para avaliar a significância do risco (ALARP) e uma de registro/relato (matriz de consequências). Essas técnicas foram selecionadas em detrimento de outras, como técnica de grupo nominal, HAZOP e Diagrama F-N (ABNT, 2021),

consideradas menos adequadas ao escopo e ao contexto deste trabalho, num processo de escolha advogado pela própria norma técnica.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2021), na redação da ABNT NBR IEC 31010:2021, alerta que a escolha da técnica para o processo de avaliação de risco e sua forma de aplicação devem ser considerar contexto e uso, e adaptando-se a eles, fornecer informação do tipo e forma necessitados pelas partes interessadas. Somente assim a técnica eleita será capaz de produzir um modelo com aderência à NR-01, atendendo à necessidade de conformidade da organização no gerenciamento de seus riscos ocupacionais, visto que essa norma regulamentadora determina que o nível de risco ocupacional seja determinado pela combinação da severidade das possíveis lesões ou agravos à saúde com a probabilidade ou chance da ocorrência dessas lesões ou agravos.

Essa NBR contém diversas técnicas amplamente aplicáveis às exigências da NR-01, como as contidas na seção B.1 do Anexo B, onde são apresentadas técnicas para obter pontos de vista das partes interessadas e especialistas, as quais poderiam ser empregadas para atender a alínea a do item 1.5.3.3. da NR-01, que estabelece a adoção de mecanismos para consulta dos trabalhadores quanto à percepção dos riscos ocupacionais. Qualquer técnica para obter informações com base em percepções e opiniões está sujeita a uma variedade de vieses, ilusão de agrupamento ou efeito do movimento (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2021).

O *Brainstorming* é um processo que promove a expressão e diversidade de opiniões e ideias criativas em grupo. Seu sucesso depende do esforço consciente para garantir que os pensamentos dos outros sejam instrumentos que estimulem a criatividade de cada participante, já que o objetivo é coletar tantas ideias quanto possível para análise posterior a fim de desenvolver projetos, produtos e processos inovadores. Pode ser utilizado para identificar incertezas, modos de sucesso ou falha, causas, consequências, critérios para decisões ou opções de tratamento (idem).

Sugere-se que o dissenso e a avaliação na geração de ideias criativas possuem um papel importante, assim como o estabelecimento de objetivos e metas específicas para a sessão. Considera-se que a geração de ideias pela via do *brainstorm* é uma fase inicial, que se segue à identificação do problema. Contudo, é necessário

encadear em fases subsequentes técnicas de avaliação, seleção e implementação (GOLDENBERG; WILEY, 2011).

A análise de cenários compreende uma série de técnicas que envolvem o desenvolvimento de modelos de como o futuro pode ser, determinando um cenário plausível, considerados os vários desenvolvimentos futuros possíveis e sua repercussão, inclusive antecipação de ameaças e oportunidades (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2021). Ao empregar esse tipo de estratégia, as convicções atuais são desafiadas e riscos que de outra forma não seriam detectados são evidenciados, numa tarefa de antecipação que proporciona meios para que a organização se prepare para controlá-los.

A técnica estruturada “E se?” (conhecida pelo acrônimo SWIFT, de *Structured What-If Technique*) pode ser utilizada em abordagens em etapas, a fim de identificar rapidamente processos e subsistemas nos quais ferramentas de avaliação de risco orientadas aos detalhes são mais adequadas. Essa abordagem reduz significativamente a quantidade de tempo despendida no processo, sem sacrificar o rigor. Trata-se de uma técnica baseada em oficinas nas quais os riscos potenciais são suscitados pelos participantes, sendo importante reunir um grupo que represente todos os atores envolvidos e que possua um íntimo conhecimento do sistema ou processo em avaliação. É suplementada por análises de risco, avaliação de riscos e/ou planejamento de tratamento de riscos (CARD; WARD; CLARKSON, 2012).

No item B.8.2.2. da ABNT NBR IEC 31010:2021, as técnicas “Tão baixo quanto razoavelmente praticável (ALARP é o acrônimo para “as low as reasonable practicable) e na medida do razoável, praticável (SFAIRP, sigla para “so far as is reasonable practicable”)” são utilizadas no estabelecimento de critérios para decidir se um risco precisa ser tratado. O modelo ALARP classifica os riscos em três categorias: intolerável; amplamente aceitável; e região ALARP. Na região de fronteira com a categoria intolerável, a região ALARP é tolerável apenas se a redução do risco for impraticável ou se seus custos forem desproporcionais ao benefício alcançado. Como entradas, essa técnica considera, entre outras informações, dados sobre controles em vigor e outros controles possíveis e os custos do tratamento do risco.

Na técnica documentada na seção B.8.6 da ABNT NBR IEC 31010:2021, denominada Índices de risco, fatores que influenciam a magnitude do risco são

identificados, pontuados e combinados com base em evidência e dados, utilizando uma equação que procura representar a relação entre eles. Em síntese, fatores que aumentam o nível de risco são multiplicados entre si e divididos por aqueles que diminuem o nível de risco. Como limitações da técnica, a usual insuficiência de evidências para validade o modelo, a necessidade que se aplique apenas a um sistema bem compreendido e a necessidade de validação. O indicador do risco de uma doença multifatorial, em que fatores protetivos e de risco para o desfecho são ponderados de acordo com as melhores evidências científicas é um exemplo de aplicação dessa técnica.

Entre as técnicas que realizam a combinação de valores qualitativos de consequência e probabilidade, inclui-se a matriz de probabilidade/consequência, que relata e avalia riscos, sendo considerada “fortemente aplicável” para determinação de nível de risco, permitindo a categorização dos níveis de risco estabelecidos, conforme disposto no Quadro 1, adaptado da Tabela A.3 da ABNT NBR IEC 31010:2021, que contém, além de outras, as técnicas abordadas nesta seção.

Quadro 1 - Aplicação de técnicas ao processo da ABNT NBR ISO 31000

Ferramentas e técnicas	Processo de avaliação de riscos					Subseção
	Identificação de risco	Análise de risco			Avaliação de risco	
		Consequência	Probabilidade	Nível de risco		
Brainstorming	FA	A	NA	NA	NA	B.1.2
Análise de cenários	FA	FA	A	A	A	B.2.5
Técnica estruturada "E se" (SWIFT*)	FA	FA	A	A	A	B.2.6
ALARP**, ALARA*** e SFAIRP****	NA	NA	NA	NA	FA	B.8.2
Índices de risco	NA	FA	FA	A	FA	B.8.6
Matriz de probabilidade/consequência	NA	A	A	FA	A	B.10.3

* SWIFT - Structured What-if Technique

** ALARP - As Low As Reasonably Practicable

*** ALARA - As Low As Reasonably Achievable

**** SFAIRP - So Far As Is Reasonably Practicable

Fonte: ABNT NBR IEC 31010:2021 (adaptada)

Embora a técnica Índices de risco seja fortemente aplicada à análise e avaliação de risco, nos termos do Quadro 1, a indisponibilidade de literatura para a maior parte dos riscos ocupacionais inviabiliza a construção de um modelo confiável para a gestão dos riscos e sua classificação, sendo mais indicado o uso de matrizes para essa finalidade. A Subseção B.10.3 da referida NBR dispõe acerca da matriz de probabilidade e consequência, que requer conhecimentos moderados para desenvolvimento de um modelo, conhecimento baixo para utilizá-lo e baixo esforço para aplicação, como exposto no Quadro 2. Essas matrizes possuem escalas personalizadas para consequência e probabilidade, as quais devem estar alinhadas aos objetivos de melhoria contínua das condições de segurança e saúde no trabalho.

O Quadro 2, que sumariza as características das técnicas abordadas nesta seção, as quais serão empregadas nas etapas de desenvolvimento do modelo proposto neste artigo, foi adaptado da Tabela A.2 da ABNT NBR IEC 31010:2021.

Quadro 2 - Técnicas e características indicativas

Subseção	Técnica	Descrição	Aplicação	Iniciando informações/dados Necessidades	Conhecimento especializado	Quali/ quant/ semiquant	Esforço para aplicar
B.1.2	Brainstorming	Técnica usada em oficinas para incentivar o pensamento imaginativo	Obter pontos de vista	nenhum	baixo/ moderado	quali	baixo
B.2.5	Análise de cenários	Identifica possíveis cenários futuros por meio da imaginação, extrapolação do presente ou modelagem. O risco é então considerado para cada um desses cenários.	Identificar riscos, analisar consequências	baixo/médio	moderado	quali	baixo/ médio
B.2.6	Técnica estruturada "E se" (SWIFT*)	Uma forma mais simples de HAZOP com prompts de "e se" para identificar desvios do esperado	Identificar riscos	médio	baixo/ moderado	quali	baixo/ médio
B.8.2	ALARP**/ SFAIRP***	Critérios para decidir a significância do risco e os meios para avaliar a tolerância do risco	Avaliar risco	alta	alta	quali/quant	alta
B.8.6	Índice de risco	Classifica a significância dos riscos com base em classificações aplicadas aos fatores que se acredita que influenciem a magnitude do risco	Comparar riscos	médio	baixo para usar alta para desenvolver	semiquant	baixo
B.10.3	Matriz de probabilidade/consequência	Compara os riscos individuais selecionando um par consequência/probabilidade e exibindo os em uma matriz com consequência em um eixo e probabilidade no outro	Relatar riscos Avaliar	médio	baixo para usar moderado para desenvolver	quali/ semiquant/ quant	baixo

* SWIFT - Structured What-if Technique

** ALARP - As Low As Reasonably Practicable

*** SFAIRP - So Far As Is Reasonably Practicable

Fonte: ABNT NBR ISO 31.010 (adaptada)



Os exemplos contidos na NBR em comento são parciais justamente para que as organizações customizem suas matrizes, personalizando-as. Em um resgate histórico, convém ainda citar a evolução das matrizes exemplificativas contidas nas duas versões da British Standard – BS 8800⁴. Esta norma foi sucedida pela BS 18004:2008, a qual, por sua vez, foi substituída pela série BS 45002-1:2018. À diferença de suas antecessoras, a norma de 2018 não contém em suas disposições um exemplo de matriz de risco.

Antes da série ISO 45000, o *American National Standard Institute* – ANSI e o Comitê Z10 da American Industrial Hygiene Association – AIHA, desenvolveram a norma de Gerenciamento de Sistemas de Segurança e Saúde Ocupacional, a ANSI/AIHA Z10-2012 (ANSI/AIHA Z10 COMMITTEE, 2012), que também contém uma matriz. Dessa forma, é possível constatar que a avaliação de risco por meio de matrizes é a estratégia mais consolidada e tradicional em SST. O Quadro 3 sintetiza as disposições dessas normas no que tange à avaliação de risco por meio de matrizes.

⁴ A tradução dessa norma para o português pode ser localizada em buscas na rede mundial de computadores. A Fiocruz disponibilizou a tradução da edição BS 8800:1996 ao público no seguinte endereço:

<http://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/seguranca%20e%20saude%20no%20trabalho/SISTEMAS%20DE%20GESTO%20DE%20SADE%20E%20SEGURANA%20INDUSTRIAL.pdf>.

Recomenda-se a leitura do Anexo D (informativo) sobre Avaliação de Risco. Os autores da tradução não estão identificados no documento, entretanto.

Quadro 4 - Comparação entre as classificações de probabilidade, consequência e nível de risco nas normas técnicas de sistemas de gestão de riscos de segurança e saúde no trabalho.

Norma técnica	Probabilidade	Consequência	Nível de risco
BS 8800:1996	3 categorias: Altamente improvável Improvável Provável.	3 categorias: Levemente prejudicial Prejudicial Altamente prejudicial	5 níveis: Trivial Tolerável Moderado Substancial Intolerável
BS 8800:2004	4 categorias: Muito improvável Improvável Provável Muito provável	3 categorias: Levemente prejudicial Prejudicial Altamente prejudicial	5 níveis: Muito baixo Baixo Médio Alto Muito alto
BS 18004:2008	4 categorias: Muito improvável Improvável Provável Muito provável	3 categorias: Levemente prejudicial Moderadamente prejudicial Extremamente prejudicial	5 níveis: Muito baixo Baixo Médio Alto Muito alto
ANSI-AIHA Z10-2012	5 categorias: Frequente Provável Ocasional Remota Improvável	4 categorias: Insignificante Marginal Crítica Catastrófica	4 níveis: Baixo Médio Sério Alto
ISO 450002:2018	Ausente	Ausente	Ausente

Fonte: Elaborado pelos autores

A BS-8800:2004 (BRITISH STANDARDS INSTITUTION, 2004) inova em relação à versão de 1996 por incluir descritores de probabilidade. À categoria “muito provável” foi atribuída a seguinte definição: “tipicamente experimentada pelo menos uma vez a cada seis meses por um indivíduo”. Enquadra-se na categoria “muito improvável” o dano com “menos de 1% de chance de ser experimentado por um indivíduo durante sua vida laboral”. Esses descritores são repetidos sem alteração na BS 18004:2008 (BRITISH STANDARDS INSTITUTION, 2008). Já a ANSI-AIHA Z10-

2012 retira o caráter quantitativo dos descritores de probabilidade, optando pelos seguintes enunciados:

Quadro 4 – Termos originais e traduzidos da escala de probabilidade da ANSI-AIHA Z10-2012.

Likelihood of OCCURRENCE or EXPOSURE For selected Unit of Time or Activity	Probabilidade de ocorrência ou exposição para uma dada unidade de tempo ou atividade	Descriptor	Descritor
Frequent	Frequente	Likely to Occur Repeatedly	Provável de ocorrer repetidamente
Probable	Provável	Likely to occur several times	Provável de ocorrer várias vezes
Occasional	Ocasional	Likely to occur sometime	Provável de ocorrer algumas vezes
Remote	Remota	Not likely to occur	Improvável de ocorrer
Improbable	Improvável	Very unlikely – may assume exposure will not happen	Muito improvável de ocorrer – pode-se assumir que não acontecerá

Fonte: Elaborado pelos autores.

Uma matriz exclusiva para riscos biológicos, amparada nos níveis de biossegurança do Center for Disease Control and Prevention – CDC norte-americano e na Cartilha de Proteção Respiratória contra Agentes Biológicos para Trabalhadores de Saúde, foi apresentada em uma sessão técnica do 16º Congresso de Higiene Ocupacional da ABHO (SIMAS, 2022), entretanto sem atender aos requisitos para graduação de probabilidade e severidade previstos nos itens 1.5.4.4.3, 1.5.4.4.3.1 e 1.5.4.4.4 da NR-01. Após busca em periódicos como a Revista Brasileira de Saúde Ocupacional e a Revista Brasileira de Medicina do Trabalho, não foi identificada proposta de um modelo de ferramenta de fácil aplicação e que seja capaz de atender

às exigências da NR-01, ausência que constituiu um obstáculo à promoção da segurança e saúde no Brasil à luz do novo marco regulatório.

Somam-se a essa lacuna as dificuldades enfrentadas pelos profissionais de SST para a adequada classificação em níveis de risco em virtude da grande variabilidade de classificações encontradas na literatura técnica, como na BS 8800 e ANSI-AIHA Z10-2012.

3. METODOLOGIA

Este trabalho consiste numa Pesquisa-Ação Participativa – *Participatory Action Research* (PAR), definida como um processo colaborativo de pesquisa, educação e ação explicitamente orientada para a transformação, que reconhece a existência de uma pluralidade de saberes. Os métodos mais comuns no PAR concentram-se no diálogo, na narrativa e na ação coletiva, caracterizando-se pelo *hands-on* (traduzido livremente pelos autores como “mão na massa”). A ênfase reside na aprendizagem, no conhecimento compartilhado e na análise colaborativa flexível, porém estruturada. (KINDON; PAIN; KESBY, 2007)

O primeiro autor – PA atuou como facilitador do processo estruturado, garantindo assim um espaço para a reflexão sobre entendimentos entre os participantes, mediante a negociação dos significados das informações geradas em conjunto. A pesquisa desenvolveu-se em três etapas bem demarcadas, cada qual com uma série de oficinas, nas quais foram empregadas técnicas de gerenciamento de risco em que o *brainstorm* foi o processo utilizado com recorrência para obtenção dos pontos de vista de nove participantes, especialistas qualificados na seção 3.1.

Nessas oficinas foram empregadas as técnicas SWIFT, análise de cenários e ALARP. As duas primeiras são abordagens estruturadas para identificar os riscos ocultos nas escalas e na matriz e seu uso concorrente propicia maior abrangência.

Na técnica SWIFT o assunto considerado é dividido em elementos menores, considerados cada um a sua vez, mediante sucessivas questões hipotéticas do tipo “e se...?”. Pode ser usada para identificar oportunidades de melhoria, revelando-se bastante útil para ajustes em enunciados, incluindo sutis alterações em verbos, adjetivos e advérbios.



A análise de cenários é útil para a realização de instanciações, isto é de testes dos modelos de escalas e matriz propostos em face de situações imaginadas. Dessa forma, os resultados são comparados ao esperado, consideradas as condicionantes legais e o estado da técnica. Quando um cenário exemplificativo resulta em um nível de risco incompatível com a aceitabilidade que, de fato, se empresta ao cenário no contexto real, resta evidenciada a necessidade de serem ajustadas as escalas e/ou a matriz naquela etapa do trabalho.

Sempre que se considera a aceitabilidade de uma situação, utiliza-se a técnica ALARP, como nas discussões para o estabelecimento dos níveis de risco, obtido nas intersecções as linhas e colunas representadas pelas escalas de probabilidade e severidade, e dos critérios para tomada de decisão e ação em face de cada nível de risco.



Assim, a redação dos enunciados dos descritores e significados de cada ponto das escalas e das ações requeridas para cada nível de risco se ampara majoritariamente na técnica SWIFT, enquanto a definição do número de pontos das escalas de probabilidade e severidade e os resultados das intersecções entre as escalas decorrem da técnica de análise de cenários. Os critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação em face da aplicação da matriz de risco ocupacional resultam da aplicação da técnica ALARP.

A descrição da metodologia adotada em cada etapa da elaboração do modelo proposto, que se baseia na técnica de registro denominada matriz de probabilidade e consequências, é realizada na seção 3.2.

Quadro 5 - Representação esquemática da metodologia adotada nesta Pesquisa-ação participativa

Etapa 1 - Esboço do modelo			
Entradas	Sujeitos ⁴	Técnicas	Saída
Matriz 3 x 3 (BS ¹ 8800:1996)	PA, P1, P2 e E1	Brainstorm Análise de cenários SWIFT ⁵ ALARP ⁶	Matriz 4 x 4
Matriz 4 x 3 (BS ¹ 8800:2004 e BS ¹ 18004:2008)			
Matriz 5 x 4 (ANSI ² -AIHA ³ Z10: 2005 e 2012)			
Etapa 2 - Ajuste do modelo			
Entradas	Sujeitos ⁴	Técnicas	Saída
Matriz 4 x 4	PA, E2, E3, E4 e E5	Brainstorm Análise de cenários SWIFT ⁵ ALARP ⁶	Matriz 5 x 5 intermediária
Manual AIHA ² - 2015			
Etapa 3 - Consolidação do modelo			
Entradas	Sujeitos ⁴	Técnicas	Saída
Matriz 5 x 5 intermediária	PA, E2 e P3	Brainstorm Análise de cenários SWIFT ⁵ ALARP ⁶	Modelo 5 x 5 proposto, com regras de ajuste

¹ BS - British Standard

² ANSI - American National Standard Institute

³ AIHA - American Industrial Hygiene Association

⁴ Sujeitos participantes do estudo: PA - Primeiro Autor; Pesquisadores - P1, 2 e 3; Especialistas - E1, 2, 3, 4 e 5.

⁵ SWIFT- Structured What-If Technique

⁶ ALARP - As low as reasonable practicable

Fonte: Elaborado pelos autores.

Optou-se pela realização de reuniões virtuais nos aplicativos *Microsoft Teams* e *Zoom*, o que permitiu a seleção de sujeitos em três estados da federação: 4 do Rio Grande do Sul - RS; 3 de São Paulo – SP; e 1 de Minas Gerais - MG. De cada uma das oficinas participaram até 5 sujeitos, número definido em consideração à conveniência de divergências de formações e experiências profissional e acadêmica para a construção de um modelo que abrangesse todos os riscos ocupacionais, inclusive os de origem mecânica e elétrica, que, conceitualmente, não contemplados no escopo do PPRA. Esse limite de participantes por reunião também facilitou a compatibilização de agendas para as diversas oficinas, ocorridas entre abril de 2021 e julho de 2022, e a tarefa de moderação e registro das expressões de opiniões e ideias.

3.1 DESCRIÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA (NOTA DO AUTOR: SEÇÃO DESIDENTIFICADA – DUPLO CEGO)

Participaram da primeira etapa de desenvolvimento do modelo 4 sujeitos, sendo 2 especialistas da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, servidores vinculados ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, e 2 pesquisadores da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, instituição voltada ao estudo e pesquisa das condições dos ambientes de trabalho, vinculada ao mesmo ministério.

O Auditor-Fiscal do Trabalho – AFT, qualificado como primeiro autor – PA, lotado na Superintendência Regional do Trabalho – SRT de São Paulo – SP, há 11 anos na carreira, desenvolveu a tarefa de organização e moderação do presente estudo, encarregando-se também dos ajustes no modelo entre uma oficina e outra. O PA é engenheiro de produção, com pós-graduação em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade de São Paulo – USP e em Auditoria em Segurança e Saúde no Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

AFT da SRT de Minas Gerais, com 15 anos de carreira, qualificada como Especialista 1 – E1 neste estudo, é médica pela Universidade Federal de Minas Gerais, foi residente em Medicina Preventiva e Social com área de concentração em Saúde e Trabalho no Hospital das Clínicas da UFMG e é mestra em Saúde Coletiva/Saúde e Trabalho pela UFMG.

O Pesquisador 1 - P1, tecnologista III da Fundacentro, há 18 anos naquela instituição, realizou seus estudos de graduação e doutorado em química pela USP e sua pós-graduação em SST pela Universidade da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em Turim, Itália. O Pesquisador 2 – P2 atualmente ocupa o cargo de pesquisador U-III e conta com mais de 34 anos de vínculo com a Fundacentro. Professor na Universidade Federal de Uberlândia por 5 anos, é bacharel em Química, mestre em Educação e doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG.

Participaram da segunda etapa de desenvolvimento do modelo, além do PA, 4 especialistas AFT, todos lotados na SRT do Rio Grande do Sul. Os especialistas 2 – E2 e 3 – E3 são AFT há 11 anos, bacharéis em direito e mestrandos em ergonomia.



E2 é mestra em saúde coletiva pela UFRGS e sua experiência profissional é na área de prevenção em saúde e ergonomia. Já E3 é pós-graduado em Auditoria em Segurança e Saúde no Trabalho pela UFRGS e experiente em fiscalização de espaços confinados. A Especialista 4 – E4 é AFT há 15 anos, cursou engenharia mecânica no Instituto Militar de Engenharia – IME possui mestrado na mesma área pela UFRGS, pós-graduação em EST pela UFRGS e em higiene ocupacional pela USP. O Especialista 5 – E5, AFT há 39 anos, é engenheiro civil formado pela UFRGS, pós-graduado em toxicologia ocupacional na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e em EST pela UFRGS, professor de nível técnico e superior em exercício na docência federal há 25 anos. Tanto E4, quanto E5 são reconhecidos por sua experiência em higiene ocupacional, destacando-se E5 também na fiscalização de máquinas e equipamentos.



Um terceiro pesquisador – P3 somou esforços ao PA e à E2 na análise técnica da matriz e solução das limitações identificadas, na terceira etapa de desenvolvimento do modelo. P3 é engenheiro civil, especialista, mestre e doutor em Ergonomia pela Universidade Católica de Louvain – UCL, da Bélgica, e mestre em Ergonomia pela École Pratique de Hautes Études Sorbonne – EPHE, da França. Com atuação na área de ergonomia há 32 anos, é professor Titular da UFRGS há 17 anos, é também orientador de mestrado e doutorado no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção e coordenador do curso de Especialização em Ergonomia da UFRGS e bolsista de produtividade do CNPq na área de Ergonomia.

3.2 ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DO MODELO

O modelo foi desenvolvido em três etapas, descritas a seguir. Os riscos de inconformidade do modelo foram gerenciados a cada etapa com inspiração na estratégia SOBANE (Screening, Observation, Analysis and Expertise), com a evolução do modelo buscando sua aplicação a casos complexos. (MALCHAIRE, 2002).

3.2.1 Etapa 1: esboço do modelo

Em oficinas eletrônicas facilitadas pelo PA, entre abril e outubro de 2021, colaboraram PA, E1, P1 e P2 com vistas à construção de uma matriz de risco ocupacional do tipo matriz de consequências. A partir da BS 8800:1996 (FIOCRUZ, 1996), traduzida para o português, foram empregadas técnicas de *brainstorming*, análise de cenário (para definição das escalas de probabilidade e gravidade), e SWIFT (para a redação dos enunciados da escala de gravidade) e ALARP (para estabelecer as intersecções entre as escalas na matriz e os critérios para avaliação de risco e tomada de decisão). Foram discutidas escalas de probabilidade, de severidade e de categorização de aceitabilidade de riscos, uma matriz de riscos ocupacionais e um plano de controles por nível de riscos. Os resultados dessa etapa constam na subseção 4.1

3.2.2 Etapa 2: ajuste do modelo

A fim de controlar pontos fracos da técnica de *brainstorming*, como a limitação no volume de ideias geradas e o domínio da discussão por certos participantes, o PA, diversificou a equipe, alterando sua composição. Participaram dessa etapa PA, E2, E3, E4 e E5. O facilitador empregou as técnicas já citadas na subseção anterior, apresentando os objetivos do trabalho e os principais desafios a serem solucionados coletivamente, com resolução de controvérsias por consenso a cada reunião. O esboço do modelo, resultado da Etapa 1, foi utilizado como entrada e submetido a ajustes, os quais foram consolidados pelo PA no intervalo das 3 oficinas realizadas nesta etapa, entre março e maio de 2022. O modelo ajustado foi documentado e seu processo de desenvolvimento é descrito na subseção 4.2 deste artigo.

3.2.3 Etapa 3: modelo proposto

Em três oficinas realizadas em julho de 2022, o pesquisador P3 juntou-se à equipe, reunindo-se com PA e E2. Foram realizados ajustes terminológicos mediante a técnica “SWIFT” e propostos critérios de ajuste (gatilhos) para correção das

limitações do modelo. Também foi discutida a estrutura do artigo em si e da documentação técnica do modelo, que consta no Anexo A. A subseção 4.3 contém o resultado deste trabalho: um modelo de ferramenta de fácil aplicação em atendimento às exigências da NR-01, consta na subseção 4.3.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados de cada uma das três etapas serão apresentados sequencialmente. Por razões didáticas, para facilitar a comparação entre os quadros de um mesmo tipo, serão antecipadas com destaque em vermelho as expressões alteradas na etapa imediatamente seguinte; em azul, as introduzidas na segunda e na terceira etapa.

4.1 ESBOÇO DO MODELO 4X4

Esta subseção foi organizada da seguinte forma: elaboração das escalas de probabilidade (4.1.1) e severidade (4.1.2), da matriz de riscos ocupacionais (4.1.3) e dos critérios para avaliação de risco e tomada de decisão (4.1.4).

4.1.1 Escala de probabilidade

A escala de probabilidade foi elaborada em atenção ao item 1.5.4.4.4 da NR-01, que estabelece que a gradação da probabilidade de ocorrência das lesões ou agravos à saúde deve levar em conta quatro fatores:

- a) os requisitos estabelecidos em Normas Regulamentadoras;
- b) as medidas de prevenção implementadas;
- c) as exigências da atividade de trabalho; e
- d) a comparação do perfil de exposição ocupacional com valores de referência estabelecidos na NR-09.

Após *brainstorm* e análise de cenários, foi elaborada uma proposta de estrutura do eixo das ordenadas da matriz de risco, correspondente aos fatores a serem



considerados para a gradação de probabilidade. Diferentemente das escalas de probabilidade que inspiraram a proposta e foram utilizadas como entradas (elementos de trabalho), a escala elaborada pelos participantes na primeira etapa do trabalho permite que a gradação de probabilidade considere quaisquer dos fatores descritos nas subseções 4.1.1.1 a 4.1.1.3. Dessa forma, é possível utilizar a mesma escala para estabelecer a probabilidade de quaisquer agravos, sejam decorrentes da exposição aos agentes tradicionalmente abordados no antigo PPRA (físicos, químicos e biológicos), sejam em decorrência do inadequado controle de fatores ergonômicos e de riscos de origem diversa, como mecânicos ou elétricos.

Para a construção da escala de probabilidade, os autores partiram dos três graus de classificação propostos na BS 8800:1996 e se aproximaram da proposta da BS 8800:2004 e da BS 18004:2008, ambas com 4 graus. Também foi empregada a ANSI-AIHA Z10 – 2012, cujos 5 graus de probabilidade são detalhados no Quadro 6, na seção 4.1.1.2.

4.1.1.1 Requisitos de Normas Regulamentadoras e Medidas de Prevenção Implementadas



As alíneas “a” e “b” foram agrupadas em uma espécie de fator, que será denominado “medidas de prevenção”, visto que as normas regulamentadoras definem requisitos para o estabelecimento de medidas mínimas de prevenção a serem adotadas pela organização. Essas medidas mínimas de prevenção, contudo, nem sempre são, de fato, implementadas pela organização.

Assim, para determinar a probabilidade de um agravo deve-se avaliar se há medidas implementadas, se são a melhor tecnologia ou prática de controle possível ou, ao menos, adequadas, e se há garantias de que sejam mantidas em longo prazo. A resposta a essas questões permitirá a determinação do grau de probabilidade quanto às medidas de prevenção, que corresponde à primeira coluna dos fatores a serem considerados para a determinação da probabilidade.

Ao empregar a técnica de análise de cenários para determinação do grau de probabilidade de um acidente com consequências fatais envolvendo trabalhador i) não autorizado, ii) não capacitado, iii) sem vestimentas previstas no item 10.2.9.2 da NR-



10, iv) sem equipamentos de proteção individual, v) sem adoção de medidas de controle do risco elétrico, como a desenergização, vi) sem atenção aos cuidados previstos no item 10.11.7 da NR-10 (avaliação prévia, estudo e planejamento das atividades e ações a serem desenvolvidas), em uma intervenção em poste de média tensão para passagem de cabos de fibra ótica, tem-se que o evento acidentário é “provável ou quase certo”, dada a inexistência de medidas de controle.

4.1.1.2 Perfil de exposição e NR-09



O item “d” é específico para aqueles agentes ambientais que possuem valor de referência em Norma Regulamentadora ou na ACGIH, como ruído, vibrações e certos agentes químicos. O perfil de exposição, composto por um indicador de tendência central mais suas variações, pode ser calculado a partir de técnicas de medição ambiental e tratamento dos dados ou por técnicas semiquantitativas de estimativa da exposição a partir de uma série de variáveis. Para esse fim, recomenda-se a aplicação das Normas de Higiene Ocupacional da Fundacentro, considerados os guias técnicos sobre estratégia de amostragem e os métodos previstos na literatura específica, como os contidos no Manual de Métodos Analíticos do National Institute for Occupational Safety and Health – NIOSH dos Estados Unidos.

A fim de definir critérios de probabilidade que atendam a esse requisito normativo, foi empregado como base uma escala de probabilidade (Quadro 6) que contempla 5 (cinco) categorias de gerenciamento e controle de exposição (AMERICAN INDUSTRIAL HYGIENE ASSOCIATION, 2015), de acordo com a estimativa de exposição alcançada.

Quadro 6 - Categorização proposta pelo Manual da AIHA - 2015.

Categorias de gerenciamento e controle de exposição	
Categoria de controle	Gerenciamento Aplicável/Controles
0 (<1% de LEO)	Nenhuma ação
1 (<10% de LEO)	Procedimentos e treinamento, comunicação genérica sobre riscos
2 (10-50% de LEO)	(+) comunicação específica sobre riscos químicos, monitoramento periódico de exposição
3 (50-100% de LEO)	(+) exigido monitoramento da exposição, verificação do meio ambiente de trabalho para verificação das práticas de controle, vigilância médica, monitoramento biológico
4 (>100% de LEO)	(+) implementar hierarquia de controles, monitoramento para validar a seleção do fator de proteção do respirador

Fonte: Traduzida pelos autores.

Na escala proposta pelos autores, a categoria 0 e 1 da AIHA foram unificadas, e as medidas de gerenciamento (plano de ação) são propostas apenas após o estabelecimento do nível de risco, pela combinação da probabilidade com a gravidade, e em função do nível estabelecido. Assim, numa análise de cenário em que houvesse exposição a 20 ppm de álcool etílico, o agravo “irritação das vias aéreas” seria qualificado como grau 1, “altamente improvável”, por que a concentração do agente é inferior a 10% do limite de exposição ocupacional por via aérea.

4.1.1.3 Exigências da atividade

A alínea “c” do item 1.5.4.4.4, por sua vez, abrange aspectos ergonômicos. Como a análise da atividade demanda o uso de métodos e/ou ferramentas ergonômicas específicas, como RULA, REBAS, OWAS e checklist OCRA, cada qual com o emprego de entradas variadas, revela-se desafiadora a harmonização dos resultados em um grupo de probabilidades, dada a diversidade de entradas e saídas.

Independentemente do método ou ferramenta de ergonomia utilizada, o objetivo é sempre o mesmo: identificar se aquela atividade está suficientemente adequada ao homem, preservando sua saúde e segurança. Assim, quanto mais

favorável o resultado, menor a necessidade de a organização implementar medidas adicionais de controle. O contrário também é válido: quanto mais desfavorável o resultado, maior a evidência de que organização está longe de um patamar aceitável. Dessa forma, para modificar o nível de risco e torná-lo aceitável, é necessário implementar uma série de medidas de prevenção. Assim, a descrição das medidas de controles consta nas células referentes ao fator “Exigências da atividade (alínea ‘c’)”.

Em uma análise de cenários, a atividade de movimentação manual de sacos de cimento de 50 kg da carroceria de um caminhão para armazenamento em um pallet em uma área de recebimento de mercadorias (popularmente denominada “bater carga” ou “paletear carga”) seria considerada uma atividade que quase certamente provocaria distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho, especialmente na coluna lombar, dada a inexistência de medidas de controle por parte da organização, enquadrando-se no quarto e último nível da escala.

Quadro 7 - Escala de probabilidade proposta para o modelo esboçado na Etapa 1.

Peso	Probabilidade	FATORES A SEREM CONSIDERADOS (item 1.5.4.4.4 da NR-01)		
		Requisitos de NRs x Medidas de Prevenção Implementadas (alíneas "a" e "b")	Perfil de Exposição x NR-09 (alínea "d")	Exigências da Atividade (alínea "c")
1	Altamente improvável	As medidas de controle existentes representam a melhor tecnologia ou prática de controle possível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada inferior a 10% do LEO**. E*** < 10% LEO	O controle representa a melhor tecnologia ou prática de controle disponível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
2	Improvável	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 10% e 50% do LEO. 10% < E < 50% LEO	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
3	Pouco provável	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 50% e 100% do LEO. 50% < E < 100% LEO Exposição em NÍVEL DE AÇÃO	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
4	Provável ou quase certo	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo. Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.	Exposição estimada acima do LEO. E > 100% LEO	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo. Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.

*considerando que o requisito de NR não é a melhor prática de controle possível.

**LEO: Limite de Exposição Ocupacional

***E = limite superior da média aritmética para distribuição LogNormal

Fonte: Elaborado pelos autores



A escala de probabilidade produzida no final da primeira etapa deste trabalho contém os seguintes descritores: 1 – altamente improvável, 2 – improvável, 3 - pouco provável, e 4 – provável ou quase certo. Comparada com as matrizes que a inspiraram, evidencia o esforço empreendido pelos participantes da primeira oficina para proporcionar aplicabilidade do modelo ao cenário regulatório brasileiro, cuja sistemática foi profundamente alterada pela vigência da nova redação da NR-01 em 3 de janeiro de 2022, determinando requisitos únicos e obrigatórios para a classificação dos riscos por níveis e a elaboração do PGR.

4.1.2 Escala de severidade



As informações obtidas sobre as atividades de trabalho são dados fundamentais de entrada para o estabelecimento da severidade das lesões ou agravos à saúde. De acordo com o item 1.5.4.4.3 da NR-01, “a gradação da severidade das lesões ou agravos à saúde deve levar em conta a magnitude da consequência e o número de trabalhadores possivelmente afetados”.

Os participantes utilizaram como elementos de trabalho normas britânicas e americana. A BS 8800:1996 já dispunha acerca da necessidade de se considerar partes de corpo que provavelmente serão afetadas e a natureza do dano. A norma britânica estabelecia 3 graus de gravidade: 1 – levemente prejudicial, 2 – prejudicial, e 3 – extremamente prejudicial. A versão seguinte dessa norma, de 2004, manteve 3 graus de danos: leve, moderado e extremo. A BS 18004:2008, que lhe sucedeu, não alterou sua escala de gravidade. Essas normas apresentavam exemplos de agravos à saúde e à segurança, como perturbações, desconforto, lesões superficiais, cortes menores e escoriações, em um externo, e doenças fatais agudas, lesões fatais e amputações no outro.

Por sua vez, a ANSI-AIHA Z10 - 2012, atribuiu 4 graus de severidade à lesão ou consequência da doença: 1 – insignificante, 2 – marginal, 3 – crítica, e 4 – catastrófica. Insignificantes são aquelas que demandam primeiros socorros ou impõem um tratamento médico menor. A categoria marginal implica um dano menor ou a perda de um dia de trabalho. Por sua vez, crítica seria a lesão ou doença que

provocasse incapacidade superior a 3 meses. E catastrófica seria a morte ou a incapacidade total permanente. Nota-se, contudo, que há uma gama de agravos que ficariam descobertos nessa classificação, como fraturas de ossos menores, que requerem tempo de afastamento inferior a 3 meses, e que, no entanto, podem provocar limitações permanentes.

Os participantes, portanto, utilizaram como ponto de partida a escala americana e incluíram nos enunciados dos descritores da escala expressões como “efeitos reversíveis”, “que podem limitar a capacidade funcional” ou “doença limitante”, bem como exemplos que seriam enquadrados em cada um dos 4 graus de severidade propostos, por meio de exercícios com a técnica SWIFT. Como critério de uso, para fins de aplicação do modelo, o pior desfecho, entre sintomas, sinais, lesões ou agravos, deve ser considerado para o estabelecimento do risco de um dado agente em uma dada via de exposição.

Quadro 8 –Escala de severidade proposta para o modelo esboçado na Etapa 1

Peso	Severidade	Exemplos de Danos Associados
1	Lesão ou doença leve , com efeitos reversíveis levemente prejudiciais	* Ferimentos superficiais; pequenos cortes e contusões; irritação dos olhos pela poeira; * Incômodo e irritação (por exemplo, dores de cabeça); problema de saúde levando a um desconforto temporário; * Lesões leves, que não impliquem em afastamento superior a um dia
2	Lesão ou doença séria , com efeitos reversíveis severos e prejudiciais	* Lacerações; queimaduras; concussão; torções sérias; pequenas fraturas; * Dermatite; asma; disfunções dos membros superiores relacionadas com o trabalho; problema de saúde levando a uma incapacidade permanente de pequeno porte; * Lesões que exigem tratamento médico e podem implicar em afastamento de até 15 dias.
3	Lesão ou doença crítica , com efeitos reversíveis severos e prejudiciais ou que podem limitar a capacidade funcional.	* Perda Auditiva Induzida por Ruído (PAIR), danos ao sistema nervoso central (SNC), fraturas não expostas; * Lesões que exigem tratamento médico e podem implicar em afastamento superior a 15 dias.
4	Lesão ou doença limitante, incapacitante ou fatal	* Amputações; fraturas expostas; envenenamento; ferimentos múltiplos que resultem em fatalidade; * Câncer ocupacional; outras doenças graves que diminuem a vida (pneumoconiose fibrogênica); doenças agudas fatais; * Lesões com sequelas que implicam em afastamentos de longa duração ou em limitações da capacidade funcional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A escala de severidade exibida no Quadro 8, resultado da colaboração dos primeiros quatro participantes durante o ano de 2021, não compreendia a possibilidade de acidentes ampliados ou o adequado tratamento diferenciado de grupos similares de exposição com tamanhos variados. Dessa forma, não aderiu ao item 1.5.4.4.3 da NR-01.

4.1.3 Matriz 4x4

A partir de uma revisão da literatura, os participantes da primeira etapa optaram por utilizar como ponto de partida o modelo de matriz proposto pela BS 8800:1996, que possui tradução em português, num esforço para que o modelo proposto fosse, de certa forma, familiar aos profissionais brasileiros da área de SST.

Os modelos de matrizes das duas versões BS 8800 (1996 e 2004) e da BS 18004:2008 contêm 5 níveis de risco, porém quantidades distintas de categorias nas escalas de probabilidade e severidade, como já explicitado no Quadro 3. Os AFT que participaram desta etapa realizaram inicialmente uma série de análises de cenários sobre a matriz da primeira versão da BS 8800, estressando a matriz com situações corriqueiramente encontradas nos ambientes de trabalho.

Entretanto, como já exposto nas seções anteriores, 3 níveis de probabilidade e severidade revelaram-se insuficientes para abarcar certas situações. Apenas 3 graduações de probabilidade impedem o adequado enquadramento de cenários de agravos do maior grau de severidade em que os controles coletivos estejam incompletos, porém com medidas suplementares adotadas. No caso da matriz 3x3, o nível de risco alcançado seria intolerável, o que iria de encontro ao que permite a legislação, conforme demonstra a seguinte instanciação.

Em uma análise de cenários, cogitou-se como exemplo uma atividade de manutenção de uma máquina alimentadora de linha de produção cujo sistema de segurança associado à porta de acesso precisa obrigatoriamente ser desativado para a realização da tarefa. Pode-se então utilizar procedimentos como redução da velocidade dos elementos da zona perigosa para o mínimo possível e disponibilizar ao mantenedor um dispositivo adicional de parada emergencial. As medidas

administrativas complementares somadas à supervisão integral dos serviços contribuem para que a atividade seja aceitável, classificada com nível de risco alto.

Para fazer frente a essa necessidade, foi utilizado como inspiração para o aumento de categorias o modelo de matriz de avaliação de risco ANSI/AIHA Z10 - 2012, que apresenta 5 categorias de probabilidade e 4 de severidade, com apenas 4 níveis de risco (Quadro 9). Essa matriz foi considerada uma segunda entrada do processo desenvolvido nesta etapa.

Quadro 9 - Matriz ANSI-AIHA Z10-2012

Probabilidade de ocorrência ou exposição para uma dada unidade de tempo ou atividade	Severidade do dano ou consequência da doença			
	Insignificante	Marginal	Crítica	Catastrófica
Frequente	Médio	Sério	Alto	Alto
Provável	Médio	Sério	Alto	Alto
Ocasional	Baixo	Médio	Sério	Alto
Remota	Baixo	Médio	Médio	Sério
Improvável	Baixo	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: Traduzida pelos autores.

Após análises de cenários com a exploração de sucessivos modelos, o grupo consolidou a matriz 4x4 exposta no Quadro 10, com 4 categorias de probabilidade e severidade, propondo 5 níveis de risco: Irrelevante, Baixo, Moderado, Alto e Crítico.

Quadro 10 - Modelo de matriz 4 x 4

Probabilidade	4	Moderado	Alto	Alto	Crítico
	3	Baixo	Moderado	Moderado	Alto
	2	Baixo	Baixo	Moderado	Moderado
	1	Irrelevante	Baixo	Baixo	Baixo
		1	2	3	4
		Severidade			

Fonte: Elaborado pelos autores



Para cada nível de risco ocupacional devem ser associadas condutas relacionadas à adoção de medidas de controle, em atendimento ao item 1.5.4.4.5 da NR-01, que determina que, “após a avaliação, os riscos ocupacionais devem ser classificados, observado o subitem 1.5.4.4.2, para fins de identificar a necessidade de adoção de medidas de prevenção e elaboração do plano de ação”. O plano de controle e a indicação da aceitabilidade de cada nível de risco constam na subseção seguinte.

4.1.4 Critérios para avaliação de risco e tomada de decisão



A NR-01 estabelece, no item 1.5.7.3.2, alínea “f”, que o Inventário de Riscos Ocupacionais – IRO deve contemplar os critérios adotados para avaliação dos riscos e tomada de decisão. Para atender a essa exigência, foram utilizados critérios para categorização de aceitabilidade e estabelecimento de plano de controles por nível de riscos com base no proposto na BS 8800:2004 e da BS 18004:2008. As técnicas “Tão baixo quanto razoavelmente praticável (ALARP) e na medida do razoável, praticável (SFAIRP)”, descritas na ABNT NBR IEC 31010:2021, foram utilizadas para fins de avaliação da significância do risco. Com base nisso é possível tomar uma decisão acerca da forma de tratamento de risco, estabelecer se um risco específico é aceitável, identificar a importância relativa de um risco ou classificar riscos em uma ordem de prioridade. O Quadro 11 resume a aceitabilidade de cada nível de risco e os tipos de ações requeridas.

Quadro 11 - Critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação

Nível de Risco	Aceitável	Não Aceitável	Ação
Irrelevante			Nenhuma ação é requerida e nenhum registro documental precisa ser mantido.
Baixo			A) Nenhum controle adicional é necessário. Pode-se considerar uma solução mais econômica ou aperfeiçoamento das existentes que não imponham custos extras ; B) Inspeção das medidas de prevenção existentes é necessária; C) O monitoramento ambiental e vigilância em saúde podem ser discricionários.
Moderado			A) Devem ser feitos esforços para reduzir o risco por meio de reavaliação dos controles operacionais existentes e implementação de controles operacionais adicionais, se possível e viável. B) Inspeção das medidas de prevenção existentes é necessária para assegurar que os controles existentes são mantidos dentro de um período de tempo definido e razoável ; C) O monitoramento ambiental e vigilância em saúde são obrigatórios.
Alto			A) O trabalho não deve ser iniciado até que o risco tenha sido reduzido (e reavaliado) através da implementação de controles adicionais. B) Onde o risco envolva trabalhos em andamento, devem ser tomadas ações urgentes.
Crítico			A) O trabalho não deve ser iniciado ou continuado até que o risco tenha sido reduzido através da execução de uma ação corretiva imediata. B) O risco então deve ser reavaliado após a execução ou implantação da referida ação. C) Se não for possível reduzir o risco, o trabalho deve permanecer proibido.

Fonte: Elaborada pelos autores.

A classificação dos riscos impõe medidas específicas para o gerenciamento de cada nível de risco, como implementação de novos controles e reavaliação posterior, ou mesmo a proibição do trabalho, nos casos extremos, enquadrados no nível crítico, quando não seja possível reduzir o risco de outra forma.

De acordo com a ABNT NBR IEC 31010:2021, convém que o grau mais baixo na escala de probabilidade (grau 1) resulte num nível de risco aceitável para a consequência mais alta definida (grau 4, no modelo proposto), caso contrário, todas as atividades com a consequência mais alta são definidas como intoleráveis e não é possível torná-las toleráveis. A norma brasileira aduz, ainda, que regras de decisão, como o nível de atenção da organização ou a urgência da resposta, podem ser vinculadas às células da matriz, consideradas as definições usadas para as escalas e da atitude da organização em relação ao risco.

4.2 MODELO INTERMEDIÁRIO

Nesta etapa a principal contribuição dos participantes foi para o aumento das graduações nas escalas de probabilidade e de severidade. Como será evidenciado nas subseções 4.2.1 e 4.2.2, essas alterações contemplam cenários cujo nível de risco atribuído no modelo resultante da etapa 1 resultava em risco crítico, inaceitável, e que, contudo, são tolerados pela legislação pátria, com reservas, desde que observados certos controles.

4.2.1 Escala de probabilidade

Na escala anterior, de 4 pontos, as exposições estimadas acima do limite de exposição ocupacional eram enquadradas na probabilidade mais alta, intitulada “Provável ou quase certo”. Do ponto de vista prático, ter quase certeza de um evento é bastante diferente de assumi-lo como provável. Por esse motivo, no quinto grau da nova escala foram enquadradas as “medidas de controle inexistentes” e medidas que, embora existentes, são “reconhecidamente inadequadas”. Em cenários desse tipo, como trabalho em periferia sem adoção de qualquer medida de prevenção contra queda em altura e o paleteamento de sacos de cimento descrito na seção 4.1.1, é extremamente provável que ocorra agravo ou lesão.

A segunda escala, exibida no Quadro 12, inova ao subdividir a célula da coluna “Perfil de Exposição x NR-09 (alínea “d”). Na escala anterior, a probabilidade mais elevada compreendia exposições acima de 100% do limite de exposição ocupacional - LEO. Entretanto, a probabilidade se eleva consideravelmente quando a exposição excessiva é de difícil controle, considerado o estado da técnica. Assim, com apoio na técnica ALARP, que considera o que é razoavelmente praticável, foi proposto um corte conservador de até 500% o LEO para o “grau 4 – Provável” da segunda escala. Acima de 500%, considera-se que o agravo/lesão é de “grau 5 - Extremamente provável.

Para esse corte, foi considerado um cenário de exposição excessiva em que o melhor respirador individual, com fator de proteção 10, estivesse sendo empregado. Admitindo-se como possível o comprometimento da eficácia do respirador por uso

incorreto ou em tempo inferior ao da exposição total, atribuiu-se, de forma conservadora, que o fator de proteção real seria da ordem de 5, 500% do LEO.

Quadro 12 - Escala de probabilidade do modelo intermediário

Grau	Probabilidade	FATORES A SEREM CONSIDERADOS (item 1.5.4.4.4 da NR-01)		
		Requisitos de NRs x Medidas de Prevenção Implementadas (alíneas "a" e "b")	Perfil de Exposição x NR-09 (alínea "d")	Exigências da Atividade (alínea "c")
1	Altamente improvável	As medidas de controle existentes representam a melhor tecnologia ou prática de controle possível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada inferior a 10% do LEO**. $E^{***} < 10\% \text{ LEO}$	O controle representa a melhor tecnologia ou prática de controle disponível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
2	Improvável	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 10% e 50% do LEO. $10\% \leq E \leq 50\% \text{ LEO}$	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
3	Pouco provável	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 50% e 100% do LEO*. $50\% < E \leq 100\% \text{ LEO}$ Exposição em NÍVEL DE AÇÃO	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
4	Provável	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada acima do LEO e igual ou inferior a 500% do LEO $100\% < E \leq 500\% \text{ LEO}$	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo.
5	Extremamente Provável	Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.	Exposição estimada acima de 500% do LEO. $E > 500\% \text{ LEO}$ Condição de Superexposição	Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.

*considerando que o requisito de NR não é a melhor prática de controle possível.

**LEO: Limite de Exposição Ocupacional

***E = limite superior da média aritmética para distribuição LogNormal

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa escala inclui condições de superexposição que não eram contempladas na versão anterior, de 4 graus. Já as medidas de controle inexistentes e as medidas existentes reconhecidamente inadequadas foram deslocadas do 4º nível de probabilidade do Quadro 7 para o 5º grau de probabilidade do Quadro 12, denominado “Extremamente provável”.

4.2.2 Escala de severidade

Os novos participantes inovaram em relação às escalas utilizadas na primeira etapa do trabalho, propondo o enquadramento da severidade em função de três fatores que merecem visibilidade e, por isso, foram enunciados em colunas por meio da técnica SWIFT. Para a classificação da severidade, importa considerações acerca das características da lesão ou agravo, em especial se é ou não reversível, se limita a capacidade funcional, da natureza do tratamento médico requerido e da necessidade de afastamento do trabalho. Desses, o afastamento não constava nos enunciados da escala anterior.

Foi mantida a coluna de exemplos de danos associados que constava na escala anterior e proposta uma subdivisão à 3ª classificação proposta na escala de 4 pontos, apresentada na subseção 4.1.2. Dessa forma, lesões ou agravos graves com efeitos irreversíveis, que limitam a capacidade funcional, ainda que não totalmente, foram enquadrados no 4º grau de severidade.

Essa ampliação da escala foi estruturada por meio da técnica de análise de cenários, com diversas instanciações do modelo. Amputações de segmentos e a perda auditiva induzida por níveis de pressão sonora elevados mereceram, assim, o devido destaque, dada a irreversibilidade que lhes caracteriza. A escala intermediária possui, portanto, 5 pontos e está representada no Quadro 13. Foram destacadas em azul as palavras e expressões que não constavam na escala anterior.

Quadro 13 - Escala de severidade do modelo intermediário

Grau	Escala de Severidade			
	Característica da Lesão ou Agravamento	Capacidade Funcional	Afastamento Médico	Exemplos de Danos Associados
1	Lesão ou agravo leve, com efeitos reversíveis	Não limita a capacidade funcional	Exige tratamento médico, mas não implica afastamento superior a um dia	* Ferimentos superficiais; pequenos cortes e contusões; irritação dos olhos pela poeira; * Incômodo e irritação (por exemplo, dores de cabeça); problema de saúde levando a um desconforto temporário.
2	Lesão ou agravo moderado, com efeitos reversíveis	Não limita a capacidade funcional	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento de até 15 dias	* Lacerações; queimaduras; concussão; entorses; fraturas de bom prognóstico ; * Dermatite; asma; disfunções dos membros superiores relacionadas com o trabalho.
3	Lesão ou agravo grave, com efeitos reversíveis	Pode limitar a capacidade funcional	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento superior a 15 dias	* Lacerações; queimaduras; concussão; entorses; fraturas de bom prognóstico ; * Dermatite; asma; disfunções dos membros superiores relacionadas com o trabalho .
4	Lesão ou agravo grave, com efeitos irreversíveis	Limita a capacidade funcional, mas não totalmente	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento	* PAINPSE (Perda Auditiva Induzida por Níveis de Pressão Sonora Elevados) . * Amputações de segmentos; fraturas de mau prognóstico, disfunções dos membros superiores relacionadas com o trabalho .
5	Lesão ou agravo crítico ou fatal	Limita totalmente a capacidade funcional ou pode causar morte	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento	* Amputações de membros; fraturas de mau prognóstico ; envenenamento; lesões mutagênicas , ferimentos múltiplos que resultem em fatalidade; * Câncer ocupacional; outras doenças graves que diminuem a vida (pneumoconiose fibrogênica); doenças agudas fatais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esta escala de severidade, à exemplo da que havia sido construída no esboço do modelo, na etapa anterior, ainda não compreende a possibilidade de acidentes ampliados ou o adequado tratamento diferenciado de grupos similares de exposição com tamanhos variados. Dessa forma, não adere ao item 1.5.4.4.3 da NR-01.

4.2.3 Matriz 5 x 5

O modelo foi, então, ajustado às escalas de cinco pontos de probabilidade e severidade propostas nesta etapa da pesquisa, conforme disposto no Quadro 14.

Quadro 14 - Matriz intermediária 5 x 5

Probabilidade					
5	Moderado	Alto	Alto	Crítico	Crítico
4	Moderado	Moderado	Alto	Alto	Crítico
3	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
2	Baixo	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado
1	Irrelevante	Baixo	Baixo	Baixo	Moderado
	1	2	3	4	5
	Severidade				

Fonte: Elaborado pelos autores.

Apesar das alterações promovidas, a matriz manteve 5 níveis para a combinação de 5 graus de severidade e probabilidade, e os critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação mantiveram-se inalterados nesta etapa do trabalho.

4.3 MODELO FINAL PROPOSTO

Nesta etapa os autores investigaram as limitações remanescentes na ferramenta, realizando instanciações de cenários complexos, associando a técnica de análise de cenários à última etapa da estratégia SOBANE, denominada Expertise, e propuseram critérios expressos para mitigação das limitações consideradas insuperáveis. Por meio da técnica SWIFT, foram realizadas alterações com vistas à ampliação do rigor terminológico dos enunciados.

Além da organização do estudo no presente artigo, foi proposto um anexo para documentação técnica do modelo – Anexo A. Dessa forma, os autores propõem um modelo de ferramenta de fácil aplicação com total aderência às exigências da NR-01.

4.3.1 Escala de probabilidade

Na escala de probabilidade, foram harmonizados os advérbios dos extremos da classificação, mantido o paralelismo pela escolha de “altamente”, em substituição a “extremamente”. Inserido o complemento “que são mitigados por medidas administrativas e individuais” no enunciado do grau 3, coluna “Requisitos de NR x Medidas de Prevenção Implementadas”.

Quadro 15 – Escala de probabilidade

Grau	Probabilidade	FATORES A SEREM CONSIDERADOS (item 1.5.4.4.4 da NR-01)		
		Requisitos de NRs x Medidas de Prevenção Implementadas (alíneas "a" e "b")	Perfil de Exposição x NR-09 (alínea "d")	Exigências da Atividade (alínea "c")
1	Altamente improvável	As medidas de controle existentes representam a melhor tecnologia ou prática de controle possível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada inferior a 10% do LEO**. E*** < 10% LEO	O controle representa a melhor tecnologia ou prática de controle disponível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
2	Improvável	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 10% e 50% do LEO. 10% ≤ E ≤ 50% LEO	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
3	Pouco provável	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios que são mitigados por medidas administrativas e individuais. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 50% e 100% do LEO. 50% < E ≤ 100% LEO Exposição em NÍVEL DE AÇÃO	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios que são mitigados por medidas administrativas e individuais. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
4	Provável	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada acima do LEO e igual ou inferior a 500% do LEO 100 < E ≤ 500% LEO	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo.
5	Altamente Provável	Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.	Exposição estimada acima de 500% do LEO. E > 500% LEO Condição de Superexposição	Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.

*considerando que o requisito de NR não é a melhor prática de controle possível.

**LEO: Limite de Exposição Ocupacional

***E = limite superior da média aritmética para distribuição LogNormal

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em situações de superexposição (grau 5) admite-se o trabalho apenas se implementadas as melhores práticas de controle possíveis (grau 1), como em cenários



de trabalho em espaços confinados com uma atmosfera que se mantenha IPVS mesmo após a aplicação das melhores medidas coletivas. Como o trabalhador realizará o trabalho com sistema de ar mandado, com Programa de Proteção Respiratória devidamente implementado e sob supervisão, admite-se então que o risco não é intolerável. Contudo, a aplicação da matriz 5x5 resultaria em um nível de risco crítico, já que atmosfera IPVS se classifica na mais alta severidade. Esse enquadramento iria de encontro à prática, que admite essa excepcionalidade.

Semelhantemente, uma exposição em nível de ação (probabilidade 3), sem a adoção de medidas de controle (probabilidade 5) resultaria em um nível de risco crítico em cenários em que a severidade tivesse sido classificada em grau 5. Exemplo disso é um cenário de exposição a benzeno em nível de ação sem as medidas de prevenção obrigatórias na NR-9, a saber, monitoramento ambiental (exposição) e biológico (da saúde ocupacional) e informação ao trabalhador, e sem atendimento ao item 1.5.5.3.2 NR-01, que determina o acompanhamento do desempenho das medidas de prevenção. Como há apenas a estimativa da exposição após tratamentos estatísticos (onde se considera que 95% das amostras estão abaixo do Limite de Exposição Ocupacional), até 5% das amostras dentro do grupo avaliado correspondem a exposições acima do LEO. As medidas de controle, nesse caso, asseguram que, mesmo que uma exposição esteja acima do LEO, a organização adota medidas para mitigar os riscos de lesões e agravos à saúde decorrentes dessa exposição. Por isso, deixar de adotar medidas nesse caso implica o enquadramento na probabilidade 5 da coluna “medidas implementadas”, não na 3 da coluna “perfil de exposição”.

Assim, faz-se necessário realizar um ajuste da matriz a esses cenários de incongruência entre os graus da primeira coluna e da segunda coluna de fatores a serem considerados para a definição da probabilidade. Sempre que a situação fática em análise resultar em atributos posicionados em linhas diferentes nas duas primeiras colunas, será realizado o enquadramento no maior grau de probabilidade, independentemente de qual seja a coluna, e registrada essa informação como uma excepcionalidade no inventário.

4.3.2 Escala de severidade

Foram realizados ajustes no enunciado do grau 1 de classificação, substituindo “agravo leve” por “sinal ou sintoma leve”. Distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho (DORT) crônicos e irreversíveis e que limitam a capacidade funcional, podem ser enquadrados entre os exemplos do grau 4.

Quadro 16 - Escala de severidade do modelo proposto

?	Escala de Severidade			
	Característica da Lesão ou Agravo	Capacidade Funcional	Afastamento Médico	Exemplos de Danos Associados
1	Lesão, sinal ou sintoma leve, com efeitos reversíveis	Não limita a capacidade funcional	Exige tratamento médico, mas não implica afastamento superior a um dia	* Ferimentos superficiais; pequenos cortes e contusões; irritação dos olhos pela poeira; * Incômodo e irritação (por exemplo, dores de cabeça); problema de saúde levando a um desconforto temporário.
2	Lesão ou agravo moderado, com efeitos reversíveis	Não limita a capacidade funcional	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento de até 15 dias	* Lacerações; queimaduras; concussão; entorses; fraturas de bom prognóstico; * Dermatite; asma; distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho em fase aguda .
3	Lesão ou agravo grave, com efeitos reversíveis	Pode limitar a capacidade funcional	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento superior a 15 dias	* Lacerações; queimaduras; concussão; entorses; fraturas de bom prognóstico; * Dermatite; asma; distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho em fase aguda
4	Lesão ou agravo grave, com efeitos irreversíveis	Limita a capacidade funcional, mas não totalmente	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento	* PAINPSE (Perda Auditiva Induzida por Níveis de Pressão Sonora Elevados). * Amputações de segmentos; distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho crônicos
5	Lesão ou agravo crítico ou fatal	Limita totalmente a capacidade funcional ou pode causar morte	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento	* Amputações de membros; fraturas de mau prognóstico; envenenamento; lesões mutagênicas, ferimentos múltiplos que resultem em fatalidade; * Câncer ocupacional; outras doenças graves que diminuem a vida (pneumoconiose fibrogênica); doenças agudas fatais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na escala de severidade, foi proposto um ajuste de majoração da classificação quando houver a probabilidade de lesão ou agravo de diversos trabalhadores simultaneamente, o que contempla acidentes ampliados. Dessa forma, após o enquadramento, soma-se 1 à classificação obtida quando houver múltipla exposição simultânea. Esse ajuste garante aderência ao disposto nos itens 1.5.4.4.3 e 1.5.4.4.3.1 da NR-01.

Dessa forma, em uma análise de cenário contemplando o vazamento de substância contendo agente químico meramente irritante das vias aéreas superiores na área operacional de um estabelecimento, atingindo múltiplos trabalhadores ao mesmo tempo, que normalmente seria enquadrado no grau 1, deve ser reclassificado para grau 2. Assim, considerada a probabilidade 3, o nível de risco seria majorado de baixo para moderado, com repercussão importante sobre a complexidade e abrangência dos controles.

Entretanto, em um cenário de vazamento de substância em concentração fatal, enquadrado já no quinto e mais alto grau de severidade, propõe-se como regra a majoração do nível de risco na etapa seguinte para a categoria imediatamente superior.

4.3.3 Matriz 5 x 5

Na matriz de risco ocupacional não foram propostos ajustes em relação à matriz intermediária obtida na segunda etapa.

Quadro 17 - Modelo de matriz 5 x 5 proposto

Probabilidade	Classificação por nível de risco				
	5	Moderado	Alto	Alto	Crítico
4	Moderado	Moderado	Alto	Alto	Crítico
3	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
2	Baixo	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado
1	Irrelevante	Baixo	Baixo	Baixo	Moderado
Classificação	1	2	3	4	5
	Severidade				

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a excepcionalidade descrita no último parágrafo da subseção 4.3.1, de desequilíbrio de fatores considerados para a definição da probabilidade, em razão da

qual foi selecionado o mais alto grau de probabilidade, deve-se cruzá-lo com a severidade da lesão ou agravo para que se obtenha o nível de risco. Ao registrar o nível de risco obtido, novamente documenta-se a excepcionalidade no inventário, assinalando o uso de regra de ajuste.

Entretanto, caso o nível de risco obtido seja o “crítico”, deve-se aplicar o desconto de um nível de risco, ou seja, será atribuído o nível de risco “alto” àquele perigo identificado. Nesse caso, é necessário registrar uma medida de controle excedente, a saber, a análise de risco por profissional legalmente habilitado, a qual deve ser incorporada nesse caso àquelas previstas regularmente para a tomada de decisão em face do nível de risco “alto”.

Em cenários de acidentes ampliados ou em face de múltiplos trabalhadores afetados com lesão ou agravo classificado como crítico ou fatal, isto é, no quinto e último grau de severidade, deve-se propor a majoração do nível de risco para a categoria imediatamente superior.

4.3.4 Critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação

Constatou-se uma limitação do modelo na tabela em que são demonstrados os critérios adotados para avaliação dos riscos e tomada de decisão, como exigido pelo item 1.5.7.3.2, alínea “f”, da NR-01. Isso porque a escala de probabilidade proposta não contempla aspectos de duração da exposição e de frequência da exposição nas colunas que se referem aos fatores inseridos nas alíneas “a”, “b” e “c” da NR-01. Entretanto, como algumas ferramentas ergonômicas consideram frequência e tempo de exposição na determinação da probabilidade, seria descabido qualquer ajuste nos critérios se há ponderação desses elementos na ferramenta que propiciou o enquadramento na escala de probabilidade.

Do ponto de vista estritamente gerencial, riscos de mesmo nível mereceriam critérios diferenciados quanto ao plano de ação quando os diferentes tempos de exposição e frequência não tiverem sido ponderados de outra forma na etapa de estabelecimento da probabilidade. Assim, para efeitos de determinação das medidas de controle, no plano de ação, em atendimento aos critérios adotados para avaliação

do risco e tomada de decisão no plano de ação, dá-se prioridade para o planejamento e implementação de controles relacionados aos riscos com maiores tempos de exposição e frequência.

As diretrizes para a tomada de decisão quanto ao cronograma do plano de ação deveriam determinar diferentes prazos para riscos de mesmo nível, o que deve ser feito em consideração a ferramentas de priorização de controles, como a Hazard Rating Number – HRN (STEEL, 1990). A HRN é produto de quatro fatores e sua pontuação orienta a priorização de ações em um cronograma. A frequência de exposição – FE é um desses multiplicadores e cenários que contemplam situações de risco operacionais constantes são 10 vezes mais pontuados do que situações excepcionais de manutenção anual, por exemplo. Para agentes físicos, químicos e biológicos, é possível utilizar a frequência da tarefa (de mais de 2 vezes ao dia a 1 ou 2 vezes por mês) e a duração da tarefa (de mais de 4 horas por dia a menos de 10 minutos por dia) para priorização da implementação de controles, ressaltando-se que esse tipo de priorização não afasta a necessidade de controle, impactando o cronograma e a alocação de recursos (AMERICAN INDUSTRIAL HYGIENE ASSOCIATION, 2015).

Em um cenário em que haja transmissão de força desprotegida, mas em local inacessível à operação ordinária e que poderia expor apenas o empregado incumbido da manutenção anual, a ação de controle terá menor prioridade do que a medida a ser adotada em face de uma transmissão de força localizada próxima a uma área de passagem no chão de fábrica, mesmo que o nível de risco nos dois cenários seja rigorosamente o mesmo. Os fatores empregados como critério para a definição da probabilidade no modelo implicam mesma probabilidade para os agravos e lesões decorrentes das duas situações, embora estatisticamente o risco seja menor no primeiro cenário. Também deve-se ponderar, para a definição da priorização dos controles, que há menos expostos em potencial no primeiro cenário.

No Quadro 18 – Critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação o nível de risco “alto” foi profundamente alterado, ampliando o repertório de ações possíveis para cada nível de risco.

Quadro 18 – Critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação

Nível de Risco	Aceitável	Não Aceitável	Ação
Irrelevante			Nenhum controle adicional é necessário.
Baixo			A) Nenhum controle adicional é necessário. Pode-se considerar outra solução ou aperfeiçoar os controles existentes; B) Inspeção das medidas de prevenção existentes é necessária.
Moderado			A) Devem ser desenvolvidos estudos para a redução do nível de risco por meio de reavaliação das medidas de prevenção existentes e implementação de medidas de prevenção adicionais, se tecnicamente possível e viável. B) A inspeção das medidas de prevenção existentes é necessária para assegurar que os controles existentes são mantidos. As inspeções devem ser feitas dentro de um intervalo de tempo pré-definido e razoável; C) O monitoramento ambiental e vigilância em saúde são obrigatórios.
Alto			A) Trabalhos em andamento só devem ser continuados se houver medidas administrativas e individuais complementares, além da competente supervisão das atividades. B) Devem ser desenvolvidos estudos para a redução do nível de risco, com reavaliação após as execução ou implantação das ações propostas.
Crítico			A) O trabalho não deve ser iniciado ou continuado até que o risco tenha sido reduzido por meio da execução de uma ação corretiva. B) O risco então deve ser reavaliado após a execução ou implantação da referida ação. C) Se não for possível reduzir o risco, o trabalho deve permanecer proibido.

Fonte: Elaborado pelos autores

4.4 DISCUSSÃO

Enquanto a seção 4.4.1 destina-se à discussão das limitações do modelo de ferramenta proposto, a seção seguinte dedica-se à problematização da redação do item 1.5.4.4.2.1 da NR-01, destacando os inconvenientes da proposta de uma ferramenta original. Uma relação com possibilidades de trabalhos futuros é apresentada na seção 4.4.3.

4.4.1 Limitações da ferramenta

Na seção B.10.3.5 da ABNT NBR IEC 31010:2021 estão arroladas as limitações da técnica de matriz de riscos. Contudo, considerável parte foi controlada na elaboração do modelo de ferramenta proposto neste trabalho, já delineado por profissionais de boa expertise, que definiram escalas e ajustes em consideração às exigências dos fatores de observância obrigatória, conforme exigências dos itens 1.5.4.4.3 e 1.5.4.4.4 da NR-01, produzindo assim classificações válidas, haja vista as sucessivas calibrações que o modelo experimentou.

Uma limitação do modelo é a impossibilidade de agregar riscos e considerar potenciais sinergias, não sendo possível estabelecer se um número específico de riscos baixos ou um risco baixo identificado um número específico de vezes é equivalente a um risco moderado.

Foram necessários ajustes manuais para incremento da severidade em face de diversidade de expostos simultaneamente, ou para incremento do nível de risco nos casos em que a severidade já estivesse classificada no mais alto grau, permitindo a inclusão de cenários de acidentes ampliados. Ajustes se fizeram necessários para os casos de desequilíbrio entre colunas na escala de probabilidade, com o decréscimo de um nível de risco e com inclusão de dois controles adicionais no plano de ação.

Quanto maior o detalhamento da identificação de um risco, maior o número de cenários registrados e a diversidade de fatores a serem considerados para o estabelecimento da probabilidade e da severidade, o que tende a reduzir o nível de risco. Dessa forma, o agrupamento de cenários ou sua fragmentação deve ser feita de forma cautelosa, para não distorcer os resultados.

Em sistemas sociotécnicos complexos, a variabilidade desafia modelos estruturados de forma cartesiana, como a matriz proposta. Para lidar com ambientes incertos e dinâmicos, a Engenharia de Resiliência supõe habilidades de monitoramento, antecipação, resposta e aprendizagem. Dessa forma, é importante que sistema de gestão de SST saiba não apenas reconhecer os cenários em que a aplicação da matriz é insuficiente para lidar com a complexidade, como também agir de forma a resguardar a estabilidade do próprio sistema.



Em uma análise de cenários envolvendo um determinado modelo de transformador de corrente associado a dezenas de explosões, apesar de controles adequados às NR, as análises estatísticas indicaram uma taxa de falha muito superior ao esperado. Portanto, seria temerário enquadrar o equipamento no grau de probabilidade 2 – improvável, justamente porque os controles existentes não se revelaram suficientes. Em um caso real, o Operador Nacional do Sistema Elétrico recomendou a substituição dos transformadores por considerar que a segurança do sistema de distribuição estava em risco. Esse exemplo alerta para o fato de que, embora atenda de forma satisfatória a maioria dos cenários, eventualmente a matriz será insuficiente para a correta classificação do nível de determinados riscos, demandando outras técnicas e recursos que deverão ser manejados por uma equipe especializada e experiente, principalmente em sistemas sociotécnicos complexos.

4.4.2 Os desafios ocultos no item 1.5.4.4.2.1 da NR-01



O item 1.5.4.4.2.1 da NR-01 dispõe que “a organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos que sejam adequadas ao risco ou circunstância em avaliação”. Esse dispositivo busca consagrar a autonomia do administrado para a gestão dos riscos ocupacionais, entretanto esbarra em alguns inconvenientes, visto que a proposta de uma ferramenta original requer colaboração em equipes multidisciplinares, visto que se faz necessária a articulação de diversas competências técnicas e não técnicas, como as linguísticas e de trabalho em equipe. Esse desafio só pode ser superado a partir de extensa pesquisa do estado da arte e da técnica, pesquisa essa que pode ser obstaculizada por consideráveis barreiras, como a falta de domínio da língua inglesa e de atualização profissional, já que o acesso a cursos, congressos, periódicos e normas técnicas nacionais e internacionais é restrito.

Esses esforços traduzem-se em custos consideráveis, sem garantia de um resultado de perfeita adesão às normas regulamentadoras brasileiras. Dessa forma, considerado o contexto brasileiro, a customização de uma ferramenta pode assumir características de uma ameaça à organização, em vez de uma oportunidade de exercício da autonomia da vontade. Uma ferramenta mal desenvolvida, por sua vez,

afeta negativamente a segurança e saúde dos trabalhadores e a continuidade da atividade produtiva.

Em ambientes de desregulação estatal, como os experimentados nos países escandinavos, tem sido identificado o paradoxo da superregulação pelas próprias empresas, que aumentam suas burocracias internas (STØRKERSEN *et al.*, 2020). O PGR pode se tornar um reflexo dessa tendência no Brasil, já que tornar o trabalho auditável e evidenciar a responsabilidade de cada ator na estrutura da empresa tende a aumentar a documentação em SST. Infelizmente, o fenômeno dissociativo (no inglês, *decoupling*) tende a se ampliar em cenários como esse, a política formalmente introduzida não é, de fato, implementada ou efetiva (DE BREE; STOOPENDAAL, 2020). Além de todas essas novas tarefas e do esforço para manter-se atualizado frente às crescentes alterações regulatórias, o profissional de SST está incumbido de uma tarefa de que dificilmente conseguiria se desembaraçar sozinho: desenvolver uma ferramenta de classificação de todos os riscos ocupacionais, em atendimento à NR-01.

4.4.3 Trabalhos futuros

Propõe-se a realização de uma série de estudos para: a) análise de sensibilidade do modelo às alterações nos parâmetros de entrada, quando executado por pessoas diferentes; b) testes de estresse do modelo, com cenários específicos e extremos; e c) comparar as saídas obtidas com o emprego do modelo, em relação ao desempenho de outras ferramentas e técnicas de avaliação de risco ocupacional.

A matriz intermediária, fruto da etapa 2, foi disponibilizada a AFT e Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho de todo o país em junho de 2022, na área atualização de cursos destinados ao público-interno, no *Moodle* da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, sem que relatos sobre sua aplicação à auditoria de PGR tenham sido coletados até o momento da submissão deste artigo. Em face dessa limitação, sugere-se a realização de uma pesquisa de avaliação de satisfação dos AFT sobre a utilidade da matriz em suas auditorias como trabalho futuro e estudos de caso sobre a aplicabilidade da matriz nas auditorias documentais de PGR.



Os autores consideram ainda conveniente o desenvolvimento de estudos de caso sobre a aplicação da matriz por profissionais de segurança e saúde no trabalho em organizações públicas e privadas obrigadas à elaboração do PGR. Dessa forma, a matriz poderia ser recomendada aos particulares, reduzindo assim os erros na classificação em níveis de risco e aumentando, por extensão, a qualidade da intervenção em SST nas organizações.

4 CONCLUSÃO



A NR-01 atribui ao administrado a competência para a seleção de métodos e ferramentas de gestão, em um processo de desregulamentação do trabalho que requer atores tecnicamente maduros e com habilidades e atitudes necessárias para o adequado enfrentamento do desafio proposto, qual seja, a gestão dos riscos ocupacionais. Entretanto, os autores consideram que o movimento liberalizante brasileiro atribuiu a profissionais com pouco acesso ao estado da arte em SST, disponível em língua inglesa, uma responsabilidade que somente se desincumbiriam com muito estudo, dedicação e colaboração técnica multidisciplinar. O presente estudo teve como objetivo auxiliar nessa tarefa, ofertando uma matriz de risco ocupacional elaborada pelo coletivamente por AFT, pesquisadores da Fundacentro e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Como proposta, a matriz permite o gerenciamento de riscos de natureza e origens distintas, em perfeito atendimento às exigências contidas no capítulo 1.5. da NR-01.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não possuem conflito de interesse financeiro ou pessoal que possa ter influenciado o trabalho relatado neste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Marcela Gerardo Ribeiro e Gilmar da Cunha Trivelato, tecnologista e pesquisador da Fundacentro, aos AFT Lailah Villela, Luiz Alfredo Scienza e Rudy Allan, pela

participação nesta pesquisa, Mara Camisassa e Airton Marinho da Silva pela colaboração.

REFERÊNCIAS

AMERICAN INDUSTRIAL HYGIENE ASSOCIATION (org.). **A Strategy for Assessing and Managing Occupational Exposures**. 4 ed.ed. Falls Church: 2015.

ANSI/AIHA Z10 COMMITTEE. American National Standard Z10 - 2012 - Occupational Health and Safety Management Systems. **American Industrial Hygiene Association** : 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR IEC 31010:2021 - Gestão de riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos**. 2ª ed.ed. São Paulo: 2021.

BRASIL. **Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais**. 2020. Disponível em:
<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/en/mdl-20203177951%0Ahttp://dx.doi.org/10.1038/s41562-020-0887-9%0Ahttp://dx.doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z%0Ahttps://doi.org/10.1080/13669877.2020.1758193%0Ahttp://sersc.org/journals/index.php/IJAST/article>.

BRITISH STANDARDS INSTITUTION. **BS 8800:2004 - Occupational health and safety management systems - Guide**. 2004.

BRITISH STANDARDS INSTITUTION. **BS 18004:2008 - Guide to achieving effective occupational health and safety performance**. [S. l.: s. n.], 2008.

CARD, Alan J.; WARD, James R.; CLARKSON, P. John. Beyond FMEA: The structured what-if technique (SWIFT). **American Society for Healthcare Risk Management**1, v. 31, n. 4, p. 23–29, 2012.

CHRIS STEEL. Risk Estimation. **The Safety and Health Practitioner**, v. June, p. 20–22, 1990.

COORDENAÇÃO DE NORMATIZAÇÃO E REGISTRO. **Nota Técnica SEI nº 2619/2020/ME.**, 2020.

COORDENAÇÃO-GERAL DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO. **Perguntas Frequentes: Norma regulamentadora nº-01 - Disposições gerais e**

gerenciamento de riscos ocupacionais. Brasília: [s. n.], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/pgr/faq-perguntas-e-respostas-gro-e-pgr-da-nr-01.pdf/@_@download/file/FAQ - Perguntas e Respostas GRO e PGR da NR 01.pdf.

DE BREE, Martin; STOOPENDAAL, Annemiek. De- and Recoupling and Public Regulation. **Organization Studies**, [s. l.], v. 41, n. 5, p. 599–620, 2020.
ENIT. **Explicando o PGR na prática – Canpat 2022 (vídeo).** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iPKCGAeeXXA>.

FIOCRUZ. **BS 8800:1996 - Guia para Sistemas de Gestão de Saúde e Segurança Ocupacionais.** 1996. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/seguranca%20e%20saude%20no%20trabalho/SISTEMAS%20DE%20GESTO%20DE%20SADE%20E%20SEGURAN A%20INDUSTRIAL.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

GOLDENBERG, Olga; WILEY, Jennifer. Quality, Conformity, and Conflict: Questioning the Assumptions of Osborn’s Brainstorming Technique. **The Journal of Problem Solving**, v. 3, n. 2, p. 96, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7771/1932-6246.1093>. Acesso em: 18 jul. 2022.

KINDON, Sara; PAIN, Rachel; KESBY, Mike (org.). **Participatory action research approaches and methods : connecting people, participation, and place.** Taylor and Francis e-Library, 2007.

MALCHAIRE, J. Stratégie générale de gestion des risques professionnels Illustration dans le cas des ambiances thermiques au travail. **Hygiène et Sécurité du Travail**, v. 186, n. 1, p. 39–50, 2002.

MIRANDA, Carlos Roberto; DIAS, Carlos Roberto. PPRA/PCMSO: Auditoria, Inspeção do Trabalho e Controle Social. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 28, n. 105/106, p. 9–19, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbso/v28n105-106/02.pdf>.

QUADROS, Bruna Carolina de; OLIVEIRA, Paulo Antonio Barros de. Ossos do ofício: a ausência de risco psicossocial em Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional de frigoríficos. **Revista Brasileira de Medicina do Trabalho (no prelo).**

SIMAS, Tiago José Alves. Uma proposta de matriz de classificação de riscos ocupacionais para agentes biológicos. *Em: , 2022. 16º Congresso de Higiene Ocupacional da ABHO.* 2022.

STØRKERSEN, Kristine *et al.* How deregulation can become overregulation: An empirical study into the growth of internal bureaucracy when governments take a step back. **Safety Science**, [s. l.], v. 128, n. September 2019, p. 104772, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104772>.

OCCUPATIONAL RISK MATRIX: A PROPOSAL MODEL ACCORDING TO REGULATORY REQUIREMENTS OF THE REGULATORY STANDARD #1

ABSTRACT

The new wording of the NR-01 standard requires the processes' existing risks to be consolidated and documented in the so-called Occupational Risk Management Program. The text assures the employer the freedom to choose the appropriate assessment tools and techniques for these risks. However, the significant variability of situations and existing assessment techniques highlights the difficulty in determining which tool or technique is most appropriate due to the specifics of the standard. In the technical literature, there is a lack of a tool model that is easy to apply and capable of meeting the new requirements, creating an obstacle to promoting occupational safety and health (OSH). These considerations also make it difficult for OSH professionals to classify occupational risk levels adequately. This article aims to overcome this difficulty by proposing a tool model capable of classifying risks of different natures and origins to meet the new requirements. The methodology was based on Participatory Action Research in three successive stages. The research subjects were labor inspectors and researchers in health and safety at work. The proposed model is mainly characterized by the ease of application and the assistance of OSH professionals with little access to international literature. It must also be tested in public and private organizations obliged to prepare the RMP. In this way, it could be recommended to individuals, reducing errors in the classification of risk levels and, by extension, increasing the quality of OSH intervention in organizations.

Keywords: management system; occupational risk; risk assessment techniques and tools; risk matrix.

ANEXO I – Matriz de riscos ocupacionais Franchi, Quadros e Amaral – FQA

Um modelo é uma representação aproximada da realidade e tem como objetivo transformar o que pode ser uma situação inerentemente complexa em termos mais simples que podem ser analisados mais facilmente. Um modelo pode ser usado para ajudar a entender o significado dos dados.

Para estabelecimento de um modelo de matriz de riscos ocupacionais com aderência à NR-01, que possa ser utilizado por profissionais de SST com pouca ou nenhuma customização, foram elaborados escalas, matrizes e quadros, os quais foram validados e calibrados por 9 profissionais de SST em um processo de pesquisa-ação participativa que durou cerca de 1 ano e 3 meses, período em que foram identificadas premissas críticas do modelo.

A documentação compreensível do modelo de ferramenta está consolidada no presente anexo, cuja estrutura reflete a descrição das técnicas do anexo B da ABNT NBR IEC 31010:2021.

1 VISÃO GERAL

A técnica da matriz de probabilidade/consequência (também conhecida como matriz de riscos ou mapa de calor) é uma maneira de exibir riscos de acordo com suas consequências e probabilidades e combinar estas características para exibir uma classificação para a significância do risco. A maneira como a probabilidade e a severidade são interpretadas e usadas é consistente em todos os riscos ocupacionais comparados, independentemente de sua espécie, compreendendo agentes físicos, químicos, biológicos, mecânicos e fatores ergonômicos.

O modelo contém escalas qualitativas de cinco pontos para severidade e probabilidade, as quais são definidas para os eixos da matriz. A escala de consequência retrata a severidade de lesões e agravos à saúde do trabalhador. Ambas escalas atendem às exigências da NR-01, uma necessidade da organização, e se estendem da máxima consequência crível à menor consequência de interesse.

2 USO

Uma matriz de risco do tipo probabilidade/consequência é usada para avaliar e comunicar a magnitude relativa dos riscos com base em um par probabilidade/consequência que está tipicamente está associado a um evento.

Este modelo pressupõe o integral atendimento da NR-01 pela organização. Assim, antes da etapa de avaliação de riscos ocupacionais, é necessária a adequada identificação de perigos, nos termos do item 1.5.4.3.1 e 1.5.4.3.2.

Para classificar um risco, o usuário primeiro encontra o descritor de consequência que melhor se adapta à situação e depois define a probabilidade com a qual se acredita que a consequência ocorrerá.

Modelo de matriz de riscos ocupacionais proposto contém duas escalas de 5 pontos, dispostas a no Quadro 1 – Escala de Severidade e no Quadro 2 – Escala de probabilidade.

2.1 UTILIZAÇÃO DA ESCALA DE SEVERIDADE

O usuário deve:

- a) selecionar o agravo mais severo para cada via de exposição;

- b) realizar o enquadramento do agravo em um dos cinco graus, consideradas as 3 colunas da escala abaixo (características da lesão ou agravo, repercussão sobre a capacidade funcional e a necessidade de afastamento médico)
- c) ajustar para o grau imediatamente superior, quando houver a probabilidade de lesão ou agravo de diversos trabalhadores simultaneamente, inclusive em cenários de acidentes ampliados.
- d) caso não seja possível adotar a solução prevista em “c”, nas circunstâncias em que a severidade já está enquadrada no último grau, o usuário deve promover a majoração do nível de risco na etapa seguinte para a categoria imediatamente superior

Quadro 1 - Escala de severidade do modelo proposto

?	Escala de Severidade			
	Característica da Lesão ou Agravo	Capacidade Funcional	Afastamento Médico	Exemplos de Danos Associados
1	Lesão, sinal ou sintoma leve, com efeitos reversíveis	Não limita a capacidade funcional	Exige tratamento médico, mas não implica afastamento superior a um dia	* Ferimentos superficiais; pequenos cortes e contusões; irritação dos olhos pela poeira; * Incômodo e irritação (por exemplo, dores de cabeça); problema de saúde levando a um desconforto temporário.
2	Lesão ou agravo moderado, com efeitos reversíveis	Não limita a capacidade funcional	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento de até 15 dias	* Lacerações; queimaduras; concussão; entorses; fraturas de bom prognóstico; * Dermateite; asma; distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho em fase aguda.
3	Lesão ou agravo grave, com efeitos reversíveis	Pode limitar a capacidade funcional	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento superior a 15 dias	* Lacerações; queimaduras; concussão; entorses; fraturas de bom prognóstico; * Dermateite; asma; distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho em fase aguda
4	Lesão ou agravo grave, com efeitos irreversíveis	Limita a capacidade funcional, mas não totalmente	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento	* PAINPSE (Perda Auditiva Induzida por Níveis de Pressão Sonora Elevados). * Amputações de segmentos; distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho crônicos
5	Lesão ou agravo crítico ou fatal	Limita totalmente a capacidade funcional ou pode causar morte	Exige tratamento médico e pode implicar afastamento	* Amputações de membros; fraturas de mau prognóstico; envenenamento; lesões mutagênicas, ferimentos múltiplos que resultem em fatalidade; * Câncer ocupacional; outras doenças graves que diminuem a vida (pneumoconiose fibrogênica); doenças agudas fatais.

2.2 UTILIZAÇÃO DA ESCALA DE PROBABILIDADE

Uma vez selecionada a severidade, conforme orientado no item 2.1 deste Anexo, o usuário deve:

- a) identificar se o risco a ser classificado está disciplinado na NR-09, que versa sobre avaliação de agentes físicos, químicos e biológicos. Em caso afirmativo, deve avançar para o passo “d”; em caso negativo, deve seguir para o próximo passo;
- b) identificar se o risco a ser classificado é relacionado a fatores ergonômicos; em caso afirmativo, deve enquadrar os controles verificados na coluna “Exigências

- da atividade”, deslocando-se para a direita a fim de verificar o grau de probabilidade correspondente; em caso negativo, deve seguir para o próximo passo;
- c) classificar riscos não relacionados aos temas de que cuidam a NR-09 e a NR-17 exclusivamente com base na coluna “Requisitos de NR e Medidas de controle implementadas”;
 - d) verificar a existência de normas ou literatura técnica estabelecendo limites de exposição ocupacional para o agente em questão, com base no qual deve realizar o enquadramento da probabilidade; após, seguir para o passo “f”; caso não haja Limite de Exposição Ocupacional – LEO seguir para o passo “e”;
 - e) finalizar o enquadramento da probabilidade exclusivamente com base na coluna “Requisitos de NR e Medidas de controle implementadas”;
 - f) verificar se os “Requisitos de NR e Medidas de controle implementadas” coincidem com o grau identificado com a utilização da coluna “Perfil de exposição x NR-09”; em caso negativo, enquadrar no maior grau, independentemente da coluna, e registrar a informação como uma excepcionalidade.

A informação registrada no passo “e” ou “f” será utilizada na próxima etapa, de classificação em nível de risco.

Quadro 2 - Escala de probabilidade do modelo proposto

Grau	Probabilidade	FATORES A SEREM CONSIDERADOS (item 1.5.4.4.4 da NR-01)		
		Requisitos de NRs x Medidas de Prevenção Implementadas (alíneas "a" e "b")	Perfil de Exposição x NR-09 (alínea "d")	Exigências da Atividade (alínea "c")
1	Altamente improvável	As medidas de controle existentes representam a melhor tecnologia ou prática de controle possível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada inferior a 10% do LEO**. E*** < 10% LEO	O controle representa a melhor tecnologia ou prática de controle disponível* e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
2	Improvável	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 10% e 50% do LEO. 10% ≤ E ≤ 50% LEO	As medidas de controle existentes estão em conformidade com as NRs, eficientes e há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
3	Pouco provável	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios que são mitigados por medidas administrativas e individuais. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada entre 50% e 100% do LEO. 50% < E ≤ 100% LEO Exposição em NÍVEL DE AÇÃO	As medidas de controle existentes são adequadas, mas apresentam pequenas deficiências ou desvios que são mitigados por medidas administrativas e individuais. As medidas de controle existentes são adequadas, mas não há garantias de que sejam mantidas em longo prazo.
4	Provável	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo.	Exposição estimada acima do LEO e igual ou inferior a 500% do LEO 100 < E ≤ 500% LEO	As medidas de controle existentes apresentam desvios ou problemas significativos. A eficiência é duvidosa e não há garantias de manutenção adequada ou de que sejam mantidas em longo prazo.
5	Altamente Provável	Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.	Exposição estimada acima de 500% do LEO. E > 500% LEO Condição de Superexposição	Medidas de controle inexistentes ou as medidas existentes são reconhecidamente inadequadas.

*considerando que o requisito de NR não é a melhor prática de controle possível.

**LEO: Limite de Exposição Ocupacional

***E = limite superior da média aritmética para distribuição LogNormal

2.3 UTILIZAÇÃO DA MATRIZ XYZ

O Quadro 3 apresenta a Matriz de Riscos Ocupacionais XYZ (iniciais dos autores, desidentificados), que realiza a classificação por nível de risco a partir do cruzamento das colunas de graus de severidade com as linhas de graus de probabilidade.

O usuário deve:

- identificar a coluna correspondente à severidade obtida na seção 2.1;
- identificar a coluna correspondente à probabilidade obtida na seção 2.2;
- projetar uma linha imaginária entre as linhas e a coluna, obtendo a classificação de risco no ponto de sua intersecção.

Quadro 3 – Matriz de riscos ocupacionais XYZ (iniciais dos autores)

Probabilidade	Classificação por nível de risco				
	5	Moderado	Alto	Alto	Crítico
4	Moderado	Moderado	Alto	Alto	Crítico
3	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
2	Baixo	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado
1	Irrelevante	Baixo	Baixo	Baixo	Moderado
Classificação	1	2	3	4	5
	Severidade				

No modelo proposto, o grau mais baixo na escala de probabilidade (1) resulta num nível de risco considerado aceitável (moderado, no caso), para a consequência mais alta definida (5). Foram envidados todos os esforços para que as atividades com a consequência mais alta não fossem automaticamente definidas como inaceitáveis, porque de outra forma não seria possível torná-las toleráveis, nem mesmo mediante adoção dos melhores controles, que reduzissem sua probabilidade para o grau 1.

Para a excepcionalidade prevista na seção 2.1, “d”, após a ação prevista em 2.3, “a”, “b” e “c”, deve-se adotar a seguinte conduta:

- i) majorar o nível de risco na etapa seguinte para a categoria imediatamente superior, e documentar a exceção no inventário.
- ii) aplicar o desconto de um nível de risco caso o nível de risco obtido seja o “crítico”, ou seja, será atribuído o nível de risco “alto” e adotada uma medida de controle excedente, a saber, a análise de risco por profissional legalmente habilitado, além das previstas para a tomada de decisão em face do nível de risco “alto”.

Para a excepcionalidade descrita na seção 2.2, qual seja, quando tenha sido identificado, na etapa de uso da escala de probabilidade, o desequilíbrio dos fatores a serem considerados na coluna “Requisitos de NR x Medidas de Prevenção Implementadas”, que dizem respeito às alíneas “a” e “b” do item 1.5.4.4.4 da NR-01 e “Perfil de Exposição x NR-09”, que corresponde à alínea “d” do item 1.5.4.4.4 da NR-01, o usuário deve adotar a seguinte conduta:

- I) selecionar o parâmetro de mais alta probabilidade e cruzar com a severidade da lesão ou agravo, obter o nível de risco indicado na célula de intersecção;
- II) registrar o nível de risco e documentar novamente a excepcionalidade;

Caso o nível de risco obtido seja o “crítico”, deve-se aplicar o previsto em 2.3, “ii”.

2.4 UTILIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DO RISCO E TOMADA DE DECISÃO NO PLANO DE AÇÃO

O modelo permite a classificação dos níveis de risco em face de sua aceitabilidade e contém diretrizes específicas claras para o desenvolvimento de ações de controle. Contudo, cada organização deve estabelecer suas regras de decisão, como o nível de atenção da direção ou a urgência da resposta, sendo conveniente que a prioridade de um risco seja baseada na capacidade do risco conduzir a resultados fora dos limites de desempenho definidos pela organização para seus objetivos.

Após análise de cenários pela organização, as diretrizes para a tomada de decisão quanto ao cronograma do plano de ação devem determinar diferentes prazos para níveis de mesmo risco, considerando outros aspectos do risco, como a frequência da tarefa e sua duração, como sugerido para agentes ambientais na tabela 23.4 da 4ª Edição do Manual da AIHA (AMERICAN INDUSTRIAL HYGIENE ASSOCIATION, 2015).

Cada risco registrado no inventário deve corresponder a medidas específicas e adequadas, com responsável, prazo, meio e periodicidade de monitoramento de sua eficácia, as quais devem ser consignadas no Plano de Ação.

Quadro 4 - Critérios adotados para avaliação do risco e tomada de decisão no plano de ação.

Nível de Risco	Aceitável	Não Aceitável	Ação
Irrelevante			Nenhum controle adicional é necessário.
Baixo			A) Nenhum controle adicional é necessário. Pode-se considerar outra solução ou aperfeiçoar os controles existentes; B) Inspeção das medidas de prevenção existentes é necessária.
Moderado			A) Devem ser desenvolvidos estudos para a redução do nível de risco por meio de reavaliação das medidas de prevenção existentes e implementação de medidas de prevenção adicionais, se tecnicamente possível e viável. B) A inspeção das medidas de prevenção existentes é necessária para assegurar que os controles existentes são mantidos. As inspeções devem ser feitas dentro de um intervalo de tempo pré-definido e razoável; C) O monitoramento ambiental e vigilância em saúde são obrigatórios.
Alto			A) Trabalhos em andamento só devem ser continuados se houver medidas administrativas e individuais complementares, além da competente supervisão das atividades. B) Devem ser desenvolvidos estudos para a redução do nível de risco, com reavaliação após as execução ou implantação das ações propostas.
Crítico			A) O trabalho não deve ser iniciado ou continuado até que o risco tenha sido reduzido por meio da execução de uma ação corretiva. B) O risco então deve ser reavaliado após a execução ou implantação da referida ação. C) Se não for possível reduzir o risco, o trabalho deve permanecer proibido.

3 ENTRADAS

O modelo de matriz proposto precisa ser testado para assegurar que as ações sugeridas correspondam à atitude da organização em relação ao risco e que os usuários entendam corretamente a aplicação das escalas. Ajustes podem ser realizados, devendo ser justificados para evidenciar a necessidade de customização da ferramenta.

O uso da matriz requer, idealmente, uma equipe que compreenda os riscos a serem classificados e os dados disponíveis na organização, e que detenha conhecimento do arcabouço normativo e dos processos de trabalho, para o adequado enquadramento dos riscos nas escalas de probabilidade e severidade.

4 SAÍDAS

Como saída, tem-se o nível do risco em função da severidade e da probabilidade, uma classificação de significância para cada risco, a indicação de sua tolerabilidade e dos critérios para tomada de decisão aplicáveis. São entregues as

diretrizes para desenvolvimento e implementação do plano de ação do PGR, cujo sucesso é positivamente relacionado com a expertise e o repertório dos profissionais responsáveis por sua elaboração e implementação.

5 PONTOS FORTES

É relativamente fácil de utilizar e adequada à avaliação de riscos determinada pela NR-01. Fornece uma classificação rápida dos riscos em diferentes níveis de significância.

Fornece uma clara apresentação visual da significância pertinente do risco por consequência, probabilidade ou nível de risco.

Pode ser usada para comparar fatores de risco com diferentes tipos de consequências, incluindo os ambientais, ergonômicos, de origem elétrica e mecânicos.

A ferramenta contém um quadro para classificação da aceitabilidade do risco diretrizes para o plano de controles para cada nível de risco.

6 LIMITAÇÕES DA FERRAMENTA

Na seção B.10.3.5 da ABNT NBR IEC 31010:2021 estão arroladas as limitações da técnica de matriz de riscos. Contudo, boa parte delas foram controladas na elaboração do modelo de ferramenta proposto neste trabalho, já delineado por profissionais de boa *expertise*, que definiram escalas e ajustes em consideração às exigências dos fatores de observância obrigatória, conforme exigências dos itens 1.5.4.4.3 e 1.5.4.4.4 da NR-01, produzindo assim classificações válidas, haja vista as sucessivas calibrações que o modelo experimentou.

Uma limitação do modelo é a impossibilidade de agregar riscos e considerar potenciais sinergias, não sendo possível estabelecer se um número específico de riscos baixos ou um risco baixo identificado um número específico de vezes é equivalente a um risco moderado. Riscos com consequências potencialmente altas são preocupantes para tomadores de decisão, ainda quando a probabilidade seja reduzida. Já um risco frequente, de baixo impacto, pode ter consequências cumulativas grandes ou de longo prazo.

Foram necessários ajustes manuais para incremento da severidade em face de diversidade de expostos simultaneamente e para decréscimo de um nível de risco em caso de desequilíbrio entre colunas na escala de probabilidade, com inclusão de dois controles adicionais no plano de ação.

Quanto maior o detalhamento da identificação de um risco, maior o número de cenários registrados e a diversidade de fatores a serem considerados para o estabelecimento da probabilidade e da severidade, o que tende a reduzir o nível de risco. Dessa forma, o agrupamento de cenários ou sua fragmentação deve ser feita de forma cautelosa, para não distorcer os resultados.

Dado seu caráter conservador, a consequência selecionada será sempre a mais gravosa para uma dada via de exposição, eliminando a incerteza que outros



modelos podem apresentar, já que requer um único valor indicativo para a definição da consequência e a variedade de consequências práticas.

A subjetividade da matriz foi reduzida pela seleção de termos e conceitos positivados normativamente ou pelo prestígio do rigor terminológico.

7 DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

FRANCHI, Maurício Rodrigues; QUADROS, Bruna Carolina; AMARAL, Fernando Gonçalves. Matriz de nível de risco ocupacional: proposta de um modelo segundo os requisitos normativos da Norma Regulamentadora nº 01. Revista da ENIT, Ano 6, 2022.

LABOUR STANDARDS IN GLOBAL SUPPLY CHAINS: THE RELATIONSHIP BETWEEN DUE DILIGENCE AND LABOUR INSPECTORATES

Thiago Freire Laporte¹

Table of Contents: 1. Introduction. 2. Global Supply Chains. 2.1 Development and basic concepts. 2.2 Labour standards in global supply chains. 2.2.1 Potential benefits. 2.2.2 Deteriorating working conditions. 2.2.3 Law shopping and the race to the bottom. 2.2.4 Supply Chain Management strategies. 2.3 Addressing the issues. 2.3.1 The focus on multinational enterprises. 2.3.2 Private governance. 2.3.3 International regulation. 2.3.4 Domestic extraterritorial legislation. 3. Due Diligence. 3.1 Concept. 3.2 Human Rights Due Diligence. 3.3 Regulation. 3.3.1 Disclosure mechanisms. 3.3.2 Mandatory due diligence. 3.4 Procedural standards. 3.4.1 In the United Nations Guiding Principles. 3.4.2 In domestic extraterritorial legislation. 3.4.3 Labour inspectorates in the scope of risk assessment. 4. Labour Inspectorates. 4.1 According to the OECD's guidance. 4.1.1 Traditional method of enforcement. 4.1.2 The strength of labour inspectorates. 4.2 Responding to the crisis: a win-win game. 4.3 A way forward: due diligence as an avenue for interaction. 4.3.1 "Dialogic" approach. 4.3.2 Interaction in practice. 4.3.3 Caveats. 5. Conclusion. Bibliography.

ABSTRACT

Global supply chains are a widespread phenomenon and responsible for the majority of current international trade. Although they may benefit companies, consumers and, to some extent, workers, they pose major challenges to labour rights. Recent workplace tragedies and deteriorating working conditions, which relate to the underlying rationale of global supply chains and to supply chain management techniques, have brought attention to the topic. Following a call from non-governmental organizations, consumers, and states to lead firms to address the problems, private codes of conduct emerged as a possible solution. As a result of their failure, recent international and domestic extraterritorial regulation initiatives are trying to tackle labour issues in global supply chains, bringing due diligence processes to their heart. Although these regulatory initiatives are still in their infancy, they handle due diligence and the most traditional method for enforcing labour rights – labour inspectorates – at arm's length. In this context, they suggest multinational enterprises assess local labour inspectorates while evaluating their risks. Demonstrating how this assessment is easier said than done, this article proposes a different interaction between businesses and labour inspectorates in the context of due diligence processes. This interaction could be beneficial for both labour

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Master of Laws em Direito do Trabalho e Governança Corporativa pela Universidade de Bristol, no Reino Unido. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho.



inspectories and firms, while bringing more effectiveness to the enforcement of labour law.

Keywords: Global supply chains. Labour inspection. Due diligence. Labour standards.

1. INTRODUCTION

“Steve Jobs couldn’t have made the smartphone without a global supply chain” (FRIEDMAN, 2016, p. 199). In 2012, approximately 90% of the iPhone’s components were made outside the United States, according to estimates (PARELLA, 2014, p. 759). But if it is true that Apple became a corporate giant, to a great extent, by mastering global supply chains (GSCs) (PARELLA, 2014, p. 756), it is also true that its reliance on an international supply chain is not unique to its industry (WEIL, 2014, p. 173). It is also a widespread phenomenon.



In 2001, global outsourcing was already a trillion dollar industry, regarded as one of the most important organisational and industrial structural changes of the 20th Century (SARFATY, 2015, p. 425). GSCs composed of multinational enterprises (MNEs) are responsible for approximately 80% of global trade (LEE, 2016, p. 1). Studies show that more than half the value of global exports is compounded of products commercialised through this system (DE BACKER; MIROUDOT, 2013, p. 16). According to the International Labour Organisation (ILO), 453 million people were employed under such arrangements in 2013 (OFFICE, 2015, p. 132).

Through GSCs, consumers might gain access to more affordable products, while workers can be lifted out of extreme poverty (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 44). But they have also raised awareness of the need for companies to check compliance of their suppliers, assuring responsible and transparent value chains (SARFATY, 2015, p. 419). Foxconn, the world’s leading contract manufacturer of electronics, supplies for international brands such as Apple, Dell, Sony and Nokia (PARELLA, 2014, p. 767). In 2010, it became internationally infamous for a series of suicides which occurred in its facilities near Shenzhen (China) (PARELLA, 2014, p. 767), when 18 workers attempted suicide, leading to 14 deaths (MOORE, 2012). The suicides were linked to exhausting working conditions (PARELLA, 2014, p. 768).



In 2013, a factory complex at Rana Plaza industrial district in Dhaka, Bangladesh's capital, collapsed, killing 1,129 garment workers (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 9). Over 2,500 people were injured (RÜHMKORF, 2015, p. 213). Considered to be the world's "worst industrial accident ever recorded in the global garment industry", (POSTHUMA; ROSSI, 2017, p. 197) it happened 5 months after the Tazreen Fashions factory fire, which killed around 120 workers (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 9). This factory was located in the same industrial district of the Rana Plaza and also produced clothes for international brands (POSTHUMA; ROSSI, 2017, p. 197), including Walmart (RÜHMKORF, 2015, p. 213).

Such tragedies have called attention to the risks of outsourcing to suppliers with poor working conditions (SARFATY, 2015, p. 419). However, these episodes have even been regarded by some as a natural result of the "highly disaggregated sourcing model" which forms the basis of GSCs (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 9). The issue is that organisational and industrial structure changes over the last few decades allowed companies to reduce production costs considerably, but led to a "fissured workplace" (WEIL, 2014). In such scenarios, companies exert control without carrying responsibility for the observance of labour standards within their network of suppliers in different places around the globe (ORGANISATION, 2017, p. 14).



The development of new information and communication technologies (ORGANISATION, 2017, p. 13) allowed production to be performed in emerging economies, while lead firms in developed economies still maintain control over crucial business functions (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 662). Accordingly, many powerful corporations now arguably control the chain of suppliers and distributors, providing indirect labour (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 662). The solution to those issues might come from realigning control and responsibility in GSCs (ORGANISATION, 2017, p. 14). There is, thus, a growing call for regulation to assure responsible supply chains, which might hold corporations liable for human rights violations in their value chains (SARFATY, 2015, p. 424).

But whether in international instruments or in domestic legislation, a common feature of recent initiatives to tackle issues related to working conditions in GSCs is the call for due diligence. Nevertheless, international norms on this subject are still in their infancy, and there is a shortage of guidance on the interpretation and



implementation of such mechanisms (SARFATY, 2015, p. 448). So far, standards say little about the interaction of state agencies, such as labour inspectorates, with due diligence processes. In this context, this article will explore this relationship.

It is organised as follows: the next section presents the basic concepts of GSCs and the discussions about its impacts on working conditions. It then presents recent governance solutions to address those issues, featuring due diligence. Section 3 examines the concept of due diligence. It then highlights its regulation, its current procedural standards in both international and domestic regulation, and how labour inspectorates appear in this process. Section 4 examines labour inspectorates in the light of such a standpoint. It then provides a further possible interaction between these two entities. Final conclusions are drawn in the last section.

2. GLOBAL SUPPLY CHAINS

2.1 DEVELOPMENT AND BASIC CONCEPTS



During the 1980s and the 1990s, privatisation of state-owned enterprises, deregulation of national economies, and liberalisation of international trade compounded to create a highly attractive environment for MNEs to run businesses in developing countries (LUND-THOMSEN; LINDGREEN, 2014, p. 12). The growth of global manufacturing capacity and further reduction of transportation costs added to this scenario (WEIL, 2014, p. 167). Moreover, new communication technologies allowed international retailers to source products from Asia, Africa, and Latin America, which provided abundant labour supplies (with much lower wages), necessary skills and manufacturing capabilities (LUND-THOMSEN; LINDGREEN, 2014, p. 12). Hence, most of the unskilled and labour-intensive production tasks started being offshored by developed countries' corporations to developing nations which held a comparative advantage in completing these tasks (PARK; NAYYAR; LOW, 2013, p. 31).

The term “supply chain” gained momentum in the 1990s, in tandem with the concept of supply chain management (SCM), which was introduced in the 1980s (PARK; NAYYAR; LOW, 2013, p. 42). The latter concept refers to the planning, coordination and control of the supplier's activities, especially through the creation and



implementation of standards (WEIL, 2014, p. 168). In the 1990s, this concept became very important in business schools, as industries were re-evaluating processes of production, due to the introduction of new information technologies, lower cost of computers and adoption of common communication standards (WEIL, 2014, p. 167).

The underlying rationale of GSCs thus consists of a two-fold decision process. First, an organisational decision, regarding what ought to be performed inside or outside a corporation's walls – a decision for outsourcing (WEIL, 2014, p. 167) or “make or buy decision” (PARK; NAYYAR; LOW, 2013, p. 56). Then there is the decision of geographical relocation of such activities from the corporation's domestic country to a foreign country – “offshoring” or “international outsourcing” (PARK; NAYYAR; LOW, 2013, p. 56). This cost calculation balances “direct factor” costs (e.g., wages and capital costs) with “separation” costs (e.g., transmission costs and transportation costs) (PARK; NAYYAR; LOW, 2013, p. 30). The result of that decision process is that of a lead firm focussing on core activities and transferring other tasks (e.g., manufacturing and assembly) to other businesses, but assuring that some standards (e.g., technical and quality) are strictly followed by the “subordinate suppliers” (WEIL, 2014, p. 168).



In that sense, a supply chain has been defined “as a set of three or more entities directly involved in the upstream and downstream flows of products, services, finances, and/or information from a source to a customer” (PARK; NAYYAR; LOW, 2013, p. 45). Finally, the ILO defines global supply chains as “demand-supply relationships that arise from the fragmentation of production across borders, where different tasks of a production process are performed in two or more countries” (OFFICE, 2015, p. 132). But, as shown below, such an arrangement can cause many issues regarding labour conditions.

2.2 LABOUR STANDARDS IN GLOBAL SUPPLY CHAINS

2.2.1 Potential benefits

Arguably, GSCs create benefits for the companies that use this model, for consumers who purchase cheaper goods produced as a result of this system, and for



the workers who are employed in the companies within the network (WEIL, 2014, p. 176). For instance, the garment sector has been regarded as an important driver of development and economic growth in Bangladesh, whose economy has grown almost 6% per year since the mid-1990s and is linked to an increase in human development (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 16). This economic growth has arguably led to the empowerment of women, as they started to work in that very sector (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 16). Educational enhancements have also been linked to GSCs, as Vietnamese workers started learning a foreign language when the country began participating in such arrangements (GROUP, 2018, p. 12). Finally, product upgrading which is connected to the chains has possibly contributed to the upgrading of workers' skills (EMPLOYERS, 2016a).

In that context, some argue that economic globalisation has had little impact on the deregulation of labour markets (LEE, 2016, p. 3). Accordingly, tragedies such as the Rana Plaza accident would not be a necessary corollary of the economics of GSCs, since local weak laws and enforcement are a crucial factor here (RÜHMKORF, 2015, p. 216). Furthermore, the International Organisation of Employers (IOE) contends that GSCs are “not intrinsically bad,” for they have created jobs, growth and development, besides lifting a large number of people out of poverty (EMPLOYERS, 2016b).

2.2.2 Deteriorating working conditions

Nonetheless, the early idea that participation and economic upgrading in GSCs would automatically lead to “social upgrading,” i.e., the improvement of workers' entitlements and rights as social actors and furtherance of their employment quality, has been recently disputed (LEE, 2016, p. 3). Evidence from recent empirical studies suggests that the relationship between participation in GSCs and social upgrading is not always positive (LEE, 2016, p. 3). In fact, economic upgrading in GSCs may be connected to worsening working conditions, as existing jobs in GSCs in developing countries can be insecure, unprotected and lack safety regulations (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 666).

Moreover, many workers engaged in GSCs earn a wage which does not meet their basic needs (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 666). Yet issues such as



child labour, forced labour, unwilling overtime working, the absence of freedom of association and the right to collective bargaining seem to be an accepted practice in such arrangements (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 666). Although informal economy has always existed, the development of GSCs are still linked to its exponential growth (UNGA, 2016, p. 7). Finally, there is a trend towards a concentration of women at the bottom levels of GSCs, usually associated with lower pay and fewer benefits (UNGA, 2016, p. 8).

The IOE regards these problems as reflecting “general challenges in local environment,” so that working conditions in GSCs are no worse than those found locally on a domestic level (EMPLOYERS, 2016b). They have therefore started emphasising the states’ responsibilities in ratifying international labour conventions and in legislating, implementing and enforcing their domestic labour regulation (POSTHUMA; ROSSI, 2017, p. 188).



Nevertheless, the paradox is that poor home states, which might have been chosen as locations for production precisely for their weak labour regulation, bear the responsibility for protecting their workers (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 667). Besides, multinational corporate wealth can be multiple times greater than that of many nations - a situation which has effectively allowed GSCs to override states’ sovereign democracy (UNGA, 2016, p. 4). This leads to the analysis of the “law shopping” phenomenon.

2.2.3 Law shopping and the race to the bottom

The freedom of businesses to span the structure of their operations across many actors located in different continents allows them to escape national regulation in favour of a less regulated space (PARELLA, 2014, p. 749). Supiot has pointed out that the law itself has been transformed into just another product competing in the international market, as legal systems better suited for financial profitability displace the others (SUPIOT, 2010, p. 155). “Structural adjustment policies” in developing countries have introduced incentives for foreign direct investment, reduced state programs and weakened labour market regulation (RAWLING; BARNES; MARKEY,

2015, p. 662). In this way, corporations evade the laws of countries where they operate and choose a jurisdiction more compatible with their interests – a phenomenon called “law shopping” (SUPIOT, 2010, p. 156).

Moreover, the possibility of shifting the production of goods and services to companies in countries with lower costs and fewer regulations places pressure on manufacturers and service providers in GSCs to cut costs, which has changed employment relationships globally (UNGA, 2016, p. 6). Hepple stresses that the development of GSCs has led national labour laws towards the fragmentation of labour markets, featuring more insecure, irregular and non-unionised forms of employment (HEPPLE, 1997, p. 354). The result is headlines “filled with stories of corporate wrongdoing,” such as Rana Plaza in Bangladesh and Foxconn in China (PARELLA, 2014, p. 749). In the end, very different levels of labour protection and labour costs across countries lead to social dumping, whereby products are exported at low cost due to the exploitation of workers, and to the “race to the bottom,” in which nations try to outcompete one another with lower labour standards (HEPPLE, 1997, p. 356). Supply chain management adds further to this scenario.

2.2.4 Supply Chain Management strategies

Besides the law shopping phenomenon, some lead firms’ practices have been regarded as the main cause of worsening labour conditions at the bottom of GSCs (LEE, 2016, p. 4). In that sense, many SCM techniques, while set up to deliver efficiency and responsiveness, facilitating “global just-in-time” sourcing and production for the buyers, are linked to issues such as excessive working hours, involuntary overtime (LEE, 2016, p. 3), and the extensive use of casual and temporary workers in GSCs (LEE, 2016, p. 4).

For example, cracks in the building structure were found the day before the eight-story commercial Rana Plaza building collapsed (RÜHMKORF, 2015, p. 213). While the banks and shops which functioned on the lower floors closed promptly, the workers at the clothing factories which operated on the other floors were ordered to return to work the following day – when the building collapsed (RÜHMKORF, 2015, p. 213).



Sarfaty claims that anthropologists have regarded SCM as an “ethic of detachment” in which companies are frequently establishing boundaries and endpoints to supply chain relationships (SARFATY, 2015, p. 436). Those techniques are applied by MNEs in developing countries, which usually neglect social upgrading at the expense of economic growth when engaging in GSCs (LEE, 2016, p. 5). While the results of these practices have already been shown, the solutions that have surfaced to address these issues are the focus of the next section.

2.3 ADDRESSING THE ISSUES

2.3.1 The focus on multinational enterprises



As nongovernmental organisations (NGOs), trade unions, student organisations and the media started campaigns bringing attention to labour issues such as child and forced labour in suppliers that produced items destined for developed countries (LUND-THOMSEN; LINDGREEN, 2014, p. 12), the idea of strengthening regulation of GSCs became more broadly accepted (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 667). The proposed approaches have mainly focussed on the role MNEs play in those arrangements for two reasons. Firstly, labour rights violations in GSCs usually occur where host countries have weak legal institutions (SARFATY, 2015, p. 425). They usually feature public institutions which are inadequate and ineffective and do not bear the power “to engage in effective administrative enforcement” (KOLBEN, 2015, p. 434). The reasons for that weakness stem from a lack of funding of enforcement bodies, political corruption, a lack of skills and of willingness to regulate - as this could cause them to lose their competitive advantage (KOLBEN, 2015, p. 435). In either case, MNEs seem to take advantage of it (LEE, 2016, p. 12).

Secondly, the lead firm is arguably the most commercially influential party in the chain, usually located at its pinnacle (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 663). It often has strong market power, grasps crucial regulatory resources and exerts significant control and influence over smaller firms’ behaviour (HARDY et al., 2015, p. 564), including production process and working conditions (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 664). In this way, they “govern” the other participants in the chain,



as they prescribe the conditions of trade and parameters of participation in the GSCs, and define standards to suppliers (e.g., price and quality) (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 664). What now follows is the analysis of the recent attempts to solve those issues.

2.3.2 Private governance



Private voluntary codes of conduct, coupled with private monitoring mechanisms, surfaced as the solution for both MNEs and NGOs concerned with labour rights, which sought for an answer to poor working conditions in GSCs (LOCKE; AMENGUAL; MANGLA, 2009, p. 320) - the idea of “private governance” (LEE, 2016, p. 11). But the private governance regime, which constitutes a major branch of the Corporate Social Responsibility (CSR) movement (LIN, 2009, p. 718-719), has failed to avoid tragedies such as the Rana Plaza building collapse (RÜHMKORF, 2015, p. 220). “Private sector social compliance audits” had taken place in two factories located in the Rana Plaza building some weeks before it collapsed, but had failed to detect any issues (POSTHUMA; ROSSI, 2017, p. 197). Apple increased the number of audited facilities between 2007 and 2010 (from 39 to 102), but it did not avoid the cluster of suicides in the latter year (PARELLA, 2014, p. 779).

So while businessmen have insisted on voluntary CSR, adopting and implementing codes of conduct in their supply chains, the situation does not seem to have changed (RÜHMKORF, 2015, p. 220). Some argue that they provided few incentives for behavioural change (SARFATY, 2015, p. 420). Additionally, the lack of independent monitoring and enforcement mechanisms led to criticisms in terms of greenwashing (SARFATY, 2015, p. 427). They are still regarded as non-sustainable, limited in scope and democratically illegitimate (KOLBEN, 2015, p. 439). Some suggest, therefore, that it is already clear that systems of global labour governance, based mainly on private, voluntary and self-regulatory standards and private monitoring, leave “governance gaps” (THOMAS; TURNBULL, 2018, p. 537).

2.3.3 International regulation

The failure of the private governance to eliminate or reduce labour violations in GSCs (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 667) resulted in a search for alternative paths for social upgrading (LEE, 2016, p. 15) in the realm of international public governance. To this end, some international instruments have been introduced. The 2011 United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (“UNGP” or “UN Guiding Principles”) states that companies should “seek to prevent and mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business operations” (NATIONS, 2011, p. 14) including relationships with “entities” in their supply chain (NATIONS, 2011, p. 15). The Guiding Principles advocate that companies develop supply chain monitoring and due diligence processes (TURNER, 2016, p. 199).

Another instrument is the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Guidelines for Multinational Enterprises (“OECD Guidelines for MNEs”), which “provide non-binding principles and standards for responsible business conduct in a global context consistent with applicable laws and internationally recognised standards” (OECD, 2011, p. 3). Although it was first adopted in 1976, its last update took place in 2011 and included a new human rights chapter in harmony with the UNGP (CÎRLIG, 2016, p. 232). Allegedly providing a “comprehensive approach to due diligence and supply chain management” (OECD, 2011, p. 4), it states that enterprises should “carry out risk-based due diligence” in order to “identify, prevent and mitigate” adverse impacts (OECD, 2011, p. 20). Global standards such as the UNGP and the OECD Guidelines for MNEs expect businesses to respect all internationally accepted human rights, which include rights embedded in the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (DFPRW) (CENTRE, 2017, p. 7).

Finally, the ILO’s Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (“ILO MNE Declaration”) provides principles to be used “as guidelines for enhancing the positive social and labour effects of the operations and governance of” MNEs to achieve decent work for all (OFFICE, 2017). Its 5th edition states that MNEs “should carry out due diligence to identify, prevent, mitigate and



account for how they address their actual and potential adverse impacts that relate to internationally recognized human rights,” and encompasses the rights set out in the ILO’s DFPRW (OFFICE, 2017, p. 5).

Hepple, however, highlights that attempts to regulate MNEs through voluntary international guidelines date back to the 1970s and have not shown to have a great impact (HEPPLE, 1997, p. 358). Although they have been easily adopted by corporations, they have also been “easily ignored,” as it is difficult to monitor compliance and they lack any real sanction for breaches (HEPPLE, 1997, p. 358). Sarfaty agrees that these initiatives still have to be translated into mandatory regulation (SARFATY, 2015, p. 426). In that regard, there is neither an ILO Convention nor a binding international treaty regulating GSCs to protect workers (RAWLING; BARNES; MARKEY, 2015, p. 666).

2.3.4 Domestic extraterritorial legislation



In the absence of international binding regulation, and as the international voluntary standards have been unsuccessful in holding companies responsible for human rights violations in their GSCs, some advocates are now moving towards domestic law as an alternative (CHILTON; SARFATY, 2017, p. 7). Arguably, domestic regulation for supply chain is a mechanism through which home states might set human rights regulation for third-party suppliers making use of MNEs (SARFATY, 2015, p. 420).

Accordingly, some governments are demanding more information about the source of products from their companies – a movement towards supply chain transparency (SARFATY, 2015, p. 420). For instance, legislation in the United States (2010 California Transparency in Supply Chains Act – “California Act”) and United Kingdom (2015 Modern Slavery Act – “Modern Slavery Act”) demand that businesses disclose human rights due diligence conducted on their supply chains abroad (CHILTON; SARFATY, 2017, p. 7). From a different standpoint, 2017 French “Loi de Vigilance n° 2017-399” (“French Due Diligence Law”) requires companies of a certain size to establish and implement due diligence plans, in order to identify risks and prevent serious violations of human rights and fundamental freedoms, human health



and safety, and the environment in their supply chains (CENTRE, 2017, p. 4). It even establishes basic contents of the “plan de vigilance” (due diligence plan) (CENTRE, 2017, p. 8).

But whether in international regulation or domestic extraterritorial regulation, due diligence is the buzzword when it comes to protecting human rights, including labour standards, in GSCs. The next section of this article will focus on how it works and how it might relate to labour inspectorates.

3. DUE DILIGENCE

3.1 CONCEPT



It has been suggested that due diligence bears two different concepts: business people see it as a way to manage risks, whereas human rights lawyers view it as a standard of conduct in order to discharge an obligation (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 900). From a business standpoint, due diligence is viewed as a “process of investigation conducted by a business to identify and manage commercial risks,” commonly used in the areas of mergers and acquisitions, to confirm facts and data and determine value, price and risks of such transactions (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 901). On the other hand, from a standard of conduct standpoint, its origins date back to Roman Law, under which a person would be considered liable for accidental harm caused to others in case he or she failed to meet standards of a diligent “head of a household” (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 902). It then formed the basis for the development of the “reasonable man” test in English law of negligence and similar standards in civil legal systems (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 903).

Later, the term began to be used to refer to states’ obligation to engage in fact-finding towards non-state actors (such as companies), with regard to international human rights law (TREBILCOCK, 2015, p. 93). In this sense, its concept plays an important role by setting the extent of a state’s obligation to prevent and respond to human rights violations committed by private actors within its jurisdiction (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 904). As such, states have the obligation

to satisfy a certain standard of conduct (due diligence) in order to prevent and reply to third parties' conducts (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 904).

One fundamental difference regarding the model adopted for due diligence inside businesses and in the human rights approach is that the former is based upon the corporation's own interest, while the latter refers to norms which have been internationally defined (TREBILCOCK, 2015, p. 94). This leads to a better understanding of how due diligence surfaced in recent discussions about business and human rights.

3.2 HUMAN RIGHTS DUE DILIGENCE

In 2008, John Ruggie, Special Representative of the UN Secretary-General, suggested a framework to address the relationship between business and human rights, which makes it the responsibility of the former to respect the latter (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 899). In its "Protect, Respect and Remedy Framework," the recognition of the "corporate responsibility to respect human rights" requires that companies abstain from violating the rights of others (PARELLA, 2014, p. 773). According to this document, to discharge that responsibility requires due diligence, understood as "steps a company must take to become aware of, prevent and address adverse human rights impacts" (UNHRC, 2008, p. 17). After further consultations and research, in 2011 Ruggie presented the UN Guiding Principles, which were later formally endorsed by the UN Human Rights Council (CASSELL; RAMASATRY, 2016, p. 8), as an attempt to set up pragmatic steps towards the implementation of his previous framework (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 899). It could be said that "human rights due diligence" (HRDD) was born at this moment (MARTIN-ORTEGA, 2014, p. 51).

However, the concept of due diligence is still under development (MARES, 2010, p. 197). A further challenge is to clarify the boundaries and limits of the effort placed by companies and the entities towards it should aim - whether direct contractors only or the entire supply chain (MARES, 2010, p. 197). Besides, in the context of liability, there is an issue as to whether it constitutes an obligation of means or of result (TREBILCOCK, 2015, p. 94). Nevertheless, due diligence requirements are currently



one of the most common methods used to attach corporate responsibility to human rights in law (COSSART; CHAPLIER; BEAU DE LOMENIE, 2017, p. 318). To this end, transparency laws and HRDD regulations have surfaced targeting human rights violations in MNEs' global supply chains (MARES, 2017, p. 277). The next section will scrutinise current regulatory approaches.

3.3 REGULATION

3.3.1 Disclosure mechanisms



Research has shown that different regulatory approaches towards due diligence can be traced (TAYLOR, 2014, p. 87). Firstly, due diligence can be encouraged through disclosure mechanisms (TAYLOR, 2014, p. 87). Measures which focus on transparency seek the improvement of accountability through several tools (e.g., consumer awareness and action), which might “push or nudge” corporations to free their GSCs from labour exploitation (KOEKKOEK; MARX; WOUTERS, 2017, p. 523). As such, the California Act, the first attempt from a governmental entity to codify supply chain disclosures (GREER; PURVIS, 2016, p. 56), does not require companies to act against violations of human rights in their supply chains, but to disclose information regarding their efforts on such a path (KOEKKOEK; MARX; WOUTERS, 2017, p. 524). It requires companies (retailers and manufacturers operating in California) with annual worldwide gross receipts that exceed US\$100 million to disclose on their websites their efforts to “eradicate slavery and human trafficking from its direct supply chain for tangible goods offered for sale” (CALIFORNIA, 2010).

Another example is the UK's Modern Slavery Act, which requires commercial organisations to “prepare a slavery and human trafficking statement” (UNITED KINGDOM, 2015). This statement may include information about its “due diligence processes in relation to slavery and human trafficking in its business and supply chains” (UNITED KINGDOM, 2015). There is no prescription as to the procedural steps the company should take. Finally, it leaves companies to decide whether they are going to address forced labour or slavery in their GSCs, as they can be compliant with the law by merely publishing a statement (LEBARON; RÜHMKORF, 2017, p. 20).



Both the California Act and UK's Modern Slavery Act models can be classified as mandatory transparency, as they require companies to disclose the steps taken (if any) to tackle modern slavery in their supply chains and regular operations (CENTRE, 2017, p. 4). As such, due diligence is not a requirement, but it may feature in the disclosed information. Some flaws in this kind of legislation have been pointed out elsewhere, such as the limited information required to be disclosed, the lack of obligation to report in the jurisdiction where the violation has happened, the poor enforcement structure and the lack of financial penalties in the case of non-compliance (TURNER, 2016, p. 204). Furthermore, they do not establish rules for parents of subcontracting companies in terms of liability (BUENO, 2017, p. 580).

3.3.2 Mandatory due diligence



A different regulatory approach emerges through adopting due diligence as a form of regulatory or legislation compliance (TAYLOR, 2014, p. 88). In that context, some existing international standards highlight the role played by due diligence in identifying and preventing human rights violations (CENTRE, 2017, p. 4). For instance, the legally binding ILO's Protocol to the Forced Labour Convention of 1930 expressly refers to the support of due diligence by both the public and private sectors as one of the measures to be taken for the prevention of forced labour (ILO, 2014).

Furthermore, due diligence might prove beneficial not only by encouraging or requiring companies to implement internal processes of investigation and control, but also by establishing liability (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 907). Some regulatory schemes even combine these two ideas in various ways (BONNITCHA; MCCORQUODALE, 2017, p. 907). For instance, the French law builds on the legal concept of "devoir de vigilance" (duty of care) mirroring the definition of business responsibility elaborated by the UN Guiding Principles (TAYLOR, 2014). It requires companies to develop and implement a disclosed due diligence plan (CENTRE, 2017, p. 17). This kind of initiative highlights the role played by due diligence in identifying and preventing risks to human rights, including those related to labour standards (CENTRE, 2017, p. 4). It has henceforth been categorised as "mandatory due diligence" (CENTRE, 2017, p. 18).





Some studies suggest that many firms will only implement due diligence if they are able to foresee a short-term economic benefit or when they are compelled by law to implement those processes (HOFMANN; SCHLEPER; BLOME, 2018, p. 136). Thus, legislation which requires reporting might not be sufficient to avoid the violation of labour rights, as this requires changes to corporate strategies, through the adoption, inter alia, of mandatory due diligence processes (TURNER, 2016, p. 209). The establishment of procedural standards, their content and how they might relate to labour inspectorates is the focus of the next section.

3.4 PROCEDURAL STANDARDS

3.4.1 In the UN Guiding Principles



According to the UN Guiding Principles, the due diligence process should contain the following steps: a) identification of the enterprise's possible adverse human rights impacts, which might involve consultation with other relevant stakeholders; b) assessment of such impacts; c) prevention and mitigation of these impacts (remediation in cases where they have occurred); d) accountability for how they have been addressed; e) integration of the assessments across relevant internal functions and processes; f) verification of whether the impacts are being addressed and tracking of responses; g) tracking of the effectiveness of such responses; h) communication on how the impacts were addressed - but it does not specify to whom (TREBILCOCK, 2015, p. 99).

Three primary elements concerning the implementation of due diligence can be identified in the UNGP (MCCORQUODALE et al., 2017, p. 204-205). The first main aspect of HRDD includes the identification of actual or potential human rights impacts, through a "human rights impact assessment" (MCCORQUODALE et al., 2017, p. 205). At this stage, it seems to be common practice to hold a consultation with stakeholders, such as local communities, employees, suppliers and trade unions (MCCORQUODALE et al., 2017, p. 208). However, whereas the UNGP uses a wide range of stakeholders, which might even include governmental bodies, studies show that companies so far have had a limited view of the concept (MCCORQUODALE et

al., 2017, p. 210). Besides, it is left to the company to determine the level of engagement with relevant stakeholders, which might lead to superficial exercises which do not have any impact on the assessment (HARRISON, 2013, p. 114).

A second element of HRDD implementation under the UNGP requires that companies take action to address actual or potential human rights impacts and incorporate any findings from their assessments into their internal functions and processes (MCCORQUODALE et al., 2017, p. 212). The third main element of HRDD under the UNGP involves monitoring any adverse human rights impacts through tracking and feedback, which can be done by using benchmarking tools and indicators (MCCORQUODALE et al., 2017, p. 218).

All in all, the monitoring procedure drawn up by the UNGP is mainly an “internal affair,” executed by the business with optional involvement of the stakeholders (GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA; HAAR; KUN, 2013, p. 261). Besides, it seems that HRDD is easier said than done (SALCITO; WIELGA, 2018, p. 114). In this regard, there is disparity amongst due diligence practices, as international regulation is just beginning to surface (HOFMANN; SCHLEPER; BLOME, 2018, p. 117). Developments in law are arguably an important factor with regard to how companies implement HRDD, as they would rather have clear regulation instead of “uncertainty and inconsistency” (MCCORQUODALE et al., 2017, p. 223). The next section will examine the binding regulation in domestic legislation.

3.4.2 In domestic extraterritorial legislation

The California Act demands that companies disclose “to what extent, if any,” whether they: a) verify their product supply chains; b) audit their suppliers; c) require certifications from direct suppliers; d) maintain internal accountability; e) train employees and management (CENTRE, 2017). It is thus possible to name five elements in their process: verification, auditing, certification, internal accountability, and training (MA; LEE; GOERLITZ, 2016, p. 310). Nevertheless, the Act does not require covered companies to follow any of these five steps (NOLAN, 2017, p. 250), as decided by California’s court in *Wirth v Mars* (CENTRE, 2017, p. 11).



The French law specifies the due diligence plan content, which must include: a) risk mapping for the identification, analysis and prioritisation of risks; b) procedures for regular assessment of the situation of the company's subsidiaries, subcontractors or suppliers; c) appropriate actions to mitigate and prevent human rights (and environmental) violations; d) whistleblowing mechanisms; e) tools for monitoring and assessing the effectiveness of the measures taken (CENTRE, 2017, p. 17). The plan is intended to be developed in association with stakeholders or within multi-party initiatives (COSSART; CHAPLIER; BEAU DE LOMENIE, 2017, p. 320). As one can see, none of these procedural standards for due diligence establishes a clear relationship with local enforcement agencies, which include labour inspectorates. Nonetheless, as shown below, some of the OECD's documents incidentally touch on that point.

3.4.3 Labour inspectorates in the scope of risk assessment



Due diligence should meet nationally or internationally recognised standards, such as those provided by the OECD (SARFATY, 2015, p. 422), “a global forum for all types of issues, including social ones” (JEAN-MARC, 2015, p. 386). Although the documents it produces are categorised as promotional and encouraging (mere “soft law”), some of them have been promoting, explicitly and incrementally, principles that support international labour law (JEAN-MARC, 2015, p. 391). In the context of GSCs and labour issues, two documents intend to provide businesses with specific guidance on due diligence.

The first, the 2017 OECD's Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, states that due diligence should be risk-based, and conducted based on the likelihood and the severity of the harm (OECD, 2017, p. 21). The same document states, as an example, that “if an enterprise is sourcing from a country with a weak labour inspectorate, the measures that the enterprise will need to take to prevent child labour, forced labour and other labour impacts will be more extensive than the measures an enterprise may need to take if sourcing from a supplier operating in a jurisdiction with a strong labour inspectorate” (OECD, 2017, p. 21). Another document with such a view is the 2018 OECD Due

Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (RBC), which uses the “strength of inspectorates” as an example of geographic risk factors for companies, in terms of governance (OECD, 2018, p. 63).

Both documents are in line with the General Policies of the OECD Guidelines for MNEs which define due diligence as a risk assessment tool (MARTIN-ORTEGA, 2014, p. 56). However, these instruments also seem to support the following: a) labour inspectorates are the traditional method in terms of enforcement of labour standards and b) the possibility of assessing the “strength” of labour inspectorates. Although the OECD Due Diligence Guidance for RBC does mention that businesses should encourage “relevant authorities in the country where the impact is occurring to act” (OECD, 2018, p. 31), in general, labour inspectorates and due diligence processes seem to be treated at arm’s length. This standpoint is analysed in the following section, which still proposes a different relationship between those institutions.

4. LABOUR INSPECTORATES

4.1 ACCORDING TO THE OECD'S GUIDANCE

4.1.1 Traditional method of enforcement

Labour law research does not only encompass “forms and legalities,” but also the idea of effectiveness of regulation in terms of achieving its objectives, i.e., the link between regulation and compliance (HOWE; COOPER; TOWNSEND, 2017, p. 215). In that sense, the design of labour market institutions is only one side of the coin; the other side concerns enforcement and making those institutions work (AMENGUAL, 2014, p. 5). Nevertheless, not only regulatory, but also enforcement gaps around labour standards in GSCs have been broadly reported in the literature (LEBARON; RÜHMKORF, 2017, p. 20). In the absence of an adequate system of enforcement, labour law might remain “declarations of good intentions” (ANNER, 2008, p. 42). A crucial component of such system is labour inspection (ANNER, 2008, p. 42), especially in developing countries (HOWE; COOPER; TOWNSEND, 2017, p. 215).

Labour inspectorates are, in short, agencies responsible for enforcing labour law (AMENGUAL, 2014, p. 5) and as such, some suggest that they are the main



response to the existing gap between formal regulations and the improvement of workers' conditions across the globe (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 129). These state regulators hold the monopoly of coercive powers that might be used to induce compliance, while setting standards and influencing firms' behaviour (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 132). In that context, they may demand information, carry out inspections in facilities and check records (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 132). Furthermore, they might not only issue penalties and determine firm shutdowns, but also deny licences (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 132).

In regard to GSCs, the ILO MNE Declaration explicitly refers to public labour inspection as one of the policies, measures and actions to be adopted by governments to further the aim of that document, especially regarding minimising and resolving “difficulties” that may arise due to MNEs' operations (OFFICE, 2017, p. 2). Thus, and in accordance with OECD's guidelines, it seems that labour inspectorates are indeed the most traditional method of enforcement of labour regulation and they may play an important role in enhancing working conditions in GSCs. But is it possible to measure their “strength”?

4.1.2 The strength of labour inspectorates



The OECD Guidelines highlight the strength of labour inspectorates as a risk factor to be assessed by MNEs. However, assessing local labour inspectorates might not be a simple task. Firstly, it might be difficult to find objective parameters for such an evaluation. Although article 10 of ILO's Convention 81 asks for a “sufficient number” of inspectors, there is no precision in that number, as many factors need to be taken into account (e.g., number and size of establishments and size of the workforce) (OFFICE, 2006, p. 4). Moreover, the ILO's statistical dataset (ILOSTAT) only provides information on the number of inspectors and inspections per year concerning labour inspectorates for 53 countries (RAVI; LUCAS, 2018, p. 53). This information is still limited in what it tells us. Furthermore, data concerning the qualitative aspect of the inspection (e.g., thoroughness) is also unavailable (DEWAN; RONCONI, 2018, p. 45). So, the ability to measure the capacity of labour inspectorates is hardly feasible in the

absence of systematically collected data from a large number of countries over a sufficient period of time (BERLINER et al., 2015, p. 129).

Secondly, there is an issue regarding who is responsible for making the assessment of labour inspectorates' strength. Although the ILO's Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), set up in 1926 to examine government reports on ratified conventions, publishes reports requested and replies to its comments on the Labour Inspection Convention,² it does not provide an overall assessment of labour inspectorates.

Nevertheless, labour inspectorates have generally been facing diminishing budgets and shrinking staff across the globe (WEIL, 2008, p. 349). In 2006, the ILO raised concern about labour inspection services in many countries not being able to perform their functions, as they were "understaffed, underequipped, undertrained and underpaid" (OFFICE, 2006, p. 4). This situation is made worse by the existence of "intricate value chains," which demand more from inspectors (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 130). Thus, the limitations of labour inspectorates have become more evident in the current economic context, which features labour market fragmentation, informality, outsourcing and global competitive pressures (ANNER, 2008, p. 44). Smaller and more dispersed workplaces arguably require more inspectors in relation to the size of the workforce than an economy featuring large and geographically concentrated workplaces (ANNER, 2008, p. 44).

While labour inspectorates might play a crucial role in improving labour standards through enforcement, this is not always the case (AMENGUAL, 2014, p. 29). Some suggest that almost every country which hosts GSCs has passed strict laws to regulate working conditions and protect workers' rights, although in many of them inspectorates are "weak, underfunded and, at times, corrupt" (DISTELHORST et al., 2015, p. 232). Recognising an international crisis in labour inspection, the ILO has asked states to strengthen and modernise their labour inspectorates (WEIL, 2008, p. 349).

² Reports requested and replies to CEACR comments: C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:14001:0::NO::P14001_INSTRUMENT_ID:312226> accessed 12 sep 2022

4.2 RESPONDING TO THE CRISIS: A WIN-WIN GAME

In order to respond to the labour inspectorate crisis, two solutions usually arise. The first is to increase the number of inspectors, since studies have shown a direct relationship between the size of inspectorates and the positive outcomes (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 130). For instance, in the aftermath of the Rana Plaza tragedy, the government of Bangladesh started a “National Tripartite Plan of Action on Fire Safety” which identified the relevant issues necessary to change the garment sector, including the recruitment of additional factory inspectors (LABOWITZ; BAUMANN-PAULY, 2014, p. 35).

The second standpoint relies not on the quantity of inspectors, but on the efficacy of the way they work (AMENGUAL; FINE, 2017, p. 130). GSCs pose a massive challenge for these regulatory bodies, especially in times of constrained resources, as they make non-compliance detection difficult and burdensome (HARDY et al., 2015, p. 564). Furthermore, the existence of a great number of workplaces challenges the “workplace-by-workplace” model of investigation (WEIL, 2014, p. 220). In that sense, enforcement agencies should focus their attention on where incentives for low-tiered employers begin, rather than where problems occur (WEIL, 2014, p. 220). For instance, Weil calls the “strategic approach” for labour inspection a standpoint that focusses on where, when and how interventions are made (WEIL, 2008, p. 353).

Besides stemming from the lack of adequate resources of enforcement agencies, these theories recognise that social problems, interests and interactions are complex, and that knowledge, information and regulatory powers are fragmented (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 6). Finally, they incentivise a regulatory approach that may “harness and exploit the resources of non-state actors” (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 6), which could be achieved through a more effective interaction of labour inspectorates with businesses, through due diligence processes. Such a standpoint seems to be in line with the complexity of GSCs.

The “pro-active function” of labour inspectorates, targeting compliance through positive support (GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA; HAAR; KUN, 2013, p. 262), is also compatible with the ILO’s current regulation on labour inspection systems. According



to the ILO Convention 81, the “effective co-operation between the inspection services and ... private institutions engaged in similar activities” should be promoted (ILO). However, the participation of labour inspectorates in due diligence processes could also be desired by businesses.

Firstly, although due diligence processes are “self-reflective” by nature, there is a clear need for companies to engage with “actors outside the corporation” (HARRISON, 2013, p. 113). Corporations should therefore acknowledge that they have a new compliance challenge to tackle, which requires the deployment of new tools and a shift towards a compliance culture (SARFATY, 2015, p. 458). Labour inspectorates could provide a necessary help. Secondly, the interaction with labour inspectorates could lead to the improvement of their reputation, especially amongst consumers and investors (SARFATY, 2015, p. 459). Thirdly, while state labour inspection is usually perceived as a burden on businesses’ productivity and competitiveness, it may also have a beneficial impact on social and economic development, as it can lead to constructive changes in firms (e.g., through legal and managerial advancement) (GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA; HAAR; KUN, 2013, p. 266). This could result not only in management improvement and reduction of costs (SARFATY, 2015, p. 460), but also the mitigation of potential risks (SARFATY, 2015, p. 459). The interaction between these two entities could still reduce adversarial costs (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 7).



The literature suggests that the particular features of private regulatory efforts have limited effects on improving working conditions, which are driven rather by domestic states’ institutions (DISTELHORST et al., 2015, p. 235). Nevertheless, private regulation can enhance local regulatory institutions by, for instance, either calling attention to violations or by incentivising management to address them in order to avoid state regulatory sanctions (DISTELHORST et al., 2015, p. 235). Arguably, neither state regulation nor private voluntary regulation alone is efficient, thus a combination of both is needed in order to enhance labour standards in GSCs (COSLOVSKY; LOCKE, 2013, p. 498). The following section will explore this standpoint.

4.3 A WAY FORWARD: DUE DILIGENCE AS AN AVENUE FOR INTERACTION

4.3.1 “Dialogic” approach

Rather than considering inspectorates as a mere factor of risk in due diligence processes, they could be seen from a complementary perspective. Kolben argues that complementary interaction between public and private regulatory regimes is possible, in which both systems promote the same objectives, while coexisting in the same policy field (KOLBEN, 2015, p. 443). Complementarity might describe the phenomenon that occurs when a private regime fills the regulatory gaps left by inadequate public regimes, allowing both regimes to target areas in which they enjoy comparative advantage (KOLBEN, 2015, p. 444). Amengual argues that this is the main driver for complementary regulation which portrays mutually supportive actions from both the state and private regulators (AMENGUAL, 2010, p. 412). Since these entities have different structures and suffer different pressures, they make use of different tools and focus on issues which they are better suited to address, creating a “positive-sum” gain (AMENGUAL, 2010, p. 412).

This interaction might lead to a level of hybridity in which public and private regimes are used in a holistic and integrated manner - the climax of a “new governance” model (KOLBEN, 2015, p. 445). However, in such a “hybrid system of regulation,” different forms of governance and actors have to reinforce and rely on one another (LEE, 2016, p. 19). In that regard, whilst interacting they should maintain the normative value of such interaction and highlight both the theoretical and practical importance of the state in the labour governance of supply chains (KOLBEN, 2015, p. 429). By reinforcing the state regulatory institutions, private transnational initiatives can be more than just “stopgap measures” (AMENGUAL; CHIROT, 2016, p. 1075).

Kolben thus develops a “dialogic regulatory framework” to analyse the different ways in which private and public regimes interact with one another, classifying them in terms of formality (formal/informal) and intentionality (intentional/unintentional) (KOLBEN, 2015, p. 447). Although these interactions might happen at the level of norm creation (KOLBEN, 2015, p. 448), the focus of this article is on how it takes place at



the level of enforcement. In that sense, this article argues that due diligence processes might be used as a formal and intentional mechanism of interaction, in which the parties interact in a formal institutional setting (KOLBEN, 2015, p. 448).

This is in line with the experience of previous interactions between the state and employers, where it has been shown that more formal processes are necessary in order to foster compliance (BARTLEY, 2018, p. 277). The interaction of labour inspectorates with due diligence processes could be further developed within that framework, especially given the role of the lead businesses in the economy and the shifts in modern employment (WEIL, 2014, p. 287). In this context, some “mechanisms of interaction” (KOLBEN, 2015, p. 445) are now provided.

4.3.2 Interaction in practice



A major gap seems to exist in regulatory literature describing, both theoretically and empirically, how public and private regulatory regimes interact with each other (KOLBEN, 2015, p. 441). However, the ILO’s Better Work Program could provide some insights in that regard (MARSHALL, 2018, p. 476). The program constitutes a partnership between the ILO and the International Finance Corporation, which targets enhancing working conditions in the global garment industry in several countries across the globe, including Jordan and Indonesia (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 15). The global Better Work program model is based on providing three kinds of services: assessment, advisory and training (KOLBEN, 2015, p. 454). It derived from the Better Factories Cambodia, a project developed in 2001 by the US government and the ILO, as the result of a trade agreement between those countries (MARSHALL, 2018, p. 476). It aimed at improving both labour conditions and the capacity of local labour inspectorates (MARSHALL, 2018, p. 476).

Using this program as background, this article now shows that the participation of labour inspectorates in due diligence processes can happen in some ways, such as through information sharing and partnership in training. The exchange of information between inspectorates and businesses could be a game-changer whilst addressing the risks. For instance, under the Better Work Jordan program, a protocol was established in which any major human rights violations (e.g, child and forced labour)



would be reported by the private auditors to the local Ministry of Labour (KOLBEN, 2015, p. 459). In the same way, a “Zero Tolerance Protocol” has been discussed between the Ministry of Manpower and Transmigration (to which the local labour inspectorate is linked) and Better Work Indonesia, whereby labour inspectors are to be informed within 24 hours (in writing) of the violation of important rights (e.g., sexual violence and forced labour) (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 17).

According to the literature, the combination of information gathered and shared by private auditors with state regulation has led to improved working conditions, as suppliers have a greater incentive to respond to violations (identified by private auditors) when faced with the threat of fines or other sanctions (DISTELHORST et al., DISTELHORST; LOCKE; PAL; SAMEL, 2015, p. 235). This seems to be addressed in the UNGP when it states that, when lead firms lack the leverage to prevent or mitigate an adverse impact in the supply chain, they should seek to increase it by, for instance, collaborating with other actors (NATIONS, 2011, p. 22) – potentially including enforcement agencies, such as labour inspectorates.



In terms of partnership in training, the California Act expressly identifies training as one possible stage of due diligence processes. It can be important at all stages of HRDD, but especially while identifying and responding to human rights impacts (MCCORQUODALE et. al, 2017, p. 216). In the Better Work Jordan, there is some engagement of private auditors with the local Ministry of Labour, consisting of quarterly joint training sessions, in which best practices are shared (KOLBEN, 2015, p. 458-459). In July 2010, the two entities agreed on a collaboration plan which would include supplementary training and quarterly meetings between the advisors of the program and the local labour inspectorate (KOLBEN, 2015, p. 459). The importance of such actions has resulted in, for example, better interview skills and enhanced sampling methods for the local inspectorate (KOLBEN, 2015, p. 459). But this can be a two-way interaction. In Indonesia, labour inspectors worked temporarily in the Better Work team in Geneva to update Better Work’s training modules (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 25). As they returned to Indonesia, they trained workers and managers of factories participating in the program (DUPPER; FENWICK; HARDY, 2016, p. 25).

Labour inspectorates could still play an important role in other phases of the due diligence processes, such as during the design and implementation of strategies to



respond to risks. In this context, the literature has recently argued that the state may collaborate with private actors through the provision of technical assistance and the support of initiatives that build local capacity, in order to avoid the “low road” (GEREFFI; LEE, 2016, p. 34). This is in line with the ILO’s Convention 81, which states that the functions of the labour inspection system comprise, amongst others, supplying “technical information and advice to employers and workers concerning the most effective means of complying with the legal provisions” (ILO). Outside the scope of the Better Work program, but still in the context of a developing country, Brazil provides such an example.

There, labour inspectors (and prosecutors) helped small farmers to create “employers’ consortia” in order to promote the hiring of informal and temporary workers, where the farmers share some fixed costs associated with the hiring process and with the provision of personal protection equipment, food and transportation (COSLOVSKY, 2014, p. 203). Through this arrangement, the former temporary workers became formally employed all year long, merely moving between farms to meet the farmers’ specific demands (COSLOVSKY, 2014, p. 203). By 2001, 3,446 farms had created 103 consortia employing 65,587 workers who became entitled to all the benefits of formal employees (e.g., social security benefits and unemployment insurance) (COSLOVSKY, 2014, p. 203). This example shows that it is possible for state agents to go beyond the enforcement model (based on finding violations and imposing fines) and devise local arrangements which realign interests, reshape conflicts and redistribute businesses’ risks, costs and benefits, while complying with the law (COSLOVSKY, 2014, p. 210). Certain caveats will nonetheless be necessary.

4.3.3 Caveats

First of all, the participation of the labour inspectorate in due diligence processes should not, in any case, be regarded as a dismissal of either later sanctioning or of further inspections, as this could undermine the deterrence principle (HARDY et al., 2015, p. 578). Arguably, the lack of possible future government sanctions leads to less willingness to establish and support ongoing monitoring regimes (HARDY et al., 2015, p. 578). Moreover, Pires shows that sanctions produce a productive dialogue and



learning process, which in turn encourages a climate for change (PIRES, 2008, p. 223). In that sense, sustainable compliance solutions emerge, as a combination of deterrent and pedagogical enforcement is adopted by inspectorates (PIRES, 2008, p. 200).

Secondly, the proposed interaction of labour inspectorates with due diligence processes might not be suitable for the enforcement of all labour standards. This is mainly for two reasons, the first being the natural focus of the HRDD on the “core labour standards,” which have been regarded as human rights (NATIONS, 2011, p. 22). Those are listed in the ILO’s Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work, and encompass the freedom of association and the right to collective bargaining, the prohibition of discrimination regarding employment and occupation, the prohibition of forced labour and the abolition of child labour (NOVITZ; FENWICK, 2010, p. 27-28). Other labour rights (such as wages, working time, and occupational safety and health) could therefore be left out in this context.



Furthermore, there is an issue regarding the suitability of the proposed interaction and this model of enforcement for specific standards – for instance, those relating to discrimination and collective labour law. As enforcement of labour law is not only delivered through workplace inspection, some issues could require other avenues for enforcement, such as labour courts (ANNER, 2008, p. 44). However, examining other methods of labour law enforcement in GSCs falls beyond the scope of this article.

While it is not yet clear what lies within the reach of due diligence in terms of improving labour conditions in GSCs, it does seem to constitute one important tool amongst many (TREBILCOCK, 2015, p. 107). However, it still requires “further refinement,” especially concerning the participation of state agencies, such as labour inspectorates, in the process (TREBILCOCK, 2015, p. 107).

5. CONCLUSION

Massive workplace tragedies and worsening working conditions in GSCs are a reminder that there is a need to reconcile markets with the idea that labour is not a commodity, as stated in the Declaration of Philadelphia towards the end of the Second World War (SUPIOT, 2010, p. 160). The private governance based upon corporate codes of conduct and private monitoring systems have failed in such an endeavour. In





the context of public governance, the two mainstream models which are currently being developed – domestic extraterritorial legislation and international regulation – both use due diligence as a core mechanism to foster compliance with human rights (including some labour rights) in global supply chains.

Nevertheless, these initiatives vary widely. While some consist of transparency requirements, others go further and try to establish standards for due diligence procedures. Even amongst the initiatives for setting up standards, the content is still not consistent. But all in all, they seem to give little emphasis to the role that state enforcement agencies might play in those processes. The reductionist standpoint, that the strength of local labour inspectorates should be assessed in the context of risk assessment, might not prove very helpful.



Stemming from Kolben's dialogic regulation approach, this article has proposed a possible complementary relationship between labour inspectorates and firms throughout due diligence processes. This relationship could be explored at various stages of the process, encompassing partnership in training, information sharing and even the design of responses to adverse human rights impacts. Examples of these kinds of initiatives have been provided with positive outcomes, working as two-way avenues in other contexts.

However, the enforcement of labour regulation requires countries to have both capacity and political will (DEWAN; RONCONI, 2018, p. 36). Although this article expands on the idea of due diligence fostering capacity building and reinforcing local labour inspectorates, ultimately this relies on the political willingness of states to enforce labour rights. The absence of this component will be fatal to any attempt in that direction.

BIBLIOGRAPHY

AMENGUAL, M. Complementary Labor Regulation: The Uncoordinated Combination of State and Private Regulators in the Dominican Republic. **World Development**, 38, n. 3, p. 405-414, 2010.

AMENGUAL, M. Pathways to Enforcement: Labor Inspectors Leveraging Linkages with Society in Argentina. **Industrial & Labor Relations Review**, 67, n. 1, p. 3-33, 2014.



AMENGUAL, M.; CHIROT, L. Reinforcing the State: Transnational and State Labor Regulation in Indonesia. **ILR Review**, 69, n. 5, p. 1056-1080, 2016.

AMENGUAL, M.; FINE, J. Co-enforcing Labor standards: the unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. **Regulation & Governance**, 11, n. 2, p. 129-142, 2017.

ANNER, M. Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America. **Latin American Politics and Society**, 50, n. 2, p. 33-65, 2008.

BARTLEY, T. Re-centering the State: Toward Place-conscious Transnational Governance? *In*: **Rules without Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BERLINER, D.; GREENLEAF, A. R.; LAKE, M.; LEVI, M. *et al.* Governing Global Supply Chains: What We Know (and Don't) About Improving Labor Rights and Working Conditions. **Annual Review of Law and Social Science**, 11, p. 193-209, 2015.

BONNITCHA, J.; MCCORQUODALE, R. The concept of "due diligence" in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. **European Journal of International Law**, 28, n. 3, p. 899-919, 2017.

BUENO, N. Corporate liability for violations of the human right to just conditions of work in extraterritorial operations. **The International Journal of Human Rights**, 21, n. 5, p. 565-588, 2017/06/13 2017.

CASELL, D.; RAMASATRY, A. White Paper: Options For a Treaty on Business and Human Rights. **Journal of International & Comparative Law**, 6, n. 1, p. 1-50, 2016.

CENTRE, B. H. R. R. Modern Slavery in Company Operation and Supply Chains : Mandatory transparency, mandatory due diligence and public procurement due diligence. ITUC 2017.

CHILTON, A. S.; SARFATY, G. A. The Limitations of Supply Chain Disclosure Regimes. **Stanford Journal of International Law**, 53, p. 1-54, 2017 2017.

COSLOVSKY, S. V. Flying Under the Radar? The State and the Enforcement of Labour Laws in Brazil. **Oxford Development Studies**, 42, n. 2, p. 190-216, 2014.

COSLOVSKY, S. V.; LOCKE, R. Parallel Paths to Enforcement: Private Compliance, Public Regulation, and Labor Standards in the Brazilian Sugar Sector. **Politics & Society**, 41, n. 4, p. 497-526, 2013.

COSSART, S.; CHAPLIER, J.; BEAU DE LOMENIE, T. The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All. **Business and Human Rights Journal**, 2, n. 2, p. 317-323, 2017.

CÂRLIG, R. E. Business and human rights: from soft law to hard law? **Juridical Tribune Journal**, 6, n. 2, p. 228-246, 2016.

DE BACKER, K.; MIROUDOT, S. B. Mapping Global Value Chains. Paris: OECD Publishing 2013.

DEWAN, S.; RONCONI, L. U.S. Free Trade Agreements and Enforcement of Labor Law in Latin America. **Industrial Relations: A Journal of Economy and Society**, 57, n. 1, p. 35-56, 2018.

DISTELHORST, G.; LOCKE, R. M.; PAL, T.; SAMEL, H. Production goes global, compliance stays local: Private regulation in the global electronics industry. **Regulation & Governance**, 9, n. 3, p. 224-242, 2015.

DUPPER, O.; FENWICK, C.; HARDY, T. The interaction of labour inspection and private compliance initiatives : a case study of Better Work Indonesia. Geneva: ILO 2016.

EMPLOYERS, I. O. O. Background Information and Draft Employers' Position on ILC Discussion on Decent Work in Global Supply Chains. IOE 2016a.

EMPLOYERS, I. O. O. "Global supply chains are intrinsically problematic" – true or false? Linda Kromjong explores the question in the third of her blogs on the topic of supply chains. IOE 2016b.

FRIEDMAN, T. L. **Thank you for being late: An optimist's guide to thriving in the age of accelerations**. 1st ed. New York: 2016.

GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, M. A.; HAAR, B. T.; KUN, A. Independent Monitoring of Private Transnational Regulation of Labour Standards: a Proposal for a "Transnational Labour Inspectorate" System. *In*: ALES, E. e SENATORI, I. (Ed.). **The transnational dimension of labour relations: a new order in the making? Atti dell'11. convegno internazionale in ricordo di Marco Biagi**: Torino: Giappichelli, 2013. p. 254-290.

GEREFFI, G.; LEE, J. Economic and Social Upgrading in Global Value Chains and Industrial Clusters: Why Governance Matters. **Journal of Business Ethics**, 133, n. 1, p. 25-38, 2016.

GREER, B. T.; PURVIS, J. G. Corporate supply chain transparency: California's seminal attempt to discourage forced labour. **The International Journal of Human Rights**, 20, n. 1, p. 55-77, 2016.

GROUP, W. B. World Development Report 2019 : The changing nature of work - Working Draft - June 8, 2018. World Bank 2018.

HARDY, T.; HOWE, J.; KAINE, S.; WRIGHT, C. F. Chain reaction: A strategic approach to addressing employment noncompliance in complex supply chains. **Journal of Industrial Relations**, 57, n. 4, p. 563-584, 2015.

HARRISON, J. Establishing a meaningful human rights due diligence process for corporations: learning from experience of human rights impact assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, 31, n. 2, p. 107-117, 2013.

HEPPLE, B. New Approaches to International Labour Regulation. 26, n. 4, p. 353-366, 1997.

HOFMANN, H.; SCHLEPER, M.; BLOME, C. Conflict Minerals and Supply Chain Due Diligence: An Exploratory Study of Multi-tier Supply Chains. **Journal of Business Ethics**, 147, n. 1, p. 115-141, 2018.

HOWE, J.; COOPER, R.; TOWNSEND, K. Labour regulation now and in the future: Current trends and emerging themes. **Journal of Industrial Relations**, 59, n. 2, p. 209-224, 2017.

ILO. Convention C081: Labour Inspection Recommendation (Convention concerning Labour Inspection in Industry and Commerce) (30th Conference Session Geneva 11 July 1947).

ILO. Protocol P029: Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930 (103rd ILC session Geneva 11 Jun 2014). 2014.

JEAN-MARC, T. Diffusion and leveraging of transnational labour norms by the OECD. *In*: BLACKETT, A. e TREBILCOCK, A. (Ed.). **Research Handbook on Transnational Labour Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015.

KOEKKOEK, M.; MARX, A.; WOUTERS, J. Monitoring Forced Labour and Slavery in Global Supply Chains: The Case of the California Act on Transparency in Supply Chains. **Global Policy**, 8, n. 4, p. 522-529, 2017.

KOLBEN, K. Dialogic Labor Regulation in the Global Supply Chain. **Michigan Journal of International Law**, 36, n. 3, p. 425-465, 2015.

LABOWITZ, S.; BAUMANN-PAULY, D. Business as Usual *is* Not an Option. NYU Stern School of Business 2014.

LEBARON, G.; RÜHMKORF, A. Steering CSR Through Home State Regulation: A Comparison of the Impact of the UK Bribery Act and Modern Slavery Act on Global Supply Chain Governance. **Global Policy**, 8, n. S3, p. 15-28, 2017.

LEE, J. **Global supply chain dynamics and labour governance : implications for social upgrading**. Geneva: ILO, 2016.

LIN, L.-W. Legal Transplants through Private Contracting: Codes of Vendor Conduct in Global Supply Chains as an Example. **The American Journal of Comparative Law**, 57, n. 3, p. 711-744, 2009.

LOCKE, R.; AMENGUAL, M.; MANGLA, A. Virtue out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains. **Politics & Society**, 37, n. 3, p. 319-351, 2009.

LUND-THOMSEN, P.; LINDGREEN, A. Corporate Social Responsibility in Global Value Chains: Where Are We Now and Where Are We Going? **Journal of Business Ethics**, 123, n. 1, p. 11-22, August 01 2014. journal article.

MA, Y. J.; LEE, H. H.; GOERLITZ, K. Transparency of Global Apparel Supply Chains: Quantitative Analysis of Corporate Disclosures. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, 23, n. 5, p. 308-318, 2016.

MARES, R. The Limits of Supply Chain Responsibility: A Critical Analysis of Corporate Responsibility Instruments. **Nordic Journal of International Law**, 79, n. 2, p. 193-244, 2010.

MARES, R. Legalizing Human Rights Due Diligence and the Separation of Entities Principle. *In*: BILCHITZ, D. e DEVA, S. (Ed.). **Building a Treaty on Business and Human Rights: Context and Contours**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 266-296.

MARSHALL, S. Using Mixed Methods to Study Labour Market Institutions: The Case of Better Factories Cambodia. **Social & Legal Studies**, 27, n. 4, p. 475-492, 2018/08/01 2018.

MARTIN-ORTEGA, O. Human Rights Due Diligence for Corporations: From Voluntary Standards to Hard Law at Last? **Netherlands Quarterly of Human Rights**, 32, n. 1, p. 44-74, 2014.

MCCORQUODALE, R.; SMIT, L.; NEELY, S.; BROOKS, R. Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises. **Business and Human Rights Journal**, 2, n. 2, p. 195-224, 2017.

MOORE, M. 'Mass suicide' protest at Apple manufacturer Foxconn factory. **The Telegraph**, 2012.

NATIONS, U. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. UN 2011.

NOLAN, J. Human Rights and Global Corporate Supply Chains. *In*: BILCHITZ, D. e DEVA, S. (Ed.). **Building a Treaty on Business and Human Rights: Context and Contours**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 238-265.



NOVITZ, T.; FENWICK, C. The Application of Human Rights Discourse to Labour Relations: Translation of Theory into Practice' *In*: NOVITZ, T. e FENWICK, C. (Ed.). **Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation** Oxford: Hart Publishing, 2010.

OECD. OECD Guidelines for Multinational Enterprises. OECD Publishing 2011.

OECD. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector. OECD 2017.

OECD. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. OECD 2018.

OFFICE, I. L. Strategies and practice for labour inspection. ILO 2006.

OFFICE, I. L. World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs. Geneva: ILO 2015.

OFFICE, I. L. **Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy**. 5th ed. Geneva: ILO, 2017.

ORGANISATION, I. L. **The future of work we want : a global dialogue**. Geneva: ILO, 2017.

PARELLA, K. Outsourcing Corporate Accountability. **Washington Law Review**, 89, p. 747-818, 2014 2014.

PARK, A.; NAYYAR, G.; LOW, P. Supply Chain Perspectives and Issues: A Literature Review. Fung Global Institute and World Trade Organisation 2013.

PIRES, R. Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil. **International Labour Review**, 147, n. 2-3, p. 199-229, 2008.

POSTHUMA, A.; ROSSI, A. Coordinated governance in global value chains: supranational dynamics and the role of the International Labour Organization. **New Political Economy**, 22, n. 2, p. 186-202, 2017/03/04 2017.

RAVI, K.; LUCAS, R. Enforcement Matters: The Effective Regulation of Labor (Accepted Author Manuscript). **International Labour Review**, Forthcoming, 2018.

RAWLING, M.; BARNES, A.; MARKEY, R. Legislative regulation of global value chains to protect workers: A preliminary assessment. **The Economic and Labour Relations Review**, 26, n. 4, p. 660-677, 2015.



RÜHMKORF, A. The Rana Plaza building collapse – corporate social responsibility, private law and the global supply chain. *In: Corporate Social Responsibility, Private Law and Global Supply Chains*, 2015.

SALCITO, K.; WIELGA, M. What does Human Rights Due Diligence for Business Relationships Really Look Like on the Ground? **Business and Human Rights Journal**, 3, n. 1, p. 113-121, 2018.

SARFATY, G. Shining Light on Global Supply Chains. **Harv. Int. Law J.**, 56, n. 2, p. 419-463, 2015.

SUPIOT, A. A legal perspective on the economic crisis of 2008. **International Labour Review**, 149, n. 2, p. 151-162, 2010.

TAYLOR, M. Due Diligence: A Compliance Standard for Responsible European Companies. **European Company Law**, p. 86-89, 2014.

THOMAS, H.; TURNBULL, P. From horizontal to vertical labour governance: The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains. **Human Relations**, 71, n. 4, p. 536-559, 2018.

TREBILCOCK, A. Due diligence on labour issues – Opportunities and limits of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *In: Research Handbook on Transnational Labour Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015.

TURNER, R. J. Transnational Supply Chain Regulation: Extraterritorial Regulation as Corporate Law's New Frontier. **Melbourne Journal of International Law**, 17, n. 1, 2016.

UNGA. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association. United Nations 2016.

UNHRC. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. United Nations 2008.

WEIL, D. A strategic approach to labour inspection. **International Labour Review**, 147, n. 4, p. 349-375, 2008.

WEIL, D. *The Fissured Workplace*. Harvard University Press 2014.