

PLV Nº 17/2019

NOTA TÉCNICA CONJUNTA SOBRE A NOVA REFORMA TRABALHISTA

A **Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT**, a **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA**, o **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT** e a **Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas – ABRAT**, entidades representativa de classe abaixo assinadas, tendo em vista o teor do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2019, originário da Medida Provisória nº 881/2019, cuja proposta insere novas disposições e altera dispositivos da legislação trabalhista, para aprofundar a reforma trabalhista flexibilizadora de direitos sociais, vem a público externar manifesto repúdio à aludida pretensão, registrando a respeito o seguinte:

1. Submissão interpretativa dos direitos sociais aos interesses econômicos. Inconstitucionalidade

Com o objetivo de instituir um ordenamento nacional de liberdade econômica, instituindo ambiente competitivo e desburocratizado, o PLV nº 17, em seu art.1º, § 1º, submete a interpretação de todas as disciplinas jurídicas, inclusive aquelas de interesse estritamente humano e social, como a proteção ao trabalho e ao meio ambiente, às diretrizes dessa legislação, que tem por objetivo regulatório a proteção exclusiva das liberdades de exercício da atividade econômica.¹

Essa pretensão submissão interpretativa de todo o arcabouço jurídico nacional, inclusive o sistema jurídico trabalhista, às liberdades econômicas viola o indispensável exame de ponderação hermenêutica entre os interesses econômicos, sociais e humanitários, albergados pela Constituição da República, bem representado na fórmula normativa conciliatória do art. 1º, III e IV, da Constituição, que prevê como fundamentos da República os princípios da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais “*do trabalho e da livre iniciativa*”.²

Submetendo valores e princípios protetivos da pessoa humana a uma pretensa supremacia dos interesses econômicos, a norma sofre de

¹ § 1º O disposto neste Título será observado na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, administrativo, aduaneiro, ambiental, urbanístico, previdenciário, rural e do trabalho, nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação, e na ordenação pública, inclusive sobre o exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, produção e consumo, sistema monetário e financeiro, trânsito e transporte e proteção ao meio ambiente, nele compreendido também o ambiente de trabalho.

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana; (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

irremediável inconstitucionalidade, na medida em que viola o princípio da unidade hermenêutica da Constituição cidadã, que inscreve como objetivo da República “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*” (CF/1988, art. 3º, I), que concebe uma ordem econômica fundada na “*valorização do trabalho humano e na livre iniciativa*” (art. 170) e uma ordem social que “*tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*” (art. 193).

2. Relação de emprego sem proteção trabalhista. Inconstitucionalidade

O art. 28 do PLV nº 17/2019 insere novo § 2º ao art. 444 da CLT, instituindo uma modalidade de **contrato de trabalho subordinado não sujeito à legislação trabalhista**, mas às regras do Direito Civil, embora com as garantias do art. 7º da Constituição, sempre que a remuneração for superior a 30 (trinta) salários mínimos.

Cria-se, com isso, a figura do **empregado destituído de proteção trabalhista**, sob presunção absoluta de autossuficiência econômica, o que contraria o espírito do próprio art. 7º da Constituição, que não apenas institui um arcabouço mínimo de direitos de natureza trabalhista, mas assegura que esses direitos sejam objeto de disciplina protetiva juslaboral, que visa a “*assegurar as melhorias de sua condição social*” (*caput*).

O Constituinte de 1988 inicia a proclamação dos direitos trabalhistas, em seu art. 7º, com reconhecimento da “*relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa*” (art. 7º, I), ênfase declarada à relação de emprego como fonte-matriz de todos os demais direitos trabalhistas previstos nos artigos 7º a 11, além dos direitos previstos na legislação infraconstitucional e nas negociações coletivas.

Tais direitos constituem expressão material dos “*valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*”, princípio basilar da República (CF/1988, art. 1º, IV), da “*valorização do trabalho humano*” como princípio da ordem econômica (art. 170, *caput*) e do “*primado do trabalho*” como base da ordem social (art. 193).

Assim fazendo, a Constituição consagra clássica noção jurídica de *relação de emprego*, reconhecida pelas legislações de diversos países e consagrado pelas normas internacionais, como modelo de proteção social do trabalhador, dotado, por isso, de um conteúdo de sentido conformado historicamente na tradição jurídica de diversos países.

A exclusão de parcela do trabalho subordinado do raio de proteção do Direito do Trabalho, ainda que sob presunção de autossuficiência econômica do trabalhador, afronta a clara opção constitucional por um modelo regulatório do trabalho subordinado, que não se encontra sujeito à livre discricionariedade do legislador ordinário.

Nesse sentido, se revela inconstitucional a pretensa alteração regulatória.

3. Restrições excessivas à desconsideração da personalidade jurídica

O art. 32 do PLV alteração inserida no art. 50 do Código Civil desnatura o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, de origem americana (“*disregard of legal entity*”), que visa a impedir o uso abusivo da personalidade fictícia, ao introduzir em sua configuração uma série de limitadores.

A proposta normativa:

- restringe a desconsideração da personalidade jurídica aos casos de manipulação fraudulenta, que somente se presume nas hipóteses de confusão patrimonial ou desvio de finalidade doloso (art. 50, *caput* e § 2º);
- restringe a configuração da confusão patrimonial a hipóteses estanques, impedindo sua configuração interpretativa diante de novas dinâmicas de evasão de recursos da pessoa jurídica (§ 4º);
- atribui responsabilidade apenas ao sócio que tiver realizado a fraude, eximindo a pessoa jurídica instrumentalizada para o ilícito de responder pelos prejuízos causados (§ 1º); e
- dispõe que a insuficiência de ativo da pessoa jurídica para satisfação de suas obrigações não autoriza a desconsideração de sua autonomia empresarial.

O art. 18 do PLV, ao inserir o art. 82-A à Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005), submete a esses requisitos, inclusive, os sócios e administradores das empresas falidas, restringindo sua responsabilização ao juízo falimentar, o que distancia ainda mais o trabalhador do recebimento de direitos trabalhistas sistematicamente violados, mesmo em decorrência de fraude no uso da pessoa jurídica, quando a empresa entra em processo de falência. **A proposta torna praticamente impossível ao trabalhador provar que seus direitos foram violados por condutas fraudulentas da empresa falida.**

Como se vê, a proposta prestigia desproporcionalmente o patrimônio e os interesses econômicos da pessoa jurídica e de seus sócios, inclusive da pessoa jurídica falida, em detrimento de obrigações e interesses de caráter social, contraídas para realização dos objetivos empresariais, elevando às últimas consequências a ficção jurídica como instrumento do poder econômico.

O modelo sacrifica profundamente o cumprimento de direitos trabalhistas, submetendo-os a extrema dificuldade de efetivação em caso de abuso na utilização da pessoa jurídica. O sacrifício se impõe a todos os interesses humanos e comunitários afetados pela atividade empresarial, **tais como os direitos de caráter alimentar**, em frontal subversão do equilíbrio protetivo que a Constituição exige na disciplina da relação entre capital e trabalho.

4. Extinção da responsabilidade do grupo econômico por encargos trabalhistas

O art. 28 do PLV altera o § 2º do art. 2º da CLT, inserido pela Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), suprimindo a responsabilidade solidária do grupo econômico prevista no dispositivo revogado e, ao mesmo tempo, impedindo a responsabilidade subsidiária, salvo na hipótese do art. 50 do Código Civil, de “*abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial*”.

Portanto, essa alteração extingue a figura do grupo econômico como centro de responsabilidade por encargos trabalhistas, reduzindo drasticamente a proteção patrimonial dos créditos trabalhistas, especialmente nas situações em que *holdings*, conglomerados e grandes empresas controlam empresas menores e de baixa solvabilidade para obtenção de suas finalidades lucrativas.

Ao excluir a responsabilidade das empresas controladoras pelos créditos salariais dos trabalhadores vinculados às empresas controladas, a proposta normativa estimula fraudes no controle de empresas insolváveis para arregimentar mão de obra, facilitando a insolvabilidade trabalhista sistemática.

Com isso, a norma produz inegável retrocesso social, induzindo a radical subversão da lógica progressiva da proteção justralhista incorporada pela Constituição da República, em seu art. 7º, que prevê uma estrutura mínima de direitos dos trabalhadores “*sem prejuízo de outros que visem à melhoria de sua condição social*”.

5. Liberação do trabalho em domingos e feriados, extinção da jornada especial de operadores de telemarketing e flexibilização do registro de jornada

Em seu art. 28, o PLV altera os arts. 67, 68, 70 e 74 da CLT, impondo nova reforma flexibilizadora da jornada de trabalho:

- autoriza o trabalho aos domingos e feriados em todos os ramos da atividade econômica, independente de autorização específica ou de norma coletiva (art. 70);
- autoriza a compensação do repouso em outro dia da semana, com garantia de apenas um repouso aos domingos a cada quatro semanas (art. 68);
- Aumenta de 10 para 20 o número de empregados a partir do qual a empresa fica obrigada a promover o registro de controle de jornada (art. 74, § 1º);
- autoriza o registro de ponto por exceção mediante acordo escrito individual entre patrão e empregado, dispensando o acordo ou convenção coletiva atualmente exigido pela Portaria nº 373/2011 do Ministério do Trabalho e Emprego (art. 74, § 3º).

Autorizando o trabalho aos domingos de forma indiscriminada, para todas as categorias (comércio, indústria e serviços) mediante compensação da folga em qualquer outro dia da semana, a proposta afronta a preferencialidade do descanso aos domingos, como dia de repouso comunitário, dedicado à convivência familiar, social e religiosa, presente no art. 7º, XV, da Constituição, que garante “*repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos*”.

A proposta ainda afronta a periodicidade mínima do repouso a cada sete dias, fundada em critério de saúde física e psíquica, afetando negativamente o direito fundamental ao convívio social e à preservação da higidez fisiológica do trabalhador. Violam-se, com isso, as **Convenções nº 14 e 106 da OIT**, ratificadas pelo Brasil: a Convenção nº 14, de 1921, aplicável às empresas públicas ou privadas da indústria da construção e do transporte, e a Convenção nº 106, de 1957, relativa aos estabelecimentos comerciais, instituições e serviços administrativos, públicos ou privados.

Ambas as normas internacionais determinam o repouso dos trabalhadores por um período mínimo de vinte e quatro horas **no curso de cada sete dias**, o qual, sempre que possível, deve ser geral e recair no dia consagrado ao descanso pela tradição ou costume do país ou região, respeitadas as minorias religiosas.

Por fim, o art. 28 da proposta legislativa altera o art. 386 e insere o art. 386-A à CLT, para também autorizar o trabalho da mulher aos domingos, nos mesmos parâmetros do trabalho masculino.

Mas, no novo art. 386-A inserido na CLT, a proposta vai muito diante e **afasta para as mulheres a garantia de um domingo de descanso a cada quatro semanas** (norma inserida no capítulo dedicado à proteção do trabalho da mulher), **nas “atividades econômicas de agronegócio e relacionadas, que estão sujeitas a condições climáticas como fator determinante do período para sua execução”**, incluindo “*fornecimento, beneficiamento, armazenamento e transporte de produtos agrícolas e relacionados*”.

Trata-se, portanto, de inédita criação de **condição mais gravosa ao trabalho da mulher no campo**, comparativamente à do homem, em direta violação ao disposto no art. 7º, XX, da Constituição, que determina ao legislador a “*proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei*”. Sem justificar a distinção de tratamento em critério objetivo e razoável, a norma ainda afronta o princípio isonômico, art. 5º, *caput*, da Constituição.

Por sua vez, a proposta **autoriza a marcação de ponto por exceção sem necessidade de norma coletiva**, viabilizando fraudes de toda ordem no controle de jornada dos trabalhadores, especialmente daqueles que não disponham de sindicatos próximos, organizados e atuantes, capazes de acompanhar a conduta empresarial.

No registro por exceção o empregado somente precisa anotar o horário de entrada e saída quando não coincidir com os horários previstos no contrato; não sendo feita anotação, se presume que ele entrou e saiu do trabalho exatamente nos horários do contrato. Esse mecanismo banaliza o registro de ponto, pois presume a pontualidade britânica na entrada e saída de trabalho, quando o presumível na dinâmica da atividade laboral é exatamente o contrário: a variação natural dos horários de início e término da jornada, especialmente em ambiente que naturaliza o cumprimento de horas extras.

Portanto, ao legislar contra o razoável, a medida se afasta da realidade laborativa, facilitando toda espécie de fraude nos registros de ponto e de sonegação salarial.

Da mesma forma, o **aumento de 10 para 20 o número de empregados a partir do qual a nova legislação exige o registro de ponto** também constitui medida facilitadora da evasão salarial, por ausência de controle da efetiva jornada de trabalho, ensejando impactos negativos nos direitos dos trabalhadores e no recolhimento de verbas tributárias e previdenciárias.

Nesse sentido, a proposta legislativa supervaloriza de forma desproporcional a promoção de interesses econômicos à custa de excessiva desproteção social do trabalho, com profundo prejuízo aos princípios e regras constitucionais que asseguram o valor social do trabalho e que garantem a efetividade e progressividade dos direitos fundamentais sociais dos trabalhadores.

Assim agindo, o legislador ordinário ultrapassa sua ampla margem de deliberação democrática discricionária, em que lhe cabe ponderar entre os interesses constitucionais afetados por sua decisão, invadindo o espaço extremo em que a Constituição veda a superpromoção de interesses ou bens constitucionais em detrimento de outros, sem o devido exame de proporcionalidade.

6. Afrouxamento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho trabalhista e extinção da obrigatoriedade da CIPA

A atuação institucional da Auditoria-Fiscal do Trabalho visa, ao fim e ao cabo, lograr a concretização dos postulados da Constituição Federal que condicionam a contratação do trabalho humano aos vetores ali estabelecidos para a orientação da ordem social e econômica, a fim de contribuir para a construção de uma “sociedade livre, justa e democrática” (artigo 3º, I), bem como para a erradicação “da pobreza e da marginalização” (artigo 3º, III), a redução das “desigualdades sociais e regionais” (artigo 3º, III), a promoção “do bem de todos” e da “cidadania” (artigos 1º, II e 3º, IV) e para a implementação de eficácia prática aos princípios da “dignidade humana” (artigo 1º, III), do “valor social do trabalho e da livre iniciativa” (artigos 1º, IV e 170, caput), da “isonomia” (artigo 5º, caput), da “melhoria da condição social dos

trabalhadores” (artigo 7º, caput), da “função social da propriedade” (artigo 170, III) e do “meio ambiente do trabalho adequado” (artigo 225, caput).

Em seus arts. 3º, IV, XIV, XVI, XVII (§ 2º, III e § 3º), 9º, 19 e 28 o PLV nº 17/2019 é possível identificar grave ataque ao Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, especialmente nas alterações promovidas aos arts. 161, 163, 635 e 637 da CLT, enfraquecendo profundamente a eficácia da Inspeção do Trabalho.

Ao garantir que **ninguém seja autuado por infração sem que lhe seja possibilitado o convite à presença de “procurador técnico ou jurídico para sua defesa imediata”**, o art. 3º, XIV, do PLV exige a presença de advogado para recebimento de autuação administrativa,³ inviabilizando toda e qualquer autuação em flagrante de delito (inclusive os graves delitos de trânsito) ou ilícito administrativo e trabalhista, esvaziando o poder de polícia da Inspeção do Trabalho como um legítimo instrumento de concretização dos direitos e interesses coletivos em matéria de trabalho.

Exatamente para se afastar de situações dessa natureza, no ensejo de conferir concreitude ao artigo 21, XXIV, da Constituição Federal e aos dispositivos que versam sobre os princípios regentes da ordem econômica e do trabalho, o legislador ordinário editou a Lei nº 10.593, de 6.12.2002, resguardando aos titulares da carreira de Estado da Auditoria-Fiscal do Trabalho a incumbência de velar pela observância, em concreto, dos direitos sociais e trabalhistas, nos termos das atribuições definidas em seus artigos 11⁴ e 11-A.⁵

³ XIV – não ser autuada por infração, em seu estabelecimento quando no desenvolvimento de atividade econômica, sem que seja possibilitado o convite à presença de procurador técnico ou jurídico para sua defesa imediata.

⁴ “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.

⁵ 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

Ademais, o art. 9º do PLV cria um escalonamento de riscos para atividades e ilícitos (A - leve, B - moderado e C - alto), a ser observado em atos normativos próprios das entidades públicas fiscalizadoras, com as seguintes características, dentre outras:

- **veda a fiscalização de ofício** em atividades que não sejam de alto risco (C), exigindo a denúncia como condição fiscalizatória para as atividades de risco leve e moderado (A e B);
- somente admite fiscalização rotineira num determinado setor da atividade econômica, inclusive por amostragem, a partir de ilícitos de risco moderado (B), ainda assim por meio de **agentes fiscais terceirizados**;
- ao tempo em que o art. 3º, § 17, afasta o **critério da dupla visita** nas fiscalizações trabalhistas, contraditoriamente, o art. 9º, § 1º, volta a inseri-lo nessa órbita fiscalizatória para as atividades de risco leve (A), ao excetuar da dupla visita apenas as infrações relativas a falta de anotação de CTPS (a) proteção de segurança e saúde do trabalhador (d) e ocorrência de trabalho infantil e trabalho forçado (e);

Em particular com relação ao disposto no art. 9º, § 2º, III, alínea "e", evidente que se põe a favorecer, com a aplicação da dupla visita, o empregador cuja prática de trabalho análogo a escravo que não se enquadre no conceito de trabalho forçado, como trabalho degradante, servidão por dívidas e outros. Para além da quebra do paralelismo com o art. 149 do CP, a previsão ressuscita a interpretação restritiva do conceito de escravidão contemporânea nos moldes da Portaria MTb nº 1.129/2017 (suspensa pelo STF e posteriormente revogada). Isso mais uma vez viola compromissos internacionais firmados pelo Brasil para coibir o trabalho escravo em todas as suas formas.

- institui o **critério da dupla visita**, independente do nível de risco da atividade, quando se tratar de microempresa,⁶ de **empresa de pequeno porte**⁷ e estabelecimentos ou "*local de trabalho*" com até 20 trabalhadores (alteração do art. 627 da CLT), à exceção de algumas poucas infrações consideradas mais graves.⁸

de agendamento e de entendimento prévios entre a fiscalização e o empregador. § 1 A fiscalização deverá ter natureza prioritariamente orientadora. § 2 Será observado o critério de dupla visita para lavratura de auto de infração, salvo 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. § 3 Durante a inspeção do trabalho referida no caput, o Auditor-Fiscal do Trabalho far-se-á acompanhar pelo empregador ou por alguém de sua família por este designado."

⁶ Microempresa, nos termos do art. 3º, II, da Lei Complementar nº 123/2006, é aquela que, "aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais)".

⁷ Empresa de pequeno porte, nos termos do art. 3º, II, da Lei Complementar nº 123/2006, é aquela que "aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)".

⁸ *Parágrafo único*. O benefício da dupla visita não será aplicado quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou de anotação de CPTS, atraso no pagamento de salário e de FGTS, reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização, bem como nas

Ocorre que, nos termos do art. 19 do PLV, que altera o art. 4º, § 5º, da Lei nº 11.598/2007, **o baixo nível de risco da atividade pode ser autodeclarado pelo empreendedor**, com presunção relativa de veracidade.

Veja que a norma cria situação teratológica no âmbito da Inspeção do Trabalho, que não poderá fiscalizar de ofício e nem autuar na primeira visita atividades de risco leve e moderado, assim declaradas pelo próprio empreendedor, sequer para avaliar a correção do enquadramento de risco autodeclarado. Exigindo **denúncia como condição da fiscalização**, inclusive nas atividades de risco moderado, a norma praticamente impossibilita a revisão do enquadramento feito pelo empreendedor, como atividade fiscalizatória de rotina.

Isso impede que a Inspeção do Trabalho reclassifique de ofício qualquer empresa com falso enquadramento de baixo risco, facilitando a violação ostensiva e desmesurada das normas de saúde e segurança do trabalho, que, basicamente, regulam a adoção de medidas preventivas de doenças e acidentes à luz do nível de risco oferecido pela atividade à saúde e à segurança do trabalhador.

Ressalte-se, portanto, nos termos dos referidos dispositivos da Lei nº 10.593/2002, que os Auditores-Fiscais do Trabalho personificam a autoridade trabalhista vinculada ao Sistema Federal de Inspeção do Trabalho que tem o poder-dever de fiscalizar e zelar pelo cumprimento, em todo território nacional, dos princípios constitucionais concernentes ao trabalho e à ordem econômica, das leis trabalhistas, das normas regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho, dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil e das convenções, acordos e contratos coletivos do trabalho, de modo a garantir, especialmente, a proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral sob a orientação da fórmula política insculpida na Constituição Federal de 1988.

Sendo o mister desempenhado pelos Auditores-Fiscais do trabalho uma atividade administrativa típica de Estado, encontra-se ela regida pelos princípios da Administração Pública que pautam a generalidade das funções a envolverem o poder de fiscalização e de polícia, conforme salienta Gustavo Filipe Barbosa Garcia⁹

situações em que restar configurado acidente do trabalho, trabalho em condições análogas às de escravo ou trabalho infantil.” (NR)

⁹ Segundo o autor: “Compete à União a organização, a manutenção e a execução da inspeção do trabalho (CF/88, artigo 21, inciso XXIV). Trata-se, portanto, de atividade administrativa, exercida pelo Estado (Administração Pública), por meio dos órgãos competentes, integrantes do Ministério do Trabalho e Emprego. Como se nota, a fiscalização das condições de trabalho, ainda que atividade estatal, não possui natureza jurisdicional, mas sim administrativa” GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Relação de emprego controvertida e limites de atuação da fiscalização do trabalho em face da jurisdição. Brasília: COAD. Doutrina e Jurisprudência, ano XLII, 2008. Fascículo semanal no 19.

Por isso mesmo, a atuação fiscalizatória e de polícia realizada pelos Auditores- Fiscais do Trabalho é pautada pelo interesse público, cuja persecução autoriza a atuação discricionária dos referidos agentes estatais, a fim de assegurar, justamente, a adequação do caso concreto à norma infringida, conforme bem observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰

Além disso, a norma flexibiliza radicalmente a fiscalização trabalhista ao instituir o **critério da dupla visita em micro e pequenas empresas, independente do nível de risco da atividade**. Esse universo empresarial, segundo o Sebrae, corresponde a **99% dos estabelecimentos empresariais no Brasil**, que responde por aproximadamente 50% dos empregos com carteira assinada no país.¹¹

Da mesma forma, a proposta institui a dupla visita, independente do nível de risco da atividade, em empresas e “*locais de trabalho*” com até 20 trabalhadores, o que pode incluir grandes empresas com pequenos estabelecimentos ou grandes empresas de terceirização que prestem serviços espalhados entre muitos tomadores. Enfim, a norma não disciplina a noção referida como “*local de trabalho*”, deixando em aberta a possibilidade de uso indiscriminado dessa noção para isentar de autuação fiscal na primeira visita grandes empresas que exerçam atividades de médio e alto risco sem adoção das medidas legais de proteção à saúde e segurança do trabalhador.

Trata-se, portanto, de propostas normativas extremamente violadoras do sistema de Inspeção do Trabalho, constitucional e internacionalmente garantido, na medida em que viola o art. 21, XXIV, da Constituição, que atribui à União competência para “*organizar, manter e executar a inspeção do trabalho*”, norma que, à luz do art. 5º, § 2º, da Constituição,¹² deve ser

¹⁰ Nas palavras da autora: “No direito brasileiro, encontra-se conceito legal de poder de polícia no artigo 78 do Código Tributário Nacional: „considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos” (...) Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei.” “(...) os meios de que se utiliza o Estado para o seu exercício são:

2) atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei (...)em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal. Em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018. P. 45-47.

¹¹ Portal Sebrae. Disponível em < <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/pequenos-negocios-em-nums/ufs/sp/sebraeaz/numeros,12e8794363447510VgnVCM100004c00210aRCRD>> Acessado em 11/07/2019.

¹² § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

interpretada sistematicamente com a **Convenção nº 81 da OIT**, ratificada pelo Brasil.

Essa Convenção internacional, que ostenta *status* jurídico supralegal à luz do citado art. 5º, § 2º, da Constituição, conforme firme jurisprudência do STF,¹³ garante a **efetividade e autonomia do sistema de Inspeção do Trabalho**, atribuindo-lhe prerrogativas para o exercício imparcial e independente de suas atividades fiscalizatórias, com vistas a garantir a aplicação incondicional das normas trabalhistas, sem sucumbir a pressões políticas e econômicas.

Isso porque, a Convenção nº 81 impede a adoção de restrições desarrazoadas à fiscalização trabalhista, ao estabelecer em seu art. 16 que as fiscalizações serão feitas rotineiramente, de modo a assegurar efetiva aplicação das normas legais trabalhistas:

Os estabelecimentos deverão ser inspecionados com a freqüência e o cuidado necessários a assegurar a aplicação efetiva das disposições legais em questão”

Portanto, ao exigir denúncia prévia e vedar a fiscalização de rotina em grande parte das atividades econômicas, o PLV violenta o compromisso internacional assumido pelo Brasil de manter Inspeção do Trabalho apta a fiscalizar os estabelecimentos de forma frequente e com o cuidado que o órgão de inspeção entender necessário para dar cobro à sua competência.

As limitações impostas ao exercício dessa competência, ainda que pelo próprio Estado-legislador, a pretexto de estimular a atividade econômica, além de violar a norma internacional ratificada pelo Brasil, afronta o direito fundamental trabalhista previsto no art. 7º, XXII, da Constituição, que garante ao empregado a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”. A implementação desse direito exige do Estado a edição das normas de saúde e segurança e a manutenção de Inspeção do Trabalho com autonomia para realizar ampla e eficaz fiscalização acerca de sua execução.

Maior ataque à eficiência e autonomia da Inspeção do Trabalho o art. 9º do PLV desfere ao permitir que a **fiscalização de empresas** com nível leve e moderado de risco seja feita **por agentes terceirizados**. Além de ferir de morte as normas constitucionais que disciplinam a estrutura funcional do serviço público (CF/1988, arts. 37 a 39), a norma violenta o art. 6º da Convenção nº 81, ratificada pelo Brasil, que exige a composição da Inspeção do Trabalho por agentes públicos dotados de estabilidade, para resistir às pressões governamentais e econômicas:

¹³ Segundo jurisprudência do STF, as normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil integram o ordenamento jurídico nacional com *status* hierárquico supralegal (abaixo da Constituição, mas acima das leis), na linha dos precedentes firmados pelo STF no RE 466.343/SP, Relator Ministro CEZAR PELUSO; RE 349.703/RS, Relator Ministro AYRES BRITTO, e HC 87.585/TO, Ministro MARCO AURÉLIO.

O pessoal da inspeção será composto de **funcionários públicos cujo estatuto e condições de serviço lhes assegurem a estabilidade nos seus empregos** e os tornem independentes de qualquer mudança de governo ou de qualquer influência externa indevida.

A Convenção nº 81 da OIT também é violada pela nova redação que o art. 28 do PLV confere ao art. 161 da CLT, que transfere o poder de **interdição** de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, e o **embargo de obra**, atualmente exercido por Auditores-Fiscais do Trabalho atribuídos de funções técnicas, para a figura da “**autoridade máxima regional em matéria de inspeção do trabalho**”, cargo político que a despeito de sinalizar ser de ocupação exclusiva de membro da Inspeção do Trabalho, não pode afastar do Auditor uma atribuição que além de exigir formação específica em matéria trabalhista e, especialmente, em saúde e segurança do trabalho, exige a imediata atuação a partir da constatação in loco das situações que colocam a vida e a segurança dos empregados em risco grave e iminente.

Outra alteração inconstitucional incluída pelo PLV nº 17/2019 diz respeito à **politização dos recursos administrativos**. A redação inserida no § 2º do art. 161 da CLT passa a atribuir a competência para os recursos administrativos a uma “unidade competente para o julgamento de recursos da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, a qual terá prazo de 03 (três) dias úteis para a análise do recurso, e terá a faculdade de dar efeito suspensivo ao mesmo.”

Ademais, o julgamento em “três dias úteis” é impraticável e não encontra paralelo em nenhum outro instrumento recursal ou determinações de interdição ou embargo feitas pela vigilância sanitária, ambiental, corpo de bombeiros e fiscalização de trânsito.

Por fim, alterando o art. 163 da CLT, o art. 28 do PLV extingue a obrigatoriedade da instituição da **Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA** para “*locais de obra*” ou estabelecimentos com menos de 20 trabalhadores e para as micro e pequenas empresas.

A proposta esvazia a eficácia de um dos instrumentos mais importantes da política de prevenção de acidentes no âmbito da empresa, num imenso universo de ambientes laborais. Segundo o Sebrae, 99% dos estabelecimentos empresariais no Brasil correspondem a micro e pequenas empresas, que, por sua vez, respondem por aproximadamente 50% dos empregos com carteira assinada.¹⁴ Ademais, a norma não disciplina a noção referida como “local de obra”, deixando em aberta a possibilidade de utilização abusiva da permissão legal para além de sua finalidade no setor da construção civil, um dos quatro setores econômicos com maior nível de acidentalidade no país.¹⁵

¹⁴ Portal Sebrae. Disponível em < <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/numeros,12e8794363447510VgnVCM100004c00210aRCRD>> Acessado em 11/07/2019.

¹⁵ Revista Proteção. Disponível no site http://www.protecao.com.br/noticias/geral/construcao_civil_registra_97_mil_acidentes_no_pais/Jyy5AQjgAc/13053> Acessado em 11/07/2019.

A proposta legislativa se encontra, portanto, em direta rota de colisão com o art. 7º, XXII, da Constituição, ferindo o **princípio da cooperação** entre empregado e empregador na elaboração de medidas de prevenção de saúde segurança, previsto no arts. 19 e 20 da Convenção 155 da OIT, ratificada pelo Brasil, que dispõe sobre a política de segurança e saúde dos trabalhadores.¹⁶

Segundo dados oficiais, o Brasil é um dos países com maior quantidade de acidentes de trabalho por ano – entre 2012 e 2017, a cada 48 segundos um trabalhador sofreu acidente e um morreu a cada 4 horas (Observatório do Ministério Público do Trabalho). Além das perdas inestimáveis para os trabalhadores e suas famílias, os gastos diretos em benefícios acidentários ultrapassaram no período a cifra de R\$ 22 bilhões, enquanto estimativas indicam que o custo total, considerando as despesas com saúde, chega a R\$ 40 bilhões.

Num panorama acidentário como o brasileiro, é fundamental a vigilância empresarial interna das condições de segurança e saúde dos ambientes de trabalho, sendo esta a função precípua da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, que atua sob direção de representante nomeado pelo empregador. A atuação eficaz da CIPA nas empresas contribui para a redução de acidentes e, por conseguinte, dos inevitáveis custos associados a indenizações acidentárias, além de constituir importante diferencial no mercado de negócios, emprestando selo de qualidade num ambiente cada vez mais competitivo.

Eliminar a obrigatoriedade da CIPA vai na contramão das políticas mundialmente reconhecidas como efetivas no combate à acidentalidade e aos impactos econômicos e sociais dela decorrentes.

Essas notas evidenciam, portanto, que, em matéria de saúde e segurança do trabalhador, o PLV nº 17 contraria os princípios elementares de uma política de nacional prevenção de riscos no ambiente de trabalho – fundada em normas de saúde e segurança, medidas de prevenção no âmbito da empresa e fiscalização eficiente –, razão pela qual incorre em incontáveis vícios de inconstitucionalidade e inconveniência.

7. Precedência do termo de compromisso firmado pela Inspeção do Trabalho sobre todos os demais. Inconstitucionalidade

¹⁶ Art. 19. Deverão ser adotadas disposições, em nível de empresa, em virtude das quais: e) os trabalhadores ou seus representantes e, quando for o caso, suas organizações representativas na empresa estejam habilitados, de conformidade com a legislação e a prática nacionais, para examinarem todos os aspectos da segurança e da saúde relacionados com seu trabalho, e sejam consultados nesse sentido pelo empregador. Com essa finalidade, e em comum acordo, poder-se-á recorrer a consultores técnicos alheios à empresa.

Art. 20 — A cooperação entre os empregadores e os trabalhadores ou seus representantes na empresa deverá ser um elemento essencial das medidas em matéria de organização e de outro tipo, que forem adotadas para a aplicação dos artigos 16 a 19 da presente Convenção.

O art. 28 do PLV insere novo art. 627-A à CLT, prevendo em seu parágrafo único que o termo de compromisso (TAC) lavrado pela autoridade trabalhista “*terá precedência sobre quaisquer outros títulos executivos extrajudiciais*”.

Essa precedência do TAC firmado por agentes da Inspeção do Trabalho sobre termos de compromisso firmados pelo Ministério Público do Trabalho, competente para a matéria, viola diretamente o art. 129, III, da Constituição, que atribui ao Ministério Público promover “o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Conforme pacífica doutrina e jurisprudência, essa atribuição, por sua abrangência, contempla todos os instrumentos legais destinados a promover a prevenção do conflito e o ajustamento espontâneo do infrator, tal como o termo de compromisso.

E, segundo o § 1º do art. 129 da Constituição, a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas no artigo não impede a legitimação de terceiros, nas mesmas hipóteses, nos termos da lei. Portanto, o Ministério Público é que dispõe de atribuição constitucional para firmar termo de compromisso. As outras entidades, como a Inspeção do Trabalho, podem receber essa atribuição da lei ordinária, mas, por sua menor estatura, a lei ordinária não pode instituir precedência ou superioridade hierárquica de sua disposição sobre aquela contida na norma constitucional.

Ademais, tal precedência **afronta a autonomia funcional do Ministério Público, prevista no art. 127, § 1º, da Constituição**, ao submeter sua atuação voltada ao ajustamento da conduta do infrator ao crivo de órgão fiscal do Poder Executivo.

8. Conclusão

Diante do exposto, as entidades associativas signatárias vêm manifestar extrema preocupação com as alterações propostas pelo PLV nº 17/2019 no regime jurídico-trabalhista, notadamente em matéria de Inspeção do Trabalho para promoção da saúde e segurança do trabalhador.

As normas analisadas, a pretexto de prestigiar a liberdade econômica, promove a supressão de direitos sociais amparados em normas constitucionais e internacionais do trabalho, de forma desproporcional, em evidente vício de inconstitucionalidade e inconveniência, além de promover radical afrouxamento do sistema fiscalizatório trabalhista, com intenso e irrazoável sacrifício dos direitos fundamentais sociais dos trabalhadores.

Brasília, 25 de julho de 2019.

NOÊMIA GARCIA PORTO
Presidente da ANAMATRA

ÂNGELO FABIANO FARIAS DA COSTA
Presidente da ANPT

CARLOS FERNANDO DA SILVA FILHO
Presidente do SINAIT

ALESSANDRA CAMARANO
Presidente da ABRAT