

EMBARGO E INTERDIÇÃO: DESAFIOS NA TUTELA ADMINISTRATIVA DA INTEGRIDADE DOS TRABALHADORES

Luiz Alfredo Scienza*

INTRODUÇÃO

Acidentes e doenças derivados da ocupação no Brasil são expressões maiores do descaso, insensibilidade e violência que ainda permeiam a nossa sociedade. Sob a ação de determinantes sociais reconhecidos¹, são fenômenos que enlutam e desintegram famílias de norte a sul do país, agindo como significativo fator de exclusão social. Sob a ótica econômica, em 2011, apenas a rubrica segurança e saúde ocupacional onerou os sistemas de Previdência Social e Saúde públicos, de forma direta e indireta, na ordem de 63,6 bilhões de reais, sem contar os custos do setor privado². Infelizmente, estamos a léguas de constituir uma real política de Estado para a redução do número e impacto desses eventos. Há muita retórica e pouca efetividade na prevenção para o chão de fábrica. A Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), Decreto nº 7.602/2011³, é ainda uma carta de intenções. A dor e a morte persistem, como figuras banais e supostamente inerentes ao processo de produção. Em algumas situações, a agressão à integridade dos trabalhadores é tão comum e recorrente que passa a integrar a realidade como um fardo inevitável, ineficaz a ações preventivas.

Diante de uma situação-limite para a saúde da população, na qual a possibilidade e a severidade da lesão são significativas, o Poder Público tem o poder-dever de agir. A Inspeção do Trabalho – no Brasil denominada Auditoria Fiscal do Trabalho – é a instância administrativa do Ministério do Trabalho

* Engenheiro; auditor fiscal do trabalho da SRTE/RS; professor do Departamento de Medicina Social da Faculdade de Medicina da UFRGS.

1 AREOSA, J. & DWYER, T. Acidentes do trabalho: uma abordagem sociológica. *Revues.org*, post online. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/213>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

2 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Estatísticas* – 2011.

3 Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), disposta pelo Decreto nº 7.602/2011, DOU de 08.11.2011.

II Seminário Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho

e Emprego a quem é dada a missão de agir nestes casos extremos, através do instrumento do embargo e interdição. Como braço executivo do Estado, tem a obrigação de estar presente em quaisquer locais de trabalho, seja um *atelier* de costura que explora refugiados bolivianos ou um grande canteiro de obra de usina hidroelétrica, na imensidão da Amazônia. Como pode ser depreendido do quadro a seguir, no qual, ano a ano, estão sistematizados os Relatórios de Inspeção dos Auditores Fiscais do Trabalho (AFT) com procedimentos de embargo e interdição registrados, estes servidores têm agido. E valentemente, pois reagem de forma antagônica aos decrescentes recursos humanos e materiais disponibilizados por seus gestores. Inclusive com incremento positivo anual no número de procedimentos, apesar da redução no quadro funcional de AFT:

<i>Ano</i>	<i>Embargos e interdições</i>	<i>Número de AFT</i>	<i>Ano</i>	<i>Embargos e interdições</i>	<i>Número de AFT</i>
1996	1.918	3.426	2005	3.743	2.954
1997	2.511	3.398	2006	3.857	2.908
1998	3.611	3.174	2007	4.139	3.038
1999	4.474	3.190	2008	4.488	3.145
2000	4.261	3.146	2009	5.304	2.997
2001	3.891	3.095	2010	4.602	3.036
2002	3.621	3.052	2011	4.512	2.925
2003	3.261	2.916	2012	5.108	2.919
2004	3.635	2.913	2013	–	2.809 (set)

FONTE: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), dados até setembro de 2013.

ORIGENS

O instrumento de preservação da integridade dos trabalhadores denominado embargo e interdição é ato de Estado, oriundo das obrigações emanadas de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em especial a Convenção nº 81 – Inspeção do Trabalho na Indústria e Comércio. Esta, inclusive, com um histórico que representa o eterno conflito de interesses que envolve a questão. No Brasil, teve a sua ratificação revigorada através do Decreto nº 95.461/87, que, por sua vez, revogou o Decreto nº 68.796/71, que havia simplesmente declarado a sua denúncia (perda da eficácia) à OIT, durante os anos de chumbo.

O estudo comparado das disposições legais e regulamentares acerca dos procedimentos de embargo e interdição, vigentes em outros países signatários da Convenção nº 81, revela uma base conceitual homogênea: medidas de ur-

II Seminário Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho

gência, vinculadas ao poder-dever do Estado em fazer cessar a exposição dos trabalhadores a condição de risco grave e iminente à sua integridade. As suas rotinas de aplicação estão estabelecidas sob formas diversas, conforme costumes e práticas nacionais. Em geral, focam tanto situações que ensejam acidentes, com lesões imediatas, quanto indutoras de doenças relacionadas ao trabalho, portanto, com efeitos de médio e longo prazo. Embora inserido no conceito de *enforcement* da OIT, o embargo e interdição não se caracteriza como sanção ou penalidade aos maus empregadores. São medidas de cautela, nas quais o país demonstra seu comprometimento com a defesa da integridade de seus cidadãos. É evidente a sua natureza eminentemente preventiva, também baseada no princípio da precaução: mesmo diante de algumas incertezas, é premente agir⁴.

Neste artigo, em face das obrigações impostas pela Convenção nº 81 da OIT, os procedimentos de embargo e interdição são considerados como competência inerente à função dos Auditores Fiscais do Trabalho.

BASES CONCEITUAIS

No que tange à hermenêutica do grave e iminente risco, vital para o entendimento dos atos de embargo e interdição, há certa confusão conceitual. É fundamental entender primariamente o próprio conceito de risco em segurança e saúde no trabalho. Embora resultado de uma construção social, neste âmbito o risco pode ser definido como a chance ou a possibilidade de consequências negativas para a saúde e integridade física ou moral do trabalhador, relacionadas ao trabalho⁵. No que tange à severidade ou gravidade, inicialmente é necessário ressaltar a não existência de fatores limitantes para exposições que levam a efeitos adversos à saúde com médio ou longo prazo para a manifestação. As formas clássicas de subtração da integridade induzidas pela submissão ao risco com consequências quase imediatas, como a atividade executada na periferia de edificações com ausência ou insuficiência das proteções coletivas, ainda são recorrentes. No entanto, simultaneamente às anteriores, estão em curso novas formas de adoecimento, de desenvolvimento lento, insidioso e prognósticos sombrios. Em muitos sistemas de produção, como no setor frigorífico, as relações entre o processo de trabalho e o adoecimento são insofismáveis⁶. Por lógica atrelada à necessidade, a condição de severidade abarca também efeitos com

4 GONDIM, G. M. *Do conceito de risco à precaução: entre determinismos e incertezas*.

5 Adaptação do conceito de risco (efeitos das incertezas sobre os objetivos) constante na ISO 31000:2009, adotado pelo grupo de trabalho revisor da nova Norma Regulamentadora nº 1 do MTE, processo em andamento.

6 HECK, Fernando Mendonça. *Degradação anunciada do trabalho formal na Sadia, em Toledo (PR)* – 2013.

longos períodos de latência entre exposição e manifestação, como as neoplasias com nexos com o trabalho. Referências possíveis acerca da gravidade de traumas pretéritos são os dias perdidos ou debitados em decorrência do evento. Mas diante de situações em que este ainda não ocorreu, é desconhecido ou ardilosamente negado, como estimar a gravidade? Uma alternativa é a utilização de classificações ou sistematizações já existentes sobre o tema, como o Protocolo de Complexidade Diferenciada – Notificação de Acidentes do Trabalho Fatais, Graves, com Crianças e Adolescentes, do Ministério da Saúde⁷. Mas em linhas gerais, a prática nos ensina que não há maior divergência ou dificuldade em se afirmar a gravidade ou não de potenciais efeitos adversos associados aos riscos existentes.

Um conceito polêmico nos processos de embargo e interdição é o de iminência. Em regra, há conveniência na afirmação que a premissa ou caráter iminente refere-se unicamente aos seus potenciais efeitos adversos. Ou seja, conforme a tese, somente situações indutoras de acidentes típicos, com lesões quase imediatas, poderiam ser alvo de paralisação. Essa seria uma limitação trágica. Segundo a OIT, as doenças profissionais causam um número de mortes seis vezes maior que os acidentes laborais, implicando mais de dois milhões de mortes anuais⁸. Essa posição mais restritiva não se sustenta sequer no campo da Estatística. É impossível afirmar a proximidade temporal de um efeito somente tendo como base a sua chance ou probabilidade de ocorrência, por maior que seja. A correta interpretação do conceito de iminência deve ser entendida como a submissão ao risco, não ao seu efeito.

O caráter iminente de exposição ao risco e não ao seu efeito se alinha perfeitamente à expressa definição legal para a condição de risco grave e iminente – a constante na Norma Regulamentadora nº 3 do Ministério do Trabalho e Emprego:

“Considera-se grave e iminente risco toda condição ou situação de trabalho que possa causar acidente ou doença relacionada ao trabalho com lesão grave à integridade física do trabalhador.”⁹

A expressão da regulação alia concisão à amplitude conceitual necessária para atender a ampla variabilidade das situações de trabalho deletérias à integridade dos trabalhadores. Abrange não apenas os riscos facilmente observáveis

7 MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Protocolo de Complexidade Diferenciada – Notificação de Acidentes do Trabalho Fatais, Graves, com Crianças e Adolescentes*. Brasília/2006, p. 15-16.

8 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Relatório referente ao dia 28 de abril, 2013*.

9 Subitem 3.3.1 da Norma Regulamentadora nº 3 do MTE, com redação dada pela Portaria nº 199, de 17.01.2011, DOU de 19.01.2011.

II Seminário Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho

como a ausência de proteções em área de operação de prensas, mas também ambientais, sociais, ergonômicos e organizacionais. Desde que, em sua dimensão causa-efeito, de forma direta ou indireta, estes riscos levem a potenciais lesões graves à integridade dos trabalhadores. Em situações concretas, os riscos ambientais, sociais, ergonômicos e organizacionais agem como uma rede em mútua interação, contribuindo coletivamente para o efeito adverso esperado. Assim, o processo preventivo deve entender esta complexidade e atuar sobre o todo, não sobre a parte. Sem entrar no mérito de sua licitude, um dos riscos de natureza organizacional que agrava a possibilidade do dano é o processo de fragmentação e terceirização de atividades, em especial o que corrompe a lógica de sua adequada gestão. Valorar o complexo é fundamental para a efetividade das medidas de prevenção. No conceito da NR-1 do MTE para o grave e iminente risco, mesmo a aparente restrição para efeitos sobre a “integridade física” deve ser entendida em seu caráter mais amplo. A visão dual para corpo e mente não se sustenta quando nos referimos à saúde humana. Na visão da Organização Mundial de Saúde (OMS), a unidade somatopsíquica do homem é premissa para as considerações acerca de sua saúde.

A legislação brasileira de segurança e saúde no trabalho, em que pese dubiedades e anacronismos técnicos, é razoável como instrumento na busca do trabalho decente e sadio. Inclusive no que tange à salvaguarda da integridade dos trabalhadores por meio do procedimento de embargo e interdição, embora o MTE insista em inibir esse instrumento e assediado os servidores que o utilizem, *vide* Portaria nº 40/2011¹⁰. Resta-nos esperar que os responsáveis pelas grandes decisões governamentais e empresariais um dia compreendam que o progresso econômico e social não deve ser subsidiado com a vida dos que trabalham.

10 Portaria MTE nº 40, de 14.01.2011, DOU de 17.01.2011, retificada DOU de 18.01.2011.