



PROJETO DE LEI 540/2018

EMBARGO E INTERDIÇÃO (ART. 161, DA CLT)

PARECER SOBRE PONTOS RELEVANTES

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT)**, no exercício das suas atribuições estatuídas no art. 127 da Constituição da República de 1988 e nos arts. 5º, III, “e”, 6º, XX, 83, V, e 84, *caput*, da LC nº 75/93, expede a presente manifestação sobre pontos sensíveis do PL 540/2018 – Senado Federal.

1. DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA.

Trata-se de projeto de lei que propõe a alteração do artigo 161 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), *para estabelecer parâmetros às disposições complementares às normas de medidas especiais de proteção* no que se refere às medidas de urgência a serem adotadas pela inspeção do Trabalho nos casos de risco grave e iminente.

De acordo com o Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho¹, apenas tomando como referência o ano de 2020, foram notificados, no Brasil, nada menos que 1.866 (mil e oitocentos e sessenta e seis) acidentes

¹ Dados extraídos do Observatório Segurança e Saúde no Trabalho, da Plataforma SmartLab, iniciativa conjunta do Ministério Público do Trabalho - MPT e da OIT Brasil, criada para fomentar e fortalecer a cooperação com organizações governamentais e não-governamentais nacionais e internacionais vocacionadas para a formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas comprometidas com o trabalho decente. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=frequenciaAcidentes>>. Acesso em: 20 nov. 2021.



de trabalho com morte para a população com vínculo de emprego regular. No mesmo ano, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, concedeu 4.224 (quatro mil e duzentos e vinte e quatro) benefícios previdenciários do tipo aposentadoria por invalidez acidentária.

Segundo a mesma fonte de consulta, no que se refere ao custeio do passivo social associado aos acidentes de trabalho, no período compreendido entre 2012 e 2020, a Previdência Social dispendeu a vultosa soma de R\$ 475,1 bilhões, apenas com as aposentarias por invalidez. Outros R\$ 18,2 bilhões foram pagos a título de pensão por morte decorrente de acidente de trabalho, observado o mesmo recorte temporal.

À toda evidência, esse volume de acidentes graves e fatais registrados apenas nos bancos de dados da Previdência Social, sem levar em consideração os custos do Sistema Único de Saúde, está diretamente relacionado com a adoção ou ausência de adoção das medidas de urgência, notadamente embargo de obra e/ou interdição de estabelecimento, setor máquina ou equipamento, como medida extrema de prevenção de risco de acidente de trabalho grave ou fatal.

O presente parecer pretende, pois, avaliar se a proposta constante do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 540/2018 terá como resultante a redução dos riscos de acidente de trabalho, consoante disposto pelo artigo 7º, inciso XXII, da Constituição da República.

2. CONTEÚDO DA PROPOSTA

Para uma melhor compreensão sobre o PLS e seu impacto no texto legal, apresenta-se a seguinte tabela comparativa.

TEXTO VIGENTE	PLS 540/2018
<i>Art. 161 - O Delegado Regional do Trabalho, à vista do laudo técnico do serviço competente que demonstre grave</i>	<i>Art. 161 - O Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, à vista de laudo técnico exarado pelo serviço competente,</i>



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250

Telefone: (61) 3314 831

<p><i>e iminente risco para o trabalhador, poderá interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a <u>brevidade que a ocorrência exigir</u>, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios de trabalho.</i></p>	<p><i>que demonstre concomitantemente grave e iminente risco para o trabalhador ou trabalhadores, poderá embargar obra ou interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, indicando na decisão, de forma fundamentada, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de acidentes de trabalho e para o levantamento do embargo ou da interdição.</i></p>
<p><i>§ 1º - As autoridades federais, estaduais e municipais darão imediato apoio às medidas determinadas pelo Delegado Regional do Trabalho.</i></p>	<p><i>§1º - O laudo técnico a que alude o caput deverá ser lavrado por <u>Auditor-Fiscal do Trabalho com especialização em engenharia ou em segurança e medicina do trabalho</u>, e deverá conter avaliação de risco, usando técnicas qualitativas e quantitativas, a condição ambiental de trabalho inequivocamente prestes a provocar acidente do trabalho, com consequência de lesão grave à integridade física do trabalhador.</i></p>
<p><i>§ 2º - A interdição ou embargo poderão ser requeridos pelo serviço competente da Delegacia Regional do Trabalho e, ainda, por agente da inspeção do trabalho ou por entidade sindical.</i></p>	<p><i>§ 2º - As autoridades federais, estaduais e municipais darão imediato apoio às medidas determinadas pelo Superintendente Regional do Trabalho e Emprego.</i></p>
<p><i>§ 3º - Da decisão do Delegado Regional do Trabalho poderão os interessados recorrer, no prazo de 10 (dez) dias, para o órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, ao qual será facultado dar efeito suspensivo ao recurso.</i></p>	<p><i>§ 3º - O embargo de obra ou interdição de estabelecimento poderá ser requerido ao Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, pelo serviço competente da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, por Auditores Fiscais do Trabalho ou por entidade sindical.</i></p>
<p><i>§ 4º - Responderá por desobediência, além das medidas penais cabíveis, quem, após determinada a interdição ou embargo, ordenar ou permitir o funcionamento do estabelecimento ou de um dos seus setores, a utilização de máquina ou equipamento, ou o prosseguimento de obra, se, em consequência, resultarem danos a terceiros.</i></p>	<p><i>§ 4º - Da decisão do Superintendente Regional do Trabalho e Emprego poderão os interessados recorrer, no prazo de 8 (oito) dias, para o órgão de nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho. Ao recurso pode ser dado efeito suspensivo pelo Superintendente ou pelo órgão nacional que apreciará o recuso.</i></p>
<p><i>§ 5º - O Delegado Regional do Trabalho, independente de recurso, e após laudo</i></p>	<p><i>§ 5º - Responderá por desobediência, além das medidas penais cabíveis, quem, após determinada a interdição ou</i></p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250

Telefone: (61) 3314 831

<i>técnico do serviço competente, poderá levantar a interdição.</i>	<i>embargo, ordenar ou permitir o prosseguimento de obra ou funcionamento de estabelecimento ou de um dos seus setores, a utilização de máquina ou equipamento, se, em consequência, resultarem danos a terceiros, ressalvadas as hipóteses de autorização decorrente de ordem judicial, em seus estritos termos.</i>
<i>§ 6º - Durante a paralisação dos serviços, em decorrência da interdição ou embargo, os empregados receberão os salários como se estivessem em efetivo exercício.</i>	<i>§ 6º - O Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, independente de recurso, e após ouvir as partes interessadas e <u>colher suas provas e defesas</u>, ou após laudo técnico do serviço competente, poderá levantar a interdição</i>
SEM CORRESPONDÊNCIA	<i>§ 7º - Durante a paralisação dos serviços, em decorrência da interdição ou embargo, os empregados receberão os salários como se estivessem em efetivo exercício de suas atividades.</i>
SEM CORRESPONDÊNCIA	<i>§ 8º - Será considerada situação de grave e iminente risco para o trabalhador quando constatada condição ambiental de trabalho inequivocamente prestes a provocar acidente de trabalho ou doença profissional, com consequência de lesão grave e imediata à integridade física do trabalhador ou trabalhadores</i>
SEM CORRESPONDÊNCIA	<i>§ 9º - Pode ser <u>delegada para auditor fiscal do trabalho</u>, mediante ato fundamentado, a competência para ordenar embargo de obra ou a interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, o qual deverá observar a necessária indicação das medidas para prevenção de acidentes e para levantamento dos embargos, bem como a necessidade de embasamento no laudo pericial a que alude o §1º.</i>
SEM CORRESPONDÊNCIA	<i>§ 10º - Em <u>caso de delegação de competência para realização de embargo ou interdição</u>, deverá o Superintendente Regional do Trabalho em oito dias, por decisão fundamentada, ratificar o ato, realizar o levantamento do embargo ou da interdição, <u>ou requerer nova perícia técnica, que deverá ser realizada por auditor-fiscal do trabalho</u></i>



	<u>diferente do que realizou o primeiro laudo pericial,</u> mantidos os requisitos do §1º.
SEM CORRESPONDÊNCIA	§ 11º - <i>Caberá aos Superintendentes Regionais do Trabalho e Emprego baixar providências no sentido de padronizar as orientações técnicas para diligências que possam resultar em embargos de obra, interdições de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, observando critérios claros e objetivos existentes em normas técnicas nacionais.</i>
SEM CORRESPONDÊNCIA	§ 12º - <i>As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego deverão manter Comissões de Padronização de Orientações Técnicas (CT-POT), por seguimento industrial, comercial ou de serviços, compostas paritariamente por representantes de empregados e empregadores, visando à padronização de conceitos e de critérios técnicos de segurança em relação a máquinas, equipamentos e ambientes de trabalho, que servirão de orientação obrigatória aos procedimentos de fiscalização do trabalho.” (NR)</i>

Comparativamente, as principais alterações vazadas no PLS nº 540/2018 dizem respeito à [1].restrição da competência para elaboração do laudo técnico de embargo/interdição para auditores fiscais do Trabalho especializados em engenharia e medicina, [2].delegação eventual dessa competência para auditores-fiscais do Trabalho sem especialização e [3].possibilidade de levantamento da medida de urgência mediante produção de provas e defesa produzida unilateralmente pelo interessado, independente de especialização em medicina e engenharia.

3. INCONVENCIONALIDADE DA RESTRIÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS AUDITORES-FISCAIS NÃO ESPECIALIZADOS EM MEDICINA E ENGENHARIA.



A atual redação do artigo 161 não estabelece nenhuma espécie de restrição de competência administrativa do corpo de auditores fiscais do Trabalho para lavratura de laudo técnico para exercício do poder polícia atávico às atividades da inspeção do Trabalho. Essa diretriz normativa está alinhada aos comandos da Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho. De acordo com a norma internacional em destaque, cuja ratificação pelo Brasil está consolidada pelo anexo XV, do Decreto nº 10.088/2019², tem-se a seguinte disposição sobre as competências dos auditores fiscais do Trabalho.

Art. 13 — 1. Os inspetores de trabalho serão autorizados a providenciar medidas destinadas a eliminar defeitos encontrados em uma instalação, uma organização ou em métodos de trabalho que eles tenham motivos razoáveis para considerar como ameaça à saúde ou a segurança dos trabalhadores.
*2. A fim de estarem aptos a provocar essas medidas, os inspetores terão o direito, ressalvado qualquer recurso judiciário ou administrativo que possa prever a legislação nacional, de ordenar ou de fazer **ordenar:***
a) que sejam feitas nas instalações, dentro de um prazo fixo, as modificações necessárias a assegurar a aplicação estrita das disposições legais concernentes à saúde e à segurança dos trabalhadores;
b) que sejam tomadas imediatamente medidas executivas no caso de perigo iminente para a saúde e a segurança dos trabalhadores. (sem grifos no original).

Com efeito, o PLS 540/2018 está em descompasso com os compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil. De par com isso, ainda que se admita que a República Federativa do Brasil possa organizar suas carreiras de Estado, o que se propõe por apego à melhor técnica argumentativa, o PLS 540/2018 incorre em grave omissão na instrução de seu

² O Decreto 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



processo legislativo, qual seja: ausência de dimensionamento do quadro de auditores-fiscais médicos e engenheiros que integram a carreira de Estado afetada na proposta.

Não há no histórico do processo legislativo nenhuma análise sobre o quantitativo de auditores fiscais do Trabalho em cotejo com as situações de risco excessivo e iminente de acidentes graves ou fatais, levando em conta não apenas os embargos e interdições realizados pela inspeção do Trabalho, mas também frente aos casos de acidentes e graves e fatais que geraram passivo no orçamento do SUS e da previdência social (**casos que deveriam ser objeto de embargo ou interdição que deixou de ser executada**). Deveras, o indicador do passivo previdenciário associado à pensões por morte e aposentarias por acidentes de trabalho já demonstra, por si só, que o quadro total da auditoria fiscal de Trabalho é insuficiente para evitar esse tipo de mazela socioeconômica.

Temerária a restrição em exame, portanto, notadamente quando desprovida não apenas do predito dimensionamento do quadro de auditores fiscais do Trabalho especializados em medicina e engenharia, mas também da própria ausência recomposição do quadro de auditores fiscais do Trabalho, que está historicamente defasado. Não é excessivo gizar que a defasagem do quadro de auditores fiscais do Trabalho especializados em medicina e engenharia é agravado pela defasagem do quadro geral de servidores da inspeção do Trabalho, não sendo crível que a ideia de delegação da competência seja uma solução legislativa tecnicamente adequada no cenário de escassez de recursos humanos.

4. REVISÃO DA NR 3

Outro ponto que merece destaque é a alteração da norma regulamentadora NR 3, que trata sobre embargo e interdição. Isto porque os mesmos problemas indicados na exposição de motivos do PLS 540/2018 foram enfrentados como fundamento para alteração do texto da NR 3.



Nesse diapasão, traz-se à colação nota informativa³ do Ministério da Economia, publicada na página governamental da internet que aponta as seguintes expectativas do novo texto técnico na parte em que se refere à propalada segurança jurídica ou excesso de subjetividade do agente público no exercício do poder polícia da inspeção do Trabalho. De acordo com a nota informativa, tem-se o que segue.

*No entanto, a **redação anterior da NR não estabelece as condições técnicas específicas que devem ensejar a aplicação de tais medidas**, o que pode ocasionar decisões arbitrárias e dificultar a adequação das empresas. Visando sanar esse problema, a Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia realizou a revisão da NR 3, instituindo critérios objetivos para orientar as decisões relacionadas a embargos e interdições no âmbito das inspeções relacionadas à Segurança e Saúde no Trabalho (SST).* (grifei)

Salta aos olhos que o PLS 540/2018 é anterior à Portaria 1.068/2019, que aprovou a nova redação da Norma Regulamentadora nº 03 - Embargo e Interdição. À toda evidência, o mesmo problema normativo enfrentado no PLS 540/2018, notadamente no que se refere a uma diretriz de redução das medidas de urgência pela inspeção do Trabalho já está contemplado no texto técnico vigente da NR 3. Por oportuno, transcreve-se outro excerto da mesma nota informativa do governo acima destacada.

Com o intuito de ilustrar alguns possíveis impactos da nova NR 3, a tabela 6 considera alguns cenários de **redução na quantidade e duração dos embargos e interdições**. O pior cenário é aquele no qual a nova redação da NR 3 não afeta o número nem a duração dos embargos e interdições. Já o cenário mais otimista considerado é aquele no qual há uma redução de um desvio-padrão tanto na quantidade como no tempo médio de interrupção das atividades e, como resultado, o valor adicionado aumentaria R\$ 3,15 bilhões. Em um cenário intermediário, o número e a duração dos embargos e interdições diminuem meio desvio-padrão (11% e 17% da média, respectivamente) e o valor adicionado aumenta R\$ 1,7 bilhão.

³ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/nota-informativa-2013-avaliacao-das-alteracoes-da-norma-regulamentadora-3>



Essa verdadeira proliferação de intervenções normativas na disciplina do instituto mais sensível de prevenção de acidentes de trabalho, no afã de reduzir quantitativamente a adoção das medidas de urgências pela inspeção do Trabalho, acaba por desvirtuar o verdadeiro propósito da lei, qual seja, a redução dos riscos de acidentes graves e fatais, conforme insculpido no artigo 7º, inciso XXII, da Constituição da República.

5. ADMISSÃO DE PROVA UNILATERAL PRODUZIDA PELO INTERESSADO COMO ELEMENTO DE CONVICÇÃO SUFICIENTE PARA LEVANTAMENTO DE EMBARGO E INTERDIÇÃO SEM EXIGÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM MEDICINA E ENGENHARIA.

O PLS 540/2018 apresenta, ainda, uma inconsistência lógica, a saber, rejeita-se laudo técnico de auditor fiscal do Trabalho sem especialização em medicina e engenharia como fundamento para aplicar a medida de urgência de embargo e interdição; porém admite-se, com o *status* de prova, uma promoção aleatória de defesa da parte interessada, sem qualquer requisito de qualificação ou especialidade em medicina ou engenharia pela parte interessada para fins de levantamento da medida de urgência, conforme se constata do cotejo dos dispositivos constantes nos §§ 1º e 6º, do PLS 540/2018.

Tal inconsistência lógica parte de pressuposto equivocado de que o auditor fiscal do Trabalho sem formação em medicina e engenharia não teria condição técnica de lavrar o laudo técnico de embargo ou interdição, ao tempo em que a parte interessada, qualquer formação que tenha, generalista ou não, ou até mesmo nenhuma formação, é apta para fundamentar a decisão de levantamento da medida de urgência.

E a tal inconsistência lógica atinge seu paroxismo na medida em que a autoridade que apreciará a prova produzida unilateralmente pela parte interessada, isto é, o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, poderá levantar a medida de urgência, mesmo não sendo exigida dessa autoridade a especialização em medicina e engenharia.



Em síntese: para elaboração do laudo técnico de interdição ou embargo, o PLS 540/2018 exige especialização em medicina e engenharia; para levantamento da medida de urgência não se exige a especialização em medicina e engenharia nem da parte interessada, tampouco do Superintendente Regional do Trabalho e Emprego.

6. CONCLUSÕES E PROPOSTA.

Diante de todo o exposto, o Ministério Público do Trabalho conclui, a respeito do projeto de lei que altera o artigo 161, da CLT, as seguintes assertivas.

- a) o PLS 540/2018 está desalinhado ao disposto pelo artigo 13, da Convenção 81, da OIT, no que se refere à restrição da competência do quadro de auditores fiscais do Trabalho;
- b) o PLS 540/2018 não está instruído com nenhum estudo de dimensionamento do quadro de auditores fiscais do Trabalho com especialização em medicina e engenharia e da real demanda administrativa relativa ao exercício do poder de polícia da inspeção do Trabalho;
- c) o PLS 540/2018 não considera a defasagem do quadro geral da auditoria fiscal do Trabalho;
- d) o PLS 540/2018 não considera as alterações normativas decorrentes da Portaria nº 1.068/2019, que alterou a redação da NR 3 para atender ao mesmo problema regulatório indicado na exposição de motivos; e
- e) o excesso de intervenções normativas⁴ no que se refere ao exercício do poder de polícia da inspeção do Trabalho pode desvirtuar o instituto do embargo e interdição como

⁴ Além da recentíssima alteração da NR 3, nova alteração proposta pelo PLS 540/2018.



medida de urgência para prevenção de acidentes graves ou fatais elevando os custos do INSS e do SUS, malferindo o próprio artigo 7º, inciso XXII, da CRFB/88.

Frente a essas conclusões, o MPT propõe e sugere os seguintes encaminhamentos.

- a) Arquivamento do PLS 540/2018 ao fundamento de que a nova redação da NR 3 vigente entrou recentemente em vigor e tem por escopo normativo os mesmos objetivos do projeto de lei em análise, bem como ao fundamento do contraste da proposta com a Convenção 81, da OIT;
- b) Subsidiariamente, caso o processo legislativo prossiga, sugere-se a retirada da pauta de deliberação e realização de diligência no sentido de dimensionamento do quando de auditores fiscais do Trabalho com especialização em medicina e engenharia para verificação da viabilidade técnica da proposta;
- c) Sucessivamente, caso mantido em pauta o PLS 540/2018, o Ministério Público do Trabalho manifesta-se no sentido de supressão do texto nos seus §§ 1º, 9º e 10, em razão da potencial limitação do exercício do poder de polícia da inspeção do Trabalho e violação ao princípio da redução dos riscos de acidente (grave e fatal) de trabalho; bem assim, sugere-se a supressão do disposto no § 6º do PLS 540/2018 que autoriza o levantamento das medidas de urgência a partir de prova produzida exclusivamente e unilateralmente pela parte interessada.

Márcia Cristina Kamei López Aliaga

Procuradora Regional do Trabalho



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO
SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250
Telefone: (61) 3314 831

Coordenadora Nacional da Codemat

Luciano Lima Leivas

Procurador do Trabalho

Vice-Coordenador Nacional da Codemat

Janine Rêgo de Miranda

Procuradora do Trabalho

Secretária para Assuntos Legislativos/MPT

Ivan Sérgio Camargo dos Santos

Procurador do Trabalho

Secretário Adjunto de Assuntos Legislativos/MPT