



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

PARECER Nº 508 /2012/CONJUR-MTE/CGU/AGU
PROCESSO Nº 47703.000291/2012-24

INTERESSADO: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Rio de Janeiro.
ASSUNTO: Competência. Inspeção do Trabalho.

Direito Constitucional e Trabalhista. Inspeção do Trabalho. Competência exclusiva da União (art. 21, XXIV, CF). PARECER Nº AGU/SF/06/2009, da Consultoria-Geral da União/AGU. Análise do caso específico da atuação dos agentes municipais do Rio de Janeiro/RJ.

Senhora Consultora Jurídica,

I – BREVE RELATÓRIO

A Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT/MTE, através de despacho acostado à fl. 30, encaminha a esta Consultoria Jurídica, para análise, processo oriundo da Seção de Fiscalização do Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Rio de Janeiro – SRTE/RJ, que trata da atuação de agentes fiscais do Município do Rio de Janeiro/RJ na fiscalização de matéria relacionadas às atribuições desta Pasta.

2. A Seção de Fiscalização do Trabalho da SRTE/RJ encaminhou à SIT/MTE, através do Memorando nº 35/2012/SFISC/SRTE/RJ (fl. 01), de 09 de julho de 2012, a referida denúncia, acompanhada de documentos, para as providências cabíveis.

3. Acompanha o citado memorando Relatório Parcial de Fiscalização (fls. 02/07) elaborado pelo Auditor-Fiscal do Trabalho Hercules Ramos Terra, da SRTE/RJ, solicitando a adoção de medidas para coibir a usurpação de competência da Inspeção do Trabalho por parte de agentes fiscais do Município do Rio de Janeiro, notadamente da Subsecretaria de Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses.

4. Acompanha referida manifestação documentos de fiscalização emitidos pelo referido órgão municipal (fls. 09/13). Consta ainda cópia de processo administrativo com documentos relacionados a *Relatório de Investigação de Acidente de Trabalho* elaborado pela Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses (fls. 14/22), além de cópia de notificação emitida pela 1ª Delegacia de Fiscalização das Normas Coletivas de Trabalho (fl. 24).

5. A SIT/MTE, por sua vez, manifestou-se sobre o caso específico através da NOTA TÉCNICA Nº 276/2012/DMSC/SIT (fls. 26/30), de 26 de setembro de 2012.

6. É o breve relatório.

II – DA ANÁLISE DA DEMANDA

7. Inicialmente, antes de analisar o caso concreto discutido nos autos, importante tecer comentários acerca da competência para o exercício da atribuição de inspeção do trabalho no território nacional.

8. A repartição de competência entre os entes federados componentes do Estado Brasileiro segue a regra da predominância de interesses. Deste modo, caberá à União aquelas matérias e questões de predominância de interesse geral; aos Estados, matérias de predominante interesse regional; aos Municípios, matérias de interesse local. Ao Distrito Federal caberão, em regra, as competências estaduais e municipais.
9. Os doutrinadores pátrios, dentre os quais se destaca Alexandre de Moraes¹, dividem referidas competências em legislativas e administrativas. O artigo 21 da Constituição constitui exemplo de competência administrativa. Segundo mencionado jurista, trata-se de competência administrativa exclusiva da União, não sendo passível de delegação.
10. Referido artigo 21 da Constituição dispõe, em seu inciso XXIV, que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.
11. Já a Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, prevê, por sua vez, as áreas de atuação de cada Ministério, definindo que compete ao Ministério do Trabalho e Emprego a "fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas" (artigo 27, inc. XXI, "c").
12. De igual modo, prevê a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em seu artigo 626: "Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho".
13. Mencionada atribuição ministerial é realizada por servidores integrantes da carreira de auditor-fiscal do trabalho, cuja atividade é regulada pela Lei n.º 10.593, de 2002.
14. A competência dos agentes de inspeção do trabalho encontra fundamento também no âmbito da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Com efeito, a Convenção da OIT nº 81, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 95.461, de 1987, preceitua que ao sistema de inspeção do trabalho incumbirá assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, especialmente no que se refere à sua segurança, higiene e bem-estar.
15. Constata-se, deste modo, que a competência da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho é exclusiva, sendo inconstitucional e ilegal a atuação legislativa e administrativa de outros entes federativos em referido âmbito. O Supremo Tribunal Federal, em sucessivas oportunidades, decidiu nesse sentido, conforme se observa nos julgados abaixo transcritos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 417, DE 02.03.93, DO DISTRITO FEDERAL. ARTS. 21, XXIV E 22, I DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA IMPLEMENTAR AÇÕES FISCALIZATÓRIAS NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO. É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas locais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. A norma sob exame, ao criar regras e prever sanções administrativas para se colir atos discriminatórios contra a mulher nas relações de trabalho, dispôs sobre matéria de competência legislativa outorgada à União. Viola, ainda, o diploma impugnado, o art. 21, XXIV, da CF, por atribuir poder de fiscalização, no âmbito do trabalho, a ente da Federação que não a União. Ação direta que se julga procedente, para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 417/93, do Distrito Federal. (ADI 953, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 02.05.2003). Grifou-se.

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 287 e 288.

SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. Ao primeiro exame, cumpre à União legislar sobre parâmetros alusivos à prestação de serviços - artigos 21, inciso XXIV, e 22, inciso I, da Constituição Federal. O gênero "meio ambiente", em relação ao qual é viável a competência em concurso da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do disposto no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, não abrange o ambiente de trabalho, muito menos a ponto de chegar-se à fiscalização do local por autoridade estadual, com imposição de multa. Suspensão da eficácia da Lei nº 2.702, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 1.893-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 23.04.1999). Grifou-se.

16. Registre-se também que a Consultoria-Geral da União possui manifestação sobre o tema, concluindo, por meio do PARECER Nº AGU/SF/06/2009 (cópia anexa), aprovado pelo Consultor-Geral da União através do Despacho nº 1.918/2009, de 24 de setembro de 2009, que a *"Constituição Federal de 1988 não permite que a inspeção do trabalho seja efetuada, mesmo em regime de cooperação por meio de convênio, por agentes fiscais estaduais ou municipais, posto que a competência para a execução da fiscalização do trabalho, nela inclusa a inspeção sobre o cumprimento ou não de normas relativas à segurança e à medicina do trabalho, e a eventual imposição de multas, é exclusiva da União (CF, art. 21, caput, XXIV), a ser exercida, normalmente, ou seja, ressaltados casos excepcionais, pelos agentes fiscais federais do trabalho (CLT, art. 626)"*.

17. Concluiu ainda a CGU/AGU, através do citado parecer: *"Contudo, ações em proteção ao meio ambiente ou em favor da segurança e da saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde, podem ser exercidas com a cooperação dos entes federados, salvo a inspeção do trabalho"*.

18. Na oportunidade, entendeu a CGU/AGU pela impossibilidade, inclusive, de celebração de convênio entre os entes federados para a transferência de poder de polícia relacionado às atribuições de competência exclusiva. Nesse sentido, transcreve-se trecho do citado parecer:

Atualmente, estou que a exegese mais sensata e exata do artigo 241 da Constituição da República é no sentido de autorizar, nos termos da lei ordinária federal, estadual, distrital ou municipal, a celebração de convênios e consórcios públicos entre entes da Federação, apenas, em relação aos serviços públicos de competência comum, não se estendendo à função de polícia administrativa, nem aos serviços públicos de competência exclusiva, pois, se assim não fosse, estariam eliminadas todas as competências exclusivas, previstas do artigo 21 da mesma Carta Política.

(...)

Ora, da mesma forma da competência exclusiva da União para manter o serviço postal e correio aéreo nacional (CF, art. 21, X), tantas vezes, assim proclamado por nossa Corte Constitucional cf., a título ilustrativo, STF-2ª Turma, Acórdãos do RE 407.099-5/RS, in DJU de 19/12/2022; e do RE 424.227-3/SC, in "RFDT" 16, pp. 165-175), a competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, nela inclusa a fiscalização no que tange à segurança e à medicina do trabalho, é da competência exclusiva da União, a ser realizada pelos agentes federais da inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV), sendo, conseqüentemente, vedado o exercício de tal poder de polícia por partes agentes do Poder Público estadual ou municipal.

19. Tem-se, de fato, que, dentre as atribuições do Sistema Único de Saúde – SUS, caracterizado por um conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições das esferas federal, estadual e municipal², está a de *"executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador"* (art. 200, II, CF).

² Lei nº 8.080, de 1990: Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

20. Referido dispositivo possibilita aos agentes estaduais, distritais e municipais exercerem atividades voltadas à proteção da saúde do trabalhador. No entanto, conforme explicitado no PARECER Nº AGU/SF/06/2009, da CGU/AGU, tal dispositivo não lhes atribui competência para participar da inspeção do trabalho, considerando-se que esta é de competência exclusiva da União. Nesse sentido, transcreve-se trecho do citado parecer:

Vale repisar que o preceptivo do artigo 200, "caput" e Inciso II, da Constituição Federal, reza que ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos de lei ordinária, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como executar as ações em favor da saúde do trabalhador.

(...)

Assim, não resta dúvida que compete ao SUS, com a conseqüente colaboração de todos os Entes da Federação brasileira dentro das respectivas competências, promover e acompanhar, verificar, orientar a saúde de todos, inclusive, do trabalhador, no entanto, penso que tal preceptivo não chega ao ponto de permitir a colaboração dos agentes fiscais estaduais, distritais e municipais na área específica da inspeção do trabalho, de competência exclusiva da União.

Assim, a norma constitucional, em análise, até permite que os agentes estaduais, distritais e municipais participem na consecução das condições necessárias à garantia da saúde pública, bem como do controle e combate de moléstias, podendo, inclusive, acompanhar e verificar as condições relativas à saúde do trabalhador e ao seu ambiente de trabalho e, em conseqüência, orientar as empresas (Price WATERHOUSE, in "A Constituição do Brasil 1988", São Paulo: Price Waterhouse, 1989, p. 783).

Constatada alguma irregularidade ou descumprimento às normas trabalhistas de segurança e medicina do trabalho, os agentes estaduais, distritais e municipais podem, no máximo, nos termos do art. 631 da CLT, comunicar tais fatos ao órgão ou à autoridade competente do Ministério do Trabalho e Emprego, para que, assim, suceda a devida inspeção trabalhista com eventual imposição de multas por partes dos agentes fiscais federais do trabalho, tendo em vista que a competência, na espécie, é exclusiva da União, e, portanto, intransferível, embora, como vimos, há quem admita, até mesmo na doutrina atualíssima, que o que está vedado é a delegação a outro ente da Federação de tal competência administrativa federal, mas não o compartilhamento ou o auxílio nessa função de polícia administrativa de outros entes federados por convênio em prol do trabalhador, sempre nos termos de leis federais e tudo sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego.

O mesmo pode ser dito em relação ao à norma do inciso VIII, do artigo 200, da Constituição Federal, que confere competência ao SUS para colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

21. Assim, entendeu a CGU/AGU que os citados agentes, ao constatarem o descumprimento de normas trabalhistas de segurança e saúde do trabalhador, devem comunicar tal fato aos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego, responsável pela inspeção trabalhista e eventual imposição de multas por tais descumprimentos.

22. Prossegue o PARECER Nº AGU/SF/06/2009: "De fato, como já visto, é razoável entender, diante da competência exclusiva da União do artigo 21, 'caput', inciso XXIV, que a Lei nº 8.80/1990, que, regulando o artigo 197 da Constituição Federal, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, e a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, não confere aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do SUS, competência para inspeção do trabalho, mas apenas para, em caráter complementar, executar ações e serviços de saúde do trabalhador, e para participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho".

23. E ainda: "Continuam, no entanto, os agentes fiscais estaduais, distritais e municipais podendo colaborar na verificação, no controle e acompanhamento da saúde do trabalhador e do meio ambiente do trabalho, podendo, outrossim, orientar às empresas quanto a esses aspectos, e, sendo o caso, comunicar, nos termos do artigo 631 da CLT, à autoridade competente do Ministério do Trabalho e Emprego as infrações constatadas, para os devidos fins".

24. Assim, entende-se que os agentes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não possuem competência para, ainda que no âmbito do SUS, exercer atividades relativas à inspeção do meio ambiente do trabalho. De igual modo, entende-se que é inconstitucional qualquer lei que venha a conferir tal atribuição a estes entes.
25. Feitas tais considerações, passa-se à análise do caso objeto dos autos, relacionado à atuação de agentes fiscais da Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses do Município do Rio de Janeiro.
26. Sobre o tema, cabe ponderar, previamente, que a análise de casos concretos relacionados a possível usurpação de competências da inspeção do trabalho deve ser feita com cautela, considerando-se a possibilidade de atuação do poder de polícia da administração pública a partir de diferentes instituições, por entes estatais distintos, com o fim de proteger bens jurídicos que, a despeito de próximos, são diversos.
27. No caso em apreço, no entanto, analisando a documentação anexada aos autos pela SRTE/RJ, relativa à atuação de agente da Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses, pode-se constatar referência expressa à fiscalização de infrações de natureza trabalhistas (fls. 09/13). Tal atuação fica ainda mais evidente no Relatório de Investigação de Acidente de Trabalho, elaborado por aquele órgão municipal em março de 2012 (fls. 15/22).
28. Ante tal constatação, pode-se concluir que os agentes fiscais do referido órgão municipal, nos casos específicos analisados, usurparam atribuição própria do poder de polícia da Inspeção do Trabalho, a ser realizada, com exclusividade, por agentes federais (art. 21, XXIV, CF).
29. Por outro lado, no que se refere ao Decreto-Lei nº 214, de 17 de julho de 1975 (cópia anexa), que aprova o Código de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, não há dispositivo que caracterize expressamente a usurpação de atribuição da Inspeção do Trabalho, não atribuindo aos agentes municipais e/ou estaduais competência para lavrar autos de infração em decorrência de descumprimento de normas trabalhistas.
30. Os dispositivos do referido decreto tratam de ações voltadas à promoção de medidas necessárias à proteção e recuperação da saúde da população.
31. Já o art. 8º do citado Decreto-Lei, destacado pela SIT/MTE dispõe:
- Art. 8º A Secretaria de Estado de Saúde, mediante a indicação ou execução de medidas capazes de assegurar proteção à saúde da população, participará direta ou indiretamente, do controle:*
(...)
XVII – dos estabelecimentos industriais e de trabalho em geral;
(...).
32. O dispositivo transcrito faz menção genérica ao controle, pela Secretaria de Estado de Saúde, dos estabelecimentos industriais e de trabalho em geral. Não há, de fato, referência expressa às atribuições da inspeção do trabalho. No entanto, com o intuito de evitar a utilização de tal dispositivo como fundamento para o desvio de atribuições exclusivas, entende-se que deve-se buscar uma interpretação deste em conformidade com a Constituição Federal, que em seu art. 21, XXIV, define a competência exclusiva da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, entendida como a fiscalização sobre o cumprimento de normas relativas à segurança e à medicina do trabalho e a eventual imposição de multas.
33. Trata-se, de fato, de norma estadual, voltada à atuação de agentes da Secretaria de Estado de Saúde, e que, ao que parece, é utilizada como fundamento para atuação dos órgãos municipais, não sendo possível, no entanto, a sua utilização como fundamento para usurpação de competência exclusiva da inspeção federal do trabalho.

34. Assim, entende-se recomendável à União, através da Consultoria-Geral da União, que busque entendimentos com o Município do Rio de Janeiro, com o intuito de esclarecer, informar e preservar a competência da União para o exercício da atividade de inspeção do trabalho.

35. Em não sendo possível tal conciliação, sugere-se à União que adote as medidas judiciais cabíveis visando impedir a atuação dos agentes fiscais do Município do Rio de Janeiro/RJ em matéria relacionada à inspeção do trabalho, além de interpretação do citado Decreto-Lei Estadual nº 214, de 1975, do Estado do Rio de Janeiro, conforme o texto constitucional (art. 21, XXIV, CF).

36. Registre-se, a título informativo, que esta Consultoria Jurídica fora recentemente demandada, pelo Departamento Trabalhista da Procuradoria-Geral da União – PGU, a se pronunciar em caso semelhante ao presente, relacionado à usurpação de competência da fiscalização do trabalho por agentes municipais de São Bernardo do Campo/SP. Na época, pronunciou-se esta Consultoria-Jurídica através do PARECER Nº 464/2012/CONJUR-MTE/CGU/AGU (cópia anexa).

III – CONCLUSÃO

37. Em face dos argumentos expostos, conclui-se que:

- a) a competência para a execução da fiscalização do trabalho, inclusive no que se refere à inspeção sobre o cumprimento ou não de normas relativas à segurança e à medicina do trabalho e a eventual imposição de multas, é exclusiva da União (CF, art. 21, XXIV), a ser exercida, ressalvados casos excepcionais, por agentes fiscais federais do trabalho (CLT, art. 626), nos termos do PARECER Nº AGU/SF/06/2009, da Consultoria-Geral da União;
- b) na análise do caso específico dos autos (fls. 02/22), pode-se constatar que os agentes fiscais da Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses do Município do Rio de Janeiro/RJ usurparam atribuição própria do poder de polícia da Inspeção do Trabalho; e
- c) o art. 8º do Decreto-Lei nº 214, de 1975, do Estado do Rio de Janeiro, faz alusão genérica ao controle, pela Secretaria de Estado de Saúde, dos estabelecimentos industriais e de trabalho em geral, devendo-se buscar uma interpretação do referido dispositivo em conformidade com a Constituição Federal, que em seu art. 21, XXIV, define a competência exclusiva da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, entendida como a fiscalização sobre o cumprimento de normas relativas à segurança e à medicina do trabalho e a eventual imposição de multas;

38. Assim, entende-se recomendável à União buscar entendimentos com o Município do Rio de Janeiro/RJ, com o intuito de esclarecer, informar e preservar a competência da União para o exercício da atividade de inspeção do trabalho. Em não sendo possível tal conciliação, sugere-se à União que adote as medidas judiciais cabíveis visando impedir a atuação dos agentes municipais em matéria relacionada à inspeção do trabalho, além de interpretação do citado Decreto-Lei nº 214, de 1975, do Estado do Rio de Janeiro, conforme o texto constitucional (art. 21, XXIV, CF).

39. Nesse sentido, sugere-se o encaminhamento dos presentes autos à Consultoria-Geral da União, para avaliação e adoção, se assim decidir, das providências indicadas, além de outras que porventura entender cabíveis.

40. Sugere-se ainda seja arquivada no APOIO/CONJUR-MTE cópia completa dos presentes autos administrativos.

À consideração superior.

Brasília, 10 de outubro de 2012.

Juliana Moreira Batista

Juliana Moreira Batista
Advogada da União
Chefe da Divisão de Análise e Consultas Trabalhistas

De acordo. À consideração do Senhor Coordenador-Geral.

Brasília, *10* de *outubro* de 2012.

Maria Leiliane Xavier Cordeiro

Maria Leiliane Xavier Cordeiro
Advogada da União
Coordenadora de Legislação Trabalhista

De acordo. À consideração da Senhora Consultora Jurídica.

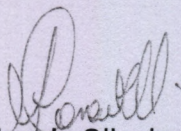
Gustavo Nabuco Machado

Brasília, *11* de *outubro* de 2012.

Gustavo Nabuco Machado
Advogado da União
Coordenador-Geral de Assuntos de Direito Trabalhista

DESPACHO Nº 1124/2012/CONJUR-MTE/CGU/AGU

1. Aprovo o PARECER Nº 508 /2012/CONJUR-MTE/CGU/AGU.
2. Encaminhe-se os presentes autos à Consultoria-Geral da União – CGU/AGU.



Brasília, 16 de outubro de 2012.

Mônica de Oliveira Casartelli
Advogada da União
Consultora Jurídica/MTE