

O DESCUMPRIMENTO DA CONVENÇÃO 81 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E O IMPACTO NAS APOSENTADORIAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Sizenando de Oliveira Sales Neto¹

Carolina Menck de Oliveira Cegarra²

RESUMO: Centenas de milhares de vínculos empregatícios deixam de ser devidamente registrados anualmente no Brasil, sendo resultado da realidade persistente do trabalho informal. Em consequência disso, estes deixam de ser computados para compor a carência e tempo de contribuição necessários para a concessão de aposentadorias no Regime Geral de Previdência Social, privando muitos Brasileiros da aposentadoria ou, na melhor das hipóteses, retardando-a. Sempre quando o desemprego aumenta, mais trabalhadores se sujeitam ao trabalho empregado não formalizado, deixando assim de ter acesso à proteção social e à benefícios previdenciários. Este quadro seria evitado se houvesse fiscalização adequada por parte do Ministério do Trabalho que, qual braço do Poder Executivo, não tem feito o suficiente para combater tal mal que tem persistido na realidade dos trabalhadores em todo país. O Brasil ratificou no ano de 1947, juntamente com outros 133 Estados a Convenção N.º 81 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre a Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio. Este é um dos instrumentos mais ratificados desta organização internacional, mas o país não tem cumprido suas determinações. Será tratado aqui o impacto do descumprimento desta convenção no Direito Previdenciário, principalmente no que tange a impedir ou retardar o acesso a aposentadorias junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, operador do Regime Geral de Previdência Social.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do Trabalho. Direito Previdenciário. Direito Internacional do Trabalho.

ABSTRACT: Hundreds of thousands of employment bonds are no longer duly registered annually in Brazil, as a result of the persistent reality of informal work. As a result, these are no longer computed to compose the shortage and contribution time required for the granting of pensions in the General Social Security System, depriving many Brazilians of retirement or, at best, delaying it. Whenever unemployment increases, more workers are subjected to

¹ Discente do Curso de Direito na Faculdade Eduvale de Avaré.

² Professora de Direito Contemporâneo da Faculdade Eduvale de Avaré. Mestranda em Direito Constitucional pela ITE-Bauru. Advogada atuante nas searas do Direito Público e do Trabalho, graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

unformalized employee work, thus failing to have access to social protection and social security benefits. This framework would be avoided if there was adequate supervision by the Ministry of Labor, which, as the executive branch, has not done enough to combat this evil that has persisted in the reality of workers throughout the country. In 1947, Brazil ratified, along with 133 other States, ILO Convention No. 81 on Labor Inspection in Industry and Commerce. This is one of the most ratified instruments of this international organization, but the country has not fulfilled its determinations. The impact of non-compliance with this convention in the Social Security Law will be addressed here, mainly in terms of preventing or delaying access to pensions with the National Social Security Institute, operator of the General Social Security System.

KEY WORDS: Labor Law. Social Security Law. International Labor Law.

INTRODUÇÃO

A Organização Internacional do Trabalho foi criada como uma agência da Liga das Nações após a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, que deu fim à Primeira Guerra Mundial. Em sua fundação, sua Constituição incluía a exigência de que todos os Estados-Membros criassem meios de inspeção do trabalho, sendo estabelecidas diretrizes basilares que evoluíram nos sistemas de tal inspeção tal qual se conhece hoje. Cerca de vinte e cinco anos mais tarde, promulgou-se a Convenção sobre Inspeção do Trabalho no ano de 1947, conhecida como a Convenção N.º 81 da OIT, que nos anos que se seguiram foi ratificada por mais de 130 Estados Membros.

Surpreendentemente, essa Convenção permanece atual e os princípios que a consagram constituem a base deste documento. Seguiu-se a esta a aprovação de outras Convenções importantes como, por exemplo, a Convenção sobre Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969 (nº 129), e das principais Convenções que tratam da questão do trabalho infantil, em 1973 (nº 138) e 1999 (nº 182).

Grandes resultados foram colhidos após a implantação das diretrizes desta Convenção no combate aos abusos sofridos por muitos trabalhadores ao redor do mundo, havendo a preocupação em não ver repetirem-se os cenários desumanos e degradantes a que muitos eram submetidos no ambiente de trabalho nos períodos circundantes da Primeira Grande Guerra.

Norteando muito bem tal Tratado os rumos que deveriam ser tomados na inspeção do trabalho entre seus países signatários; dispõe parte de seu texto em seu ART 3º:

O sistema de inspeção de trabalho será encarregado: [...] de assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem-estar, ao emprego das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados de assegurar a aplicação das disposições [...].

É nítido no dispositivo exemplificativo acima o enfoque que esta Convenção dá às condições em que se opera o trabalho inspecionado quanto à sua duração, medidas de segurança e práticas de higiene, tendo sido estes aspectos a principal preocupação ao se lavrar

tal instrumento que não menciona explicitamente a fiscalização do trabalho informal, muito embora neste mesmo dispositivo, haja a menção de outras matérias conexas ao trabalho. Considerando que a devida formalização de vínculos empregatícios é um fator essencialmente importante para assegurar direitos ao obreiro, deve ser a informalidade objeto de inspeção dos agentes fiscalizadores e as nações signatárias da Convenção devem encará-lo como sendo de máxima importância assim como as normas de segurança, duração e higiene no trabalho.

Todavia, como restará demonstrado, tal fiscalização não está sendo severamente cumprida, o que gera danos aos trabalhadores.

1. O DESRESPEITO À CONVENÇÃO 81 DA OIT PELO BRASIL E A CARÊNCIA DE AUDITORES FISCAIS

Além de versar sobre o objeto da fiscalização do trabalho, a Convenção n.º 81 trata do compromisso dos signatários quanto a serem mantenedores de um sistema de fiscalização determinando em seu art. 9º:

[...] que cada membro deverá manter um sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais” estendendo O sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais se aplicará a todos os estabelecimentos para os quais os inspetores de trabalho estão encarregados de assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício da profissão.

No Brasil, a Organização Internacional do Trabalho tem mantido representação desde 1950, desenvolvendo programas e atividades que têm refletido seus objetivos ao longo de sua história. O país, como seu signatário, propôs-se a aplicar a referida Convenção, instrumento este que, segundo a OIT, constitui uma porta de acesso às políticas de prevenção e cooperação técnica e um catalisador do diálogo social e da cultura de saúde e de segurança.

Certamente foi acertado o ato da República Federativa do Brasil em ratificar a Convenção 81, no entanto, não têm cumprido suas determinações por negligenciar de maneira evidente a inspeção do trabalho em todo o seu território. Em resultado da omissão em inspecionar, muita injustiça tem se perpetuado como as condições de trabalho análogo às de escravo, o trabalho infantil e a constante presença do trabalho informal, objeto deste estudo, que como já mencionado, priva os trabalhadores de proteção Previdenciária. Em resultado desta omissão, denúncias têm havido até mesmo junto à Organização Internacional do Trabalho, expondo a fragilidade a que trabalhadores são expostos pela falta de inspeção e as consequências disso.

Recentemente, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais denunciou junto à sede da OIT em Genebra, Suíça, o contingenciamento orçamentário do Ministério do Trabalho e Emprego, que representa verdadeira ameaça às ações de inspeção no Trabalho do Brasil agredindo não somente a Convenção 81, mas muitas outras das quais o Brasil é signatário. Esta denúncia refere-se a dois cortes orçamentários ocorridos em 2017 que, segundo este sindicato, ofende o art. 11 da Convenção 81 que assegura condições dignas à Auditoria Fiscal de Trabalho e condições dignas de atendimento à população, e adicionalmente, um iminente bloqueio de R\$ 5,9 milhões anunciado pelo governo federal no presente ano inviabilizará a fiscalização do labor infantil, escravo e informal no país afetando também a fiscalização do trabalho informal.

A posição do Governo Federal em relação ao corte do orçamento em ações de enorme impacto social maximiza a atual situação da Auditoria do Trabalho no Brasil, cuja falta de fiscais vêm se agravando desde 1996, ano que contava com 3,5 mil auditores que atuavam no país. Dados do ano de 2016, vinte anos depois, mostraram que o quadro de fiscais caiu para 2,6 mil profissionais, contrariando recomendação da OIT que propõe que o país tenha ao menos oito mil fiscais. Neste ano, há previsão de que mais de quinhentos se encontram em vias de obter aposentadoria o que aumentaria ainda mais a falta de fiscais no país.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - concluiu recentemente que o país precisa de cerca de oito mil Auditores-Fiscais para que seja possível atender a atual demanda de fiscalização o que corrobora a recomendação da OIT sobre o número de profissionais necessários.

Nada animador é o que se constata entre os Auditores Fiscais no Brasil que, em meio a tantas ações de fiscalização pendentes, tenham de escolher em qual denúncia devem focar seus esforços devido à falta dos citados profissionais, o que os impossibilita em proceder a verificação em todos os estabelecimentos suspeitos.

Diante disso, analisando o quadro que fora exposto, não resulta tarefa difícil identificar uma das causas da persistência do trabalho informal no Brasil: no trimestre passado, por exemplo, a quantidade de trabalhadores empregados sem carteira assinada chegou a 10,5 milhões, elevando 4,8% em relação ao mesmo período de 2016. (PNAD. IBGE, 2017). Isso significa que um número expressivo de trabalhadores serão privados de proteção social sem os benefícios que trabalhadores empregados formais possuem.

2. TRABALHO INFORMAL E O IMPACTO NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Sempre quando se aborda o descumprimento da Convenção 81 da OIT e a carência de Auditores Fiscais no Brasil, o foco das discussões envolvidas gira em torno

apenas do trabalho escravo, da mão de obra infantil e da segurança no trabalho, não se discutindo sobre os impactos que o trabalho informal causa nos direitos previdenciários do obreiro.

Para o acesso à aposentadoria e demais benefícios oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social, é vital que haja registros quanto aos vínculos laborados, dado que a total ausência deles como é o caso do trabalho empregado informal- impossibilita a contagem de tempo para a concessão de aposentadoria e o não computo da carência para o deferimento de pedidos de benefícios por incapacidade, por exemplo.

Importante frisar que o foco deste trabalho é mostrar o impacto que a deficiência na fiscalização do trabalho informal exerce no acesso de benefícios junto ao Regime Geral de Previdência Social operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Não se tratará, então, das ações que têm sido principal foco da Auditoria do Trabalho no Brasil, que são o trabalho escravo e a segurança no trabalho.

Dessa forma, dano irreparável pode ocorrer quando, por longos anos, trabalhadores laboram sem carteira assinada e, em consequência disso, não serão capazes de acessar benefícios previdenciários, em especial a aposentadoria após longos anos de ofício.

Dados oficiais que quantificam a informalidade nos vínculos de emprego no Brasil foram analisados neste trabalho, como é o caso do PNAD, promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, bem como dados da própria Organização Internacional do Trabalho que revelam a verdade que mostram dura perspectiva aos trabalhadores brasileiros. O comparativo destes dados com os informativos que mostram o crescente número de brasileiros sem proteção previdenciária é indicativo do quanto é danoso para o trabalhador exercer seu ofício na informalidade. Elementos sobre a carência de fiscalização no âmbito trabalhista por parte do Poder Executivo é uma das principais causas da perpetuação de tal situação.

Pesquisa de campo também fora aqui utilizada, além de estudos de casos reais de trabalhadores que recorrem a Previdência Social em busca da aposentadoria passaram por escrutínio, mostrando claramente como a falta de fiscalização adequada afetou de maneira decisiva e ruínosa a suas vidas.

Foram verificados centenas de casos em que, em meio a processos concessórios de aposentadoria, quase não raro, havia relatos de trabalhadores que declararam que, caso todos os vínculos empregatícios efetivamente trabalhados fossem apontados em sua Carteira de Trabalho e Previdência Social, teriam se aposentado mais cedo.

2.1 A importância do registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social no Brasil adota o sistema de Repartição Simples, conhecido em língua inglesa pela sigla PAYG, acrônimo de *Pay As You Go*, que se caracteriza por um pacto entre gerações, ou seja, os trabalhadores ativos (geração atual) pagam os benefícios dos inativos (geração anterior), e seus benefícios, como a aposentadoria será paga pela geração que há de vir. O objetivo dos que adentram a este pacto é contribuir até sua aposentadoria para manter este sistema. Dentre os que contribuem para este sistema além do Contribuinte Individual, o Trabalhador Avulso, está o Contribuinte Empregado que tem parte de seu salário recolhido para financiar sua aposentadoria.

Oportuno a este estudo é o que o sitio governamental Portal Brasil diz acerca da filiação automática a Previdência Social dos trabalhadores empregados devidamente formalizados:

Todo trabalhador com carteira assinada está automaticamente filiado à Previdência Social e contribui para um fundo geral. Trabalhadores autônomos e empresários são contribuintes individuais. O trabalhador contribui proporcionalmente ao salário e o empregador recolhe de acordo com a folha de pagamento.

Constatação bastante sombria é esta encontrada em importante Estatal de comunicação de que apenas os vínculos empregatícios formalizados geram o Direito a Previdência Social Pública. Afirma deste modo este portal amparado por legislação vigente, dado que o Decreto 3.048 de 08 de Maio de 1999 que regulamenta a Previdência Social dispõe em um de seu artigo 62:

A prova de tempo de serviço [...], é feita mediante documentos que comprovem o exercício de atividade nos períodos a serem contados, devendo esses documentos ser contemporâneos dos fatos a comprovar e mencionar as datas de início e término e, quando se tratar de trabalhador avulso, a duração do trabalho e a condição em que foi prestado

Especificamente sobre o uso da Carteira de Trabalho e Previdência Social para corroborar vínculo empregatício, a Instrução Normativa INSS/PRES 77 de 21 de Janeiro de 2015, principal instrumento normativo do INSS, elenca este documento como primeira opção para o uso do vínculo para fins previdenciários em consonância com o art. 62 do Decreto 3048, já citado, dispondo:

Art. 10. Observado o disposto no art. 58, a comprovação do vínculo e das remunerações do empregado urbano ou rural, far-se-á por um dos seguintes documentos:

I - da comprovação do vínculo empregatício:

a) Carteira Profissional - CP ou Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS;
[...]

É, portanto, indispensável tal documento para a formalização do vínculo empregatício junto a Previdência Social, de modo que o não uso do mesmo implica na impossibilidade de comprovação do trabalho e conseqüente reconhecimento da condição

jurídica do trabalhador como segurado junto ao INSS, não podendo assim acionar seus direitos previdenciários.

Afirma-se que, no mesmo instrumento normativo citado, há a menção de outros documentos que podem comprovar a condição de segurado do obreiro o junto à previdência como o livro de registro de empregados, cartão de ponto, contratos outros de trabalho, contracheques ou relação de salários.

Entretanto, na pesquisa de campo feita, nota-se que quando não há carteira assinada, é certo que tampouco há a presença dos outros documentos elencados, sendo a Carteira de Trabalho e Previdência Social o mais elementar de todos e a inexistência do vínculo apontado neste documento já exclui por certa a inexistência de outros meios de prova para demonstrar a prestação do trabalho.

No canal que a Previdência Social mais se utiliza para a divulgação de informações aos trabalhadores, ao tratar das principais prestações oferecidas e elencando a documentação necessária para obtê-los, sempre elenca a CTPS com muito destaque, como se observa ao tratar do direito a aposentadoria:

A aposentadoria por idade é um benefício devido ao trabalhador que comprovar o mínimo de 180 meses de trabalho, além da idade mínima de 65 anos, se homem, ou 60 anos, se mulher. Principais Requisitos 180 meses de contribuição; Documento de identificação válido e oficial com foto; Número do CPF; Carteiras de trabalho.

Na pesquisa de campo feita na pequena agência do INSS de Itai-SP, considerando mais de 800 pedidos de benefícios, constatou-se que em meio a 340 deferimentos, cerca de 70% dos requerentes-que posteriormente se tornaram titulares de benefícios- informaram que em algum momento de sua vida laborativa trabalharam sem a formalização do vínculo.

Constatou-se que em cerca de 50% dos indeferimentos neste universo de 800 pedidos de benefício, metade das aposentadorias poderiam ser deferidas se efetivamente fossem comprovados os vínculos arguidos, mas não efetivamente documentados.

A Previdência Social Pública conta com uma ferramenta para corroborar por via testemunhal documentos não apontados em CTPS : a Justificação Administrativa, instrumento a que se refere o artigo 55 da Lei de Benefícios (Lei 8213/99) :

A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

No entanto, conforme já explicado, sendo a Carteira de Trabalho e Previdência Social o documento mais elementar para corroborar um vínculo, é quase impraticável a existência de qualquer início de prova material quando ausente o apontamento em carteira, tornando impossível a prova do trabalho como empregado prestado na via administrativa,

ocorrendo o mesmo na via judicial, onde se exige também o início de prova material para tanto.

Embora fosse já citado nesta pesquisa, estimativas de que há cerca de 10 milhões de trabalhadores sem carteira assinada, no Brasil há projeção feita pelo Ministério do Trabalho de que poderá haver 14 milhões de obreiros atuando na informalidade em todo o território brasileiro. Isto significa que grande parcela da população está sem proteção previdenciária e a cada ano na informalidade significará, em grande parte dos casos, um ano a mais para a conquista a aposentadoria, isto se, na melhor das hipóteses, seu vínculo venha a ser formalizado ou que se vincule a empregador que efetue o vínculo. Justifica-se a morbidez da afirmação feita considerando que depois do trabalho análogo ao de escravo e do trabalho infantil, a informalidade apresenta-se como a chaga social mais nefasta para o mundo jus laboral, capaz de permear seus efeitos por toda a vida do trabalhador.

Constatação importante fez (AZEREDO, 2014), coordenador de Trabalho e Rendimento do IBGE, trazendo o dado de que desde o 1º trimestre de 2014, o país perdeu cerca de três milhões de postos de trabalho com carteira assinada. Segundo ele, “Perder postos de trabalho com carteira significa perda de arrecadação da Previdência, perda de acesso ao seguro-desemprego, perda de garantias trabalhistas.”

Bastante relevante a constatação de que depois de entrevistados alguns destes trabalhadores alvos do presente estudo responderam que em nenhum momento em suas vidas algum fiscal do trabalho visitara as dependências da empresa empregadora a quem prestavam serviços. Responderam que nunca sequer viram um fiscal do trabalho e dentre os entrevistados dois eram empregados de postos de combustível cuja atividade de grande parte dos empregados é extremamente perigosa.

É certo que na presença de mais Auditores Fiscais combatendo a informalidade do trabalho, muitas destas aposentadorias indeferidas pelo INSS poderiam ter sido concedidas, principalmente em zonas rurais dos municípios de abrangência da unidade do INSS pesquisada – Municípios de Paranapanema e Itaí no estado de São Paulo vítimas da chaga da informalidade que limitou o acesso de trabalhadores a aposentadoria ou, na melhor das hipóteses, causaram seu indevido atraso.

CONCLUSÃO

Restou claro que a falta de fiscalização está diretamente relacionada com o combate ao trabalho informal e que a informalidade, que repousa na ausência de documentação corroborativa do vínculo, resulta no não acesso a direitos sociais e, em específico, aos direitos previdenciários. A relação entre concessão e indeferimento de aposentadorias no INSS é em

muitas vezes uma relação de meio a meio dependendo da região analisada, sem contar o número expressivo de aposentadorias postergadas pelos motivos já tratados.

O Brasil, por descumprir o que fora determinado pela Convenção 81 da OIT da qual é signatário, expõe os trabalhadores a dano previdenciário irreparável em muitos casos, fazendo com que muitos não alcancem a aposentadoria não tendo uma vida digna após terem suas forças dissipadas em anos de labor não documentado. Há também dano existencial de dimensões pouco encontradas no Direito na ausência de mínima recompensa pelo trabalho árduo prestado por toda uma vida.

Há, assim, o descumprimento duplo por parte do Estado: um em relação a fiscalização do Trabalho, não cumprido as determinações da convenção internacional que é objeto deste estudo e outro o pacto social para com seus cidadãos pela não proteção do trabalho e a salvaguarda dos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Lex -Coletânea de legislação: edição federal, São Paulo, v. 7, 1999.

_____. Regulamento da Previdência Social. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Lex -Coletânea de legislação: edição federal, São Paulo, v. 7, 1943.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015

GLOBO.COM, **Desemprego fica em 13,7% no 1º trimestre de 2017 e atinge 14,2 milhões**. Em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-fica-em-137-no-1-trimestre-de-2017.ghtml>>. Acesso em: 30 set 2017

IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. Disponível em:**<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/>. Acesso em: 30 set 2017.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014..

PORTAL BRASIL, **Tipos de Previdência**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/tipos-de-previdencia>>. Acesso em 30 set de 2017.

PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Aposentadoria por Idade**. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/aposentadoria-por-idade/>>. Acesso em: 30 set 2017.

PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Regime Geral - RGPS**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/aposentadoria-por-idade/>>. Acesso em 30 set 2017.)

PROTEÇÃO, **Revista OIT**: O Brasil tem apenas um terço de Auditores Fiscais do Trabalho. Disponível em <http://www.protecao.com.br/noticias/estatisticas/oit:_brasil_tem_apenas_um_terco_de_auditores_do_trabalho/AcyJAQyA/8170>. Acesso em: 30 set 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Curso de Direito do Trabalho**: 3. ed. rev. e atualiz. São Paulo: Renovar, 2010.