

Secretaria de Inspeção do Trabalho Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho Coordenação Geral de Fiscalização e Projetos Serviço de Fiscalização do Trabalho Portuário e Aquaviário

NOTA TÉCNICA Nº 60/2018/SEFTPA/CGFIP/DSST/SIT/MTb

Processo: 46017.001387/2018-71

Interessados: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão e

SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

Assunto: Intervalo Interjornada no Trabalho Portuário Avulso

I – Introdução

Em resumo, trata-se de expediente apresentado ao Ministério do Trabalho - MTb pelo Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão e pelo SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários, solicitando emissão de "parecer visando estabelecer uma instrução normativa de âmbito federal para ser adotadas nos Portos do Brasil, deste órgão atestando que ao trabalhador avulso de estiva e diante das suas especificidades, não se aplica o intervalo de 11 (onze) horas contido na lei geral, mas sim, o regrado tanto na lei 9.719/18 quanto o regrado na lei 12.815/13 que simplesmente retratam o que a OIT 137 e a Recomendação 145 determinam".

Dizem-se surpreendidos pelo Órgão Gestor de Mão de Obra de Santos que comunicou que a partir de 01 de março de 2018 passaria a aplicar o descanso de 11(onze) horas entre uma jornada e outra. Afirmam que tal medida nunca fora praticada no Porto de Santos em mais de um século.

Como outros elementos de análise, informam que o Porto de Santos tem contingente aproximado de 10.000 (dez mil) portuários avulsos registrados e cadastrados junto ao respectivo Órgão Gestor de Mão de Obra.

Manifestam, ainda, que a questão do trabalho no porto detém especificidades que a deslocam da regra geral contida na CLT, sendo a questão regulada pelas Leis nº 9.719/98 e nº 12.815/13, e que tais comandos legais permitiriam "que o trabalhador que por razões específicas ficou impedido de laborar no período em que lhe foi engajado, possa ativarse, no linguajar "pode dobrar" a sua jornada sem que isso seja caracterizado violação ao descanso de 11(onze) horas entre uma jornada e outra".

Aduzem que "a inteligência dos comandos legais são exatamente necessários, pois visam respeitar a OIT 137 e recomendação 145, na qual o Brasil é signatário, que impede que o trabalhador portuário avulso perca a garantia de trabalho e de ganho".

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

A questão apresentada pelo sindicato aborda dois importantes institutos do direito do trabalho, quais sejam JORNADA DE TRABALHO e DESCANSO, direitos fundamentais garantidos a todos os trabalhadores, sejam eles urbanos ou rurais. Ademais, ressalte-se que a CRFB/88, por força do art. 7° - XXXIV, estendeu aos trabalhadores avulsos os mesmos direitos do trabalhador com vínculo empregatício.

Frise-se, quanto ao trabalho portuário avulso, que a legislação ordinária já abordava as matérias Jornada e Descanso, não só na CLT, como em legislação esparsa que compunha o ordenamento jurídico anterior, que veio a ser revogado em 1993 pela chamada Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93). Desde então, a referida lei passou a regular, entre outras matérias, as relações de trabalho nos portos organizados e a forma de gestão da mão de obra, destacando-se, nesse sentido, a transferência da administração da mão de obra avulsa, antes feita pelas representações das categorias profissionais das atividades elencadas na lei como atividades portuárias, para um ÓRGÃO GESTOR DE MÃO DE OBRA – OGMO, criado em cada porto organizado, além da possibilidade das atividades serem desenvolvidas por trabalhadores com vínculo empregatício.

O acesso dos trabalhadores portuários avulsos - TPA ao trabalho se dá por um Sistema de Escalação em cada porto, segundo regras pactuadas entre sindicatos patronais e sindicatos de trabalhadores.

O regime de trabalho adotado nos portos, antes de 1993, previa dois períodos de trabalho, um diurno (entre 7 (sete) e 19 (dezenove) horas) e outro noturno (entre 19 (dezenove) e 7 (sete) horas do dia seguinte). Cada período era dividido em dois turnos de quatro horas, com duas horas de intervalo entre os turnos, para refeição e descanso, podendo ainda haver, conforme necessidade, prorrogação dentro do próprio período e ao final do mesmo.

A partir da Lei de Modernização dos Portos, as administrações portuárias da maioria dos portos brasileiros passaram a adotar o trabalho ininterrupto de 24 horas, dividindo em 4 (quatro) turnos de 6 (seis) horas.

Já a Lei nº 12.815/13, que revogou a Lei nº 8.630/93, ao abordar a matéria, dispõe em seu art. 17, § 1º, XIV que compete à administração portuária, exercida pela entidade concessionária do porto organizado, estabelecer os horários de funcionamento do porto, bem como os horários de trabalho no cais de uso público.

Dessa forma, temos que para o trabalhador portuário avulso o regime de trabalho prevalecente é o de turnos, com duração de seis ou oito horas, que corresponde à sua jornada de trabalho. Já o acesso ao trabalho se dá por um sistema de escalação gerido pelo OGMO, em que o TPA se candidata e é escalado, desde que cumpridos os requisitos presentes em Lei, bem como nos acordos e convenções coletivas firmados entre sindicatos obreiros e operadores portuários.

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

Paralelamente, a Lei nº 9.719/98, que dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, em seu art.8º prevê o DESCANSO que deve ser observado pelos TPA:

Art. 8º - Na escalação diária do trabalhador portuário avulso deverá sempre ser observado um intervalo mínimo de onze horas consecutivas entre duas jornadas, salvo em situações excepcionais, constantes de acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Assim, o artigo acima transcrito estende ao trabalhador portuário avulso o direito já assegurado em sede celetista de desfrutar de um período de repouso interjornadas de onze horas consecutivas. Ao passo em que dispõe sobre a possibilidade dos acordos/convenções coletivas de trabalho estabelecerem exceções a esta regra.

O problema surge justamente em estabelecer quais situações poderiam vir a caracterizar a excepcionalidade ressalvada no referido artigo, uma vez que irregularidades na gestão de mão de obra pelo OGMO, que muitas vezes deixa de cumprir os regramentos estabelecidos em lei, tais como o sistema de rodízio ao trabalho e a concessão de intervalo mínimo para repouso entre jornadas, propicia que trabalhadores sejam escalados em turnos sucessivos, gerando toda a sorte de distorções.

É entendimento pacífico na jurisprudência e na doutrina trabalhistas que as normas que visam à preservação da segurança e saúde dos trabalhadores são imperativas, de ordem pública, não sendo passíveis de afastamento ou flexibilização pela vontade das partes, sendo assim também compreendidos os períodos de descanso e as limitações de jornada de trabalho.

Contudo, conforme já acima mencionado, a própria legislação específica do trabalho portuário avulso pontua que o descanso interjornadas é passível de flexibilização em situações de caráter excepcional.

Por excepcional entende-se aquilo que é fora do comum, que ocorre além dos limites do estabelecido ou do que é normal, frequente ou corriqueiro. Aquilo que é raro, diferente, ou decorrente de motivo de força maior, como fenômenos da natureza que venham a ter influência no trabalho.

Frise-se que situações excepcionais convencionadas não podem resultar em beneficios somente para um pequeno grupo de trabalhadores, provocando distorção nos ganhos efetivos dos mesmos e favorecendo somente uma parcela ínfima que teria direito à chamada "dobra" do trabalho. Isto ocorre principalmente quando há possibilidade de intervenção humana no sistema rodiziário. Dessa forma, a "dobra" não pode se constituir num mecanismo que possibilite a ocorrência de privilégios de alguns sobre a grande massa de trabalhadores, situação muito combatida pela auditoria fiscal do trabalho.

Cabe salientar que como dobra de jornada consideramos a situação em que o mesmo trabalhador é escalado para períodos sucessivos de trabalho, sem respeitar o intervalo

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E

SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

mínimo de onze horas entre as jornadas. Assim, quando o TPA trabalha em turnos sucessivos, ou com intervalo de somente poucas horas, estará caracterizada a dobra.

Lembramos que o intervalo interjornadas existe para que o trabalhador possa alimentar-se, conviver com sua família, e, principalmente, descansar, se constituindo em medida preventiva elementar contra a fadiga, uma das principais causas de acidentes e adoecimentos no trabalho. Especificamente no trabalho portuário, que é realizado muitas vezes em ambiente com movimentação de produtos perigosos, risco de queda de altura, movimentação de cargas com equipamentos de grande porte, dentre outros fatores de risco, o cansaço decorrente de jornadas excessivas de trabalho e a falta do devido descanso concorrem para potencializar esses riscos tanto para o trabalhador portuário, como para terceiros envolvidos nas operações.

Além da questão de segurança e saúde acima explanada, no caso do trabalho portuário há ainda mais um justificativa de vital importância para o próprio funcionamento do sistema, qual seja: a possibilidade de que outros trabalhadores, integrantes do sistema portuário, tenham acesso às oportunidades de trabalho existentes, permitindo assim a distribuição do Montante de Mão de Obra – MMO, entre todos os trabalhadores portuários, em pleno acordo com o que preceitua a Convenção nº 137 da OIT, bem como a lei portuária e atendendo, em especial, o que preceitua o art. 4º da mesma Lei nº 9.719/98, a seguir transcrito:

Art. 4º - É assegurado ao trabalhador portuário avulso cadastrado no órgão gestor de mão de obra o direito de concorrer à escala diária complementando a equipe de trabalho do quadro dos registrados.

Logo, a observância do intervalo previsto no art. 8°, além de prevenir a fadiga do trabalhador, tem por fito oportunizar o trabalho a todos trabalhadores portuários, mesmo que cadastrados, pois estes são escalados supletivamente, ou seja, concorrem para complementar as equipes de trabalho. Assim, quando todos os trabalhadores registrados presentes na escala já estiverem engajados, e ainda existirem oportunidades de trabalho a serem preenchidas, os trabalhadores portuários cadastrados deverão ser chamados, complementando as equipes de trabalho (ternos). Se a realidade em algum porto organizado for diferente do aqui explicitado, constitui-se em irregularidade punível com auto de infração pela auditoria fiscal do MTb, já que a divisão das oportunidades de trabalho deve ocorrer entre os TPA registrados e os cadastrados, conforme art.4° da Lei nº 9.719/98.

Para que a distribuição de trabalho ocorra de forma equânime e as normas de segurança e saúde sejam respeitadas em cada porto organizado, essencial se faz que o OGMO tenha uma eficiente gestão de mão de obra, bem como que os acordos e convenções coletivas regulem todos os aspectos da gestão, de forma a inibir que sua ausência venha a possibilitar que algumas situações sejam caracterizadas como "excepcionais".

Dessa forma, e para que a regra de excepcionalidade venha a ser aplicada, os aspectos abaixo relacionados devem ser considerados em cada porto organizado:

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

- 1. Avaliação da quantidade do número de TPA o número de TPA registrados em contrapartida aos TPA cadastrados da atividade portuária considerada é compatível? Avaliar se há regras de ascensão de cadastro para registro segundo regras pactuadas, e se efetivamente são seguidas;
- 2. <u>Dimensionamento dos Quadros</u>. Se há um levantamento do quadro ideal de TPA da atividade pelo Conselho de Supervisão do OGMO, com base na composição de equipes por cada tipo de "faina", e no número de operações, e qual seu reflexo no número de engajamentos previstos;
- 3. Se o OGMO permite algum tipo de preterição no acesso ao trabalho. Os TPA cadastrados da atividade estão sendo preteridos na escala pelos registrados antes do cumprimento do intervalo de 11 horas? Se positivo, não há que se falar em excepcionalidade por falta de trabalhadores presentes;
- 4. Controle de presença daqueles que tentam se habilitar ao trabalho. O OGMO tem que disponibilizar não só as escalações efetuadas, bem como a relação daqueles que tentaram se escalar. Tal medida permite que se audite se houve preterição, bem como permite que se organize a "fila" ou o "ponteiro" para a escalação que se fará no turno subsequente em que houve a escalação;
- 5. Se há regras de assiduidade nos acordos e convenções e se o OGMO aplica as mesmas. A inexistência de regras de assiduidade contraria totalmente a ideia de uma gestão de mão de obra eficiente. Examinando-se a Convenção OIT nº 137, percebemos em seu art. 1, que a mesma se aplica às pessoas que trabalham de modo regular como portuários, e cuja principal fonte de renda anual provém desse trabalho. Igualmente, a Recomendação OIT nº 145, na alínea "c" do item 19.2, prevê "exclusão dos trabalhadores que não tirem seus principais meios de vida do trabalho portuário". Sem regras de assiduidade, o trabalhador ficaria livre para trabalhar quando bem o aprouver, podendo gerar uma total incerteza sistêmica, e obrigando o OGMO a manter um elevado número de trabalhadores inscritos, pela imprevisibilidade se terá trabalhadores suficientes para atendimento das requisições que lhe são endereçadas. O sistema portuário, no que tange à mão de obra avulsa, é harmônico. Se de um lado lhe confere a exclusividade de requisição a trabalhadores inscritos no OGMO (o operador portuário não é livre para contratar quem bem entender), por outro lado exige que haja regras para que requisições sejam atendidas, não podendo o sistema idealizado ficar à mercê da vontade individual de cada TPA em se candidatar ao trabalho:
- 6. Se há regras organizacionais que possam cobrar a assiduidade. Ou seja, sendo um sistema coletivo de oferecimento de mão de obra avulsa, é necessária a fixação de medidas organizacionais para serem aplicadas àqueles que não se oferecem para o trabalho, ou que não seguem a escala rodiziária. Como as requisições ocorrem para trabalhos que remuneram de forma diferenciada, há que se ter regras, pois do contrário haveria a possibilidade de alguns TPA só se candidatarem para as fainas que proporcionaram melhor remuneração, o que pode ensejar que venha a ser invocada a excepcionalidade por falta de TPA em

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E

SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

número suficiente no momento da escalação, principalmente nas fainas de menor interesse, o que de certo não foi a intenção do legislador;

- 7. Se as regras da escala rodiziária estão sendo seguidas, tendo o cuidado de verificar se as mesmas não contém vício que possibilitem sua manipulação. Necessário se faz que regras sejam escritas e possibilitem auditoria;
- 8. Se a multifuncionalidade prevista desde a Lei nº 8.630/93 está acordada e sendo cumprida. De fato, o art. 57 da referida lei estabelecia que no prazo de 5 (cinco) anos contados da publicação da mesma, a prestação de serviços por buscar, progressivamente, portuários deveria trabalhadores multifuncionalidade do trabalho, visando adequá-lo aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade, cabendo às convenções e aos acordos coletivos de trabalho estabelecer os processos de implantação progressiva. Uma das principais motivações da multifuncionalidade é o uso racional da mão de obra avulsa. A sua correta aplicação confere a possibilidade de que equipes de trabalho (ternos) sejam complementadas por TPA de outra atividade quando o quadro de TPA registrados e cadastrados de uma atividade não for suficiente para atendimento da totalidade de requisições de TPA endereçadas ao OGMO. As partes não podem afastar livremente a sua aplicação e, em seguida, invocar a existência de excepcionalidade, como justificativa para a dobra.

Sem esgotar, mas apenas exemplificando, apresentaremos a seguir algumas situações, que, de forma isolada, não podem ser percebidas como ensejadoras a existência de dobra.

Um evento que seria caracterizador da excepcionalidade, e por consequência possibilitaria a aceitação de uma dobra de jornada, seria quando o porto tivesse um movimento tão anormal de navios em um determinado período ou turno, que o conjunto de todos os trabalhadores inscritos no OGMO não fosse capaz de atender ao conjunto de requisições do período endereçadas àquele órgão. A título de exemplo: se um determinado porto tem um movimento médio de seis navios por turno e o dimensionamento de TPA no OGMO está adequado para esse atendimento, e vir a ocorrer, em um determinado turno ou período um número de requisições para atender 12 (doze) navios, teremos uma situação passível de ser entendida como excepcional. Não haveria necessidade de o OGMO aumentar seu número de cadastrados e registrados para atender uma demanda pontual e específica. Nesses casos, poderia ser autorizada a dobra, com toda a situação registrada e catalogada pelo OGMO, para justificativa posterior, caso venha a ser alvo de um procedimento fiscalizatório.

Por outro lado, se nesse mesmo porto, em um determinado período tivéssemos 3(três) navios atracados e não se apresentassem trabalhadores suficientes para escalação, não tendo o OGMO regras claras quanto à assiduidade, não ficaria configurada uma excepcionalidade. Assim, a falta de TPA para determinadas fainas, por puro desinteresse dos trabalhadores, e sem que haja regras organizacionais quanto à obediência ao sistema de rodízio, não poderá ensejar que se considere a situação como excepcional.

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

Cabe aqui registrar que há relatos em alguns portos que além do desinteresse por algumas fainas, ocorreriam até mesmo casos de "convencimento" sob ameaça ao conjunto de trabalhadores interessados, para que estes não se candidatem a outras fainas almejadas por grupos específicos de trabalhadores com ascendência sobre a coletividade presente.

Também não poderá ser aceita como excepcional a condição que vise única e exclusivamente permitir que um TPA, ou um conjunto de TPA, venha a recompor a sua parcela remuneratória em virtude de que em um turno de trabalho ele não tenha atingido a remuneração pretendida ou almejada, mesmo que por motivo de força maior e alheio à vontade de todos os envolvidos (operadores portuários e trabalhadores).

Exemplificando o acima exposto, citamos a possibilidade de que em uma jornada de trabalho de 6(seis) horas, em que o TPA esperava a remuneração por produção, venha a chover ou ocorrer quebra momentânea de um equipamento. Nesses casos, a remuneração esperada pelo TPA para o período seria reduzida, restando, porém, garantido o salário dia, fixado em todos os acordos e convenções. Não procede caracterizar esta situação hipotética como excepcional, para que o trabalhador dobre no próximo período. Primeiro por permitir que normas de segurança e saúde, no caso o descanso, venham a ser suprimidas para permitir um ganho de remuneração; segundo por não permitir o engajamento dos TPA que estavam preparados para se escalar no próximo turno, tendo suas vagas ocupadas por TPA que já tinham uma remuneração mínima garantida. Assim, para que alguns viessem a ganhar mais, outros ficariam sem ganho algum. Efetivamente não é esse o objetivo da lei portuária que tem como um de seus princípios a distribuição equânime do trabalho.

Carece ainda de logicidade a justificativa de que a dobra serviria para recompor a remuneração como compensação pelos períodos de pouco serviço. Ora, seja no período de poucos serviços, seja nos momentos em que as requisições são mais abundantes, o princípio a ser atendido é o da distribuição equânime do trabalho. Não se pode confundir períodos de trabalho abundante com períodos de picos de trabalho. Estes são raríssimos e conforme já comentado anteriormente, a dobra só seria justificável se o número de requisições de mão de obra fosse muito superior ao número médio de requisições em cada porto. Do contrário, estaríamos diante um quadro de dimensionamento inadequado pelo OGMO.

Feitas essas considerações, entendemos que em cada porto organizado, primeiramente deve ser analisado se o OGMO gere a mão de obra avulsa segundo o regramento estabelecido nas Leis nº 9.719/98 e nº 12.815/13. Deve-se buscar identificar onde a omissão da gestão é facilitadora da possibilidade de falta de mão de obra e que venha a ensejar tal condição como excepcional.

Por outro lado, frise-se que na maioria dos portos brasileiros, sejam os de maior movimento, bem como os mais sujeitos a períodos de sazonalidade, o intervalo de 11 horas vem sendo cumprido, sem que isso constitua nenhum tipo de prejuízo para a classe trabalhadora, e sem que tenhamos navios parados por falta de trabalhadores em condição de atender as requisições efetuadas ao OGMO.

Por último, se considerarmos unicamente o Porto de Santos, de onde partiu a solicitação da presente nota técnica, e atentos aos resultados das fiscalizações empreendidas

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E

SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

pela auditoria fiscal do trabalho desde 2010, verificamos muitas falhas na gestão da mão de obra pelo OGMO que ensejaram a ocorrência de dobras, que foram devidamente autuadas por não ter restado comprovada a existência de excepcionalidade que as justificassem.

Ilustrando o acima exposto temos que, somente nos meses de março e abril de 2017, foram identificadas 2.458 (dois mil, quatrocentos e cinquenta e oito) dobras. Atendo-se ao conceito do termo excepcional, já explanado, esse elevado número demonstra que o que seria normal ou corriqueiro passou a ser considerado como excepcional. Por outro lado, não há registro, dia a dia, período a período, de uma situação no porto que possa caracterizar a situação como excepcional, não sendo aceitável a mera alegação de inexistência de trabalhadores como justificativa para a dobra, ainda mais quando essa falta de trabalhadores não é comprovada pelo efetivo registro de presença de todos os TPA que compareceram às "paredes" de escalação.

III - Conclusão

Por tudo o até aqui exposto, CONCLUÍMOS que o descanso interjornadas previsto na legislação constitui garantia básica aplicável a todos os trabalhadores, sejam avulsos ou com vínculo empregatício, não sendo permitida a monetização do descanso do trabalhador como forma de lhe proporcionar uma melhor remuneração, ainda mais descumprindo normas básicas de segurança e saúde do trabalho.

Desta forma, para uma situação ser considerada como excepcional, nos termos da Lei nº 9.719/98, independentemente do que for estabelecido em convenção/acordo coletivo de trabalho, primeiramente o quadro de TPA do porto deve estar corretamente dimensionado para atender ao número médio de operações portuárias; devem existir e ser aplicadas regras de escala rodiziária que impossibilitem sua manipulação; bem como, devem ser implementadas medidas organizacionais para controle de assiduidade dos TPA. Ainda assim, somente poderá o mesmo trabalhador ser escalado para o turno subsequente, sem observar o intervalo de 11(onze) horas, quando as seguintes condições já tiverem sido plenamente atendidas: oportunização a todos os demais trabalhadores, inclusive aos cadastrados, de engajar-se na faina; e aplicação da multifuncionalidade, nos termos da negociação coletiva.

À consideração superior.

Brasília, 06 de Abril de 2018.

MAURO COSTA CAVALCANTE FILHO

Auditor-Fiscal do Trabalho

Interessado: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão E

SINTRAPORT Santos - Sindicato dos Operários Portuários

De acordo. Encaminhe-se ao DSST.

Brasília, 09 / 04/2018.

ØSEMAR FRANCO

Chefe do Serviço de Fiscalização de Trabalho Portuário e Aquaviário

De acordo. Encaminhe-se à SIV

Brasília, 09 / 04/2018.

VIVIANÉ DE JESUS FORTE

Diretora do Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho - Substituta

De acordo. Encaminhe-se cópia ao interessado e após arquive-se.

Brasília, **Q**9/04/2018.

MARIA TERESA PACHECO JENSEN

Secretária de Inspeção do Trabalho

