

**PADRÃO DE ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
NO BRASIL:
mudanças e reações**

***STANDARD PRACTICE OF LABOUR INSPECTION IN BRAZIL:
changes and reactions***

Vitor Araújo Filgueiras

Universidade Estadual de Campinas

Resumo

Este texto apresenta indicadores da mudança progressiva do padrão de atuação da Fiscalização do Trabalho no Brasil nos últimos anos, e discute como o empresariado reagiu a essa alteração na regulação estatal. O objetivo é demonstrar como o aumento da rigidez na imposição das normas trabalhistas sobre os infratores tem provocado intensa reação dos empregadores e de suas entidades representativas. Estes buscam sistematicamente atacar os instrumentos jurídicos de embargo, interdição e atuação dos auditores fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para tentar reestabelecer a completa hegemonia do padrão conciliatório antes vigente na instituição. O artigo é fruto de pesquisa efetuada com base no universo das fiscalizações do MTE desde 1996 em todo o país, ao qual se somaram depoimentos, documentos, entrevistas e reportagens sobre a dinâmica recente da fiscalização e as iniciativas empresariais.

Palavras-chave: fiscalização do trabalho, normas trabalhistas, conciliação, reação empresarial.

Abstract

This paper presents evidence of progressive change in the pattern of performance of Labour Inspection in Brazil in recent years, and discusses how the business reacted to this change in state regulation. The objective is to demonstrate how the increased stiffness in the imposition of labor standards on offenders has provoked intense reaction of employers and their representative bodies. These seek to systematically attack the legal instruments embargo, prohibition and assessment of inspectors from the Ministry of Labor (MTE) to try to restore the complete hegemony of conciliatory before prevailing standard in the institution. The article is based on research performed based on the universe of audits MTE since 1996 across the country, to which were added statements, documents and interviews and reports on recent dynamic inspection and business initiatives.

Keywords: labour inspection, labour law, conciliation, employer reaction.

Introdução

A Inspeção (ou Fiscalização) do Trabalho existe no Brasil, como instituição estável, desde a primeira metade do século XX, sempre inserida no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Ela tem como objetivo, segundo expressamente consta em seus próprios fundamentos, contidos no Regulamento da Inspeção do Trabalho (Brasil, 2002, cap. I, art. 1º),

[...] assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral.

Esse decreto (nº 4552/2002) especifica e é coerente com a previsão da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho “a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho” (Brasil, 1943, art. 626).

Assim, afirmar que a Fiscalização do Trabalho se propõe a buscar a efetividade das disposições legais (leis, normas ou regras, para fins da presente análise utilizadas como sinônimos) não é lhe imputar, arbitrariamente, missões, mas considerar sua atuação à luz do objetivo que manifestamente a constitui. Portanto, a Inspeção não se propõe a dar migalhas pontuais de contribuição à efetividade das normas. Mesmo que não se espere que ela garanta seu cumprimento integral (e, de fato, as condições humanas e materiais da instituição praticamente inviabilizam, *ex ante*, essa hipótese), é plausível presumir, no mínimo, que a Fiscalização aja de modo a impelir a obediência aos direitos previstos. Se os resultados são também condicionados por diversos outros agentes e fatores (mercado de trabalho, organização sindical, etc.), a Fiscalização deve ao menos agir de forma a promover o cumprimento das normas dentro do seu campo de influência. Destarte, espera-se que as ações da Inspeção do Trabalho incentivem o cumprimento das normas pelos empregadores, e não o afastamento delas.

Quem cumpre (ou não) as normas trabalhistas é o empregador. A Fiscalização atua quase sempre por meio de instrumentos para incitar o patrão a obedecer às regras. Apenas em raros casos a inspeção efetiva diretamente o direito do trabalhador¹. Além disso, a Fiscalização do Trabalho é amostral, não abarca todas as empresas existentes no país.

¹ Por exemplo, na anotação administrativa (pelo próprio MTE) da carteira de trabalho prevista na CLT e na emissão de guia de seguro em caso de resgate de trabalhadores em situação análoga à de escravos.

O objetivo deste texto é descrever a dinâmica recente do padrão de atuação da Fiscalização (*modus operandi*), a partir de sua característica essencial, qual seja: o tratamento dado aos empregadores infratores para incentivar (ou não) o cumprimento das normas de proteção ao trabalho. Complementarmente, busca-se descrever e analisar as reações do patronato às recentes mudanças identificadas na atuação da inspeção trabalhista brasileira.

Historicamente, a Fiscalização do Trabalho no Brasil tem adotado, em geral, uma postura conciliatória com os empregadores que cometem ilícitudes. Flagrados descumprindo a legislação, os empresários recebem, predominantemente, chance(s) de regularizar sua conduta sem qualquer perda financeira imposta pelos Auditores Fiscais do Trabalho.

A partir de fins da primeira década de 2000, o padrão de atuação da Fiscalização começou a se alterar, registrando elevação significativa de ações impositivas sobre os infratores. Essa mudança, recrudescida ano após ano, tem provocado fortes reações dos interesses empresariais, dentro e fora do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que atingiram seu ápice no ano de 2013 (ao menos por enquanto).

Este texto apresenta alguns dos principais dados existentes para analisar a atuação da Fiscalização a partir do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)². As considerações sobre a reação dos capitalistas são baseadas em fontes documentais, depoimentos e reportagens, que, ressalte-se, corroboram os argumentos apresentados sobre o *modus operandi* da Inspeção do Trabalho no Brasil.

O Estado é uma relação que, além de ser de dominação (e inclusive por isso, dadas as características do Estado capitalista), é também um espaço de disputa entre as classes sociais. O direito do trabalho e a Fiscalização, como conjunto de normas que (se aplicadas) limitam a exploração do trabalho e a instituição responsável por sua efetivação, são, por definição, campos e produtos, em ininterrupto processo, dessa contenda. Por essa razão, mesmo que os agentes que executam a Fiscalização, individualmente considerados, não tenham consciência do papel que realizam, eles estão inseridos e necessariamente fazem parte dessa luta, pois suas ações são parte e têm consequências na relação entre capitalistas e trabalhadores.

Do mesmo modo, é a atuação dos Auditores, e não suas intenções, que regula o assalariamento, condicionando a ação dos capitalistas. Uma vez praticadas as ações fiscais, seus corolários independem de motivação ou retórica do Auditor, mas sim da natureza da relação social denominada capital, e vão contribuir para a reprodução ou alteração do tipo de hegemonia vigente no Brasil, um “mundo do trabalho” mais ou menos precário.

2 O SFIT armazena informações de todas as fiscalizações realizadas no Brasil desde 1995. Detalhes sobre a Inspeção, o SFIT, bem como sobre a utilização de diversas outras fontes e indicadores constam em Filgueiras (2012).

Padrão de atuação da fiscalização do trabalho e mudanças recentes

O padrão de atuação da inspeção é a forma como ela geralmente atua, seu *modus operandi*, sua rotina, seu modo de regulação. Várias características podem ser observadas para apreender esse padrão, como o tamanho das empresas mais fiscalizadas, setores econômicos, normas auditadas etc.

A literatura analisa alguns dessas características, e acentua como a Fiscalização tem sofrido com uma estrutura precária e a falta de Auditores³. Entretanto, e sem desconhecer a importância desses aspectos, à luz do objetivo que a Fiscalização se propõe, há um elemento fundamental. O padrão da Inspeção é aqui analisado por esse traço essencial, a forma adotada para promover o direito do trabalho.

Há amplo consenso, na história de todas as ciências sociais, de que empresas se movem a partir de cálculo custo-benefício em bases monetárias⁴. O respeito ao direito do trabalho demanda dispêndio de recursos por parte das empresas que, *per si*, não implica elevação de lucro (apenas contingencialmente), dado seu caráter inerentemente distributivo⁵. Portanto, o elemento essencial de um padrão de fiscalização é como ela se relaciona com o cálculo monetário empresarial para incentivar o cumprimento das normas trabalhistas.

Confrontada com uma infração ao direito do trabalho, a Fiscalização tem basicamente três alternativas: lavrar auto de infração para a irregularidade (o que, simplificando, significa multar); dar um prazo para regularização; ou interditar/embargar o objeto ou situação causador do risco à saúde dos trabalhadores (a primeira e a terceira não são excludentes). A primeira opção é definida pelo artigo 628 da CLT, consistindo formalmente em obrigação vinculada do auditor fiscal; a segunda consta em exceções previstas no art. 627 da CLT; a terceira é medida cautelar para sanar grave e iminente risco à segurança e saúde dos trabalhadores, baseada no art. 161 da CLT.

A ação da Fiscalização do Trabalho, para promover a efetivação das normas, é sempre assentada na sua divulgação aos empregadores abordados. Normalmente, isso acontece através de inspeções. Em alguns casos, ocorre de forma mais difusa, em eventos, palestras etc. Podem variar as consequências da atuação, mas ela é sempre e necessariamente explicativa. Auditores analisam determinado fato concernente

3 Ver, por exemplo, Cardoso e Lage, 2007, e ainda Krein e Biavaschi, 2007.

4 No plano teórico, trata-se de um fato amplamente aceito, desde os primórdios das ciências sociais – de Marx (2002) a Weber (2003), passando pela teoria econômica ortodoxa, apesar das diferentes perspectivas, inclusive epistemológicas –, que o capital objetiva o lucro, e de modo compulsivo, tendendo a buscar subverter ou atropelar os obstáculos que se apresentam à sua livre reprodução.

5 Sobre a relação entre obediência aos direitos trabalhistas e comportamento empresarial, ver Cardoso e Lage (2007) e Filgueiras (2012).

ao cumprimento do direito do trabalho e dizem ao empregador qual conduta é legal e qual é irregular. Esse procedimento é princípio inerente à Fiscalização. Até as ações de maior impacto financeiro e imposição das normas, como o embargo e a interdição, sempre conterão a descrição das regras violadas pelo empregador.

O outro alicerce da Fiscalização, que também necessariamente está presente em suas atividades, é a possibilidade de punição pecuniária como incentivo ao respeito às regras pelos patrões. Mesmo que o Auditor Fiscal não queira impor perda financeira ao empregador, está sempre dada a previsão da sanção quando há a abordagem. Ainda que não diretamente, como numa palestra, está posta a possibilidade de o empregador, posteriormente, ser flagrado e perder dinheiro em caso de evasão da norma trabalhista⁶.

Toda ação retórica de divulgação das normas pela Inspeção, portanto, está baseada na possibilidade de uma perda financeira. E toda ação que implica perda financeira aos infratores inclui a divulgação da norma como fundamento. Supera-se, assim, a propalada dicotomia entre ações “orientadoras” (“educativas”, “preventivas”, etc.) e ações “punitivas” (“sancionadoras”, “repressivas” etc.), muito aludida pelas empresas e disseminada no interior do MTE.

Esse falso dilema repercutiu até na literatura sobre a Fiscalização. Pires (2008), por exemplo, discrimina pedagogia e coerção na regulação do emprego, que engendraria dois tipos de abordagem, a pedagógica e a coercitiva.

Contudo, diferente dessa dicotomia, o que define o padrão de atuação da Fiscalização é: qual a pedagogia adotada nas suas ações, o que é ensinado ao empregador em relação à atuação da Inspeção do Trabalho, ou seja, de qual modo a divulgação das normas e a possibilidade de perda financeira são empregadas? São duas as hipóteses: orientar os patrões que infringem as normas sem impor perda financeira pela ilegalidade cometida; ou divulgar as normas com concomitante imposição de sanção ao infrator. Essas posturas distintas são derivadas de dois conteúdos essencialmente diferentes, respectivamente: apresentação da norma ao infrator sem sua imposição pelo Estado, e imposição do Estado no ato de apresentação das normas. Essa imposição estatal ocorre dentro das prerrogativas vigentes da Fiscalização, quase sempre de natureza diretamente financeira. Mesmo quando o MTE impõe a norma coercitivamente, como nas interdições, é o empregador que tomará as medidas para regularizar a ilegalidade, e seus impactos operam pelo incentivo financeiro que a ação contempla (redução do lucro pelo tempo de paralisação).

⁶ Que ocorre por meio dos instrumentos disponíveis aos auditores em suas rotinas, quais sejam: autuação (processo que origina a multa) e interdição/embargo de máquina, setor, obra, estabelecimento. Estes últimos não são considerados juridicamente como sanções, mas impõem a norma sobre os infratores e implicam redução de lucro.

A atuação da Fiscalização do Trabalho é amostral, ou seja, atinge diretamente apenas uma parcela dos empregadores a cada ano (10% ou menos⁷). Portanto, para o conjunto do mercado de trabalho, a regulação do direito do trabalho pela Fiscalização é mais abrangente pelos efeitos indiretos. Desse modo, ela ocorre principalmente através do efeito demonstração que seus agentes (os Auditores Fiscais) oferecem às empresas, condicionando tanto as que são diretamente abordadas quanto aquelas que acompanham as fiscalizações por meio das diversas redes de comunicação existentes (como outros empregadores e sindicatos patronais).

Conforme se observa a partir de várias fontes⁸, a característica essencial da Fiscalização do Trabalho no Brasil, desde sua organização mais estável na Era Vargas, é um padrão homogêneo (com poucas exceções) em seu *modus operandi*, qual seja, não promover perdas financeiras àqueles que descumprem as normas, mas, no máximo, fazê-los cumprir a lei com atraso, mediante a conciliação com o empregador infrator. Isso não significa que a perda financeira esteja ausente da atuação fiscal, mas que ela permanece quase sempre como uma possibilidade que apenas se efetiva se o infrator flagrado mantiver a conduta ilegal depois de concedida(s) chance(s) de adequação. Desse modo, a pedagogia predominantemente adotada para incentivar os empregadores a cumprirem as normas é divulgá-las sem imposição.

Além de prevalecente, essa postura conciliatória é historicamente reiterada, ou seja, o mesmo transgressor pode ser abordado e premiado repetidas vezes com oportunidades para cumprir as regras que, desde o início do contrato, deveriam ter sido respeitadas.

Neste texto irei restringir a análise da Fiscalização basicamente às informações do SFIT, que, em que pese seus limites e deficiências (conforme discutido em Filgueiras, 2012), são úteis para os tópicos aqui discutidos. A rigor, deve-se ter em mente que todos os argumentos apresentados neste trabalho são subestimados pelo formato do SFIT e pelo modo como os auditores fiscais costumam preencher os dados no sistema. Portanto, os dados e a dinâmica ora descritos apresentam um quadro de impunidade menor do que o efetivamente existente.

7 Média aproximada da relação entre número anual de empresas fiscalizadas, informadas pelo MTE, e número total de empregadores existentes no Brasil, segundo dados ponderados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

8 Entrevistas com auditores, empresários, pesquisas, documentos, dados do Ministério do Trabalho etc.

Tabela 1 - Resultados absolutos da fiscalização do Trabalho (Brasil).

Ano Brasil	Número de autos SST	Número de autos legislação	Total de autos de infração	Itens embarcados	Itens interditados	Embar./ Interd. por estab.	Empresas atuadas Legislação	Empresa atuadas SST
1996	23027	101.485	124512	1823	2852	1916	65451	12254
1997	26691	121.428	148119	3226	4713	2511	75019	14321
1998	23280	107.697	130977	11214	8104	3611	66549	13028
1999	19091	101.216	120307	9229	10973	4474	61444	10943
2000	17787	95.828	113615	8176	12035	4261	58213	9969
2001	18105	93.552	111657	7331	11008	3891	56036	9815
2002	17491	92.988	110479	6310	10779	3621	53622	9155
2003	21585	103.308	124893	6772	10205	3261	58589	10361
2004	20403	100.413	120816	8103	11866	3635	56086	9608
2005	20538	107064	127602	7944	12890	3743	59756	9638

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SFIT.

Os dados concernentes à fiscalização de saúde e segurança do trabalho (SST), entre 1996 e 2008, indicam que dificilmente a constatação de uma desobediência à norma de proteção era seguida da lavratura do respectivo auto de infração⁹. Quase sempre, quando os auditores verificavam formalmente uma irregularidade, era concedido prazo para a empresa passar a cumprir a norma, sem impor o respectivo auto de infração ao empregador. A relação entre irregularidades flagradas e autos lavrados para as respectivas infrações nunca foi maior do que 8 para cada 100, e, em apenas 2 desses 13 anos, foram lavrados mais do que 5 autos para cada 100 irregularidades formalmente detectadas. Em média, considerando todo o período, uma empresa precisava ser formalmente flagrada em mais de 20 itens irregulares para receber sanção por apenas um deles. Ademais, o percentual de empresas atuadas esteve sempre abaixo dos 10% das fiscalizadas, apesar de a média de irregularidades verificadas por empresa variar entre 3 e 6,5 infrações. Tanto a proporção de autuações por ilícito era baixa quanto a proporção de empresas atuadas em relação ao total inspecionado.

Enquanto 90% ou mais das empresas não recebiam sequer um auto, a parcela restante recebeu entre 1,8 e 2,6 autos, na média, em cada fiscalização – ainda assim inferior à média de irregularidades. Contudo, analisando apenas essas empresas atuadas, a grande maioria dos autos foi lavrada numa pequena parcela

9 O SFIT apresenta os dados das ações fiscais discriminando as áreas de legislação e saúde/segurança do trabalho (SST). É preciso atentar para o fato de que não é possível somar o número de empresas fiscalizadas das duas áreas, pois há sobreposição parcial desse dado (uma mesma fiscalização pode ter sido computada para as duas áreas). Os autos lavrados e irregularidades detectadas, por outro lado, não se sobrepõem.

delas por poucos auditores. Isso indica que, excetuados alguns focos de resistência na fiscalização do trabalho, cuja atuação se insere e contamina os dados globais, o modelo conciliatório de tratamento das infrações era ainda mais profundo.

Na área de legislação a situação era muito semelhante, e ainda subestimada pelo modo de aferição dos dados¹⁰. Entre 1996 e 2008, menos de 20% das empresas fiscalizadas costumavam ser autuadas, e menos de 25% dos atributos flagrados com irregularidade que receberam sanção.

Outro indicador importante da conciliação com os infratores é o baixo índice de empresas que tiveram equipamento, setor, serviço ou estabelecimento interditado ou embargado. Na maioria dos anos, menos de 2% das empresas inspecionadas em quesitos de saúde e segurança foi objeto desse tipo de ação, apesar do elevado índice de infrações verificadas cujos riscos engendrados à vida dos trabalhadores eram graves e iminentes.

Essa síntese de indicadores citados é confirmada quando se observam os dados por unidade da federação, norma, tipo de infração, setores, tamanhos de empresa (Filgueiras, 2012). Acontece que, entre 2006 e 2007, teve início uma mudança no *modus operandi* da fiscalização em relação aos empregadores infratores, que tem se incrementado ano após ano, desde então.

A tabela a seguir é composta por oito diferentes indicadores de resultados da fiscalização no Brasil, a partir de números absolutos. Ela demonstra o crescimento das medidas impositivas sobre as empresas infratoras nos últimos anos sob todos os pontos de vista.

Tabela 2 - Resultados absolutos da Fiscalização do Trabalho (Brasil)

Ano Brasil	Número de autos SST	Número de autos de legislação	Total de autos de infração	Itens embar-gados	Itens interd.	Embar./ interd. por estab.	Empresas autuadas Legislação	Empresas autuadas SST
2006	24759	115085	139844	8735	12453	3857	61809	10691
2007	31467	113387	144854	10665	16340	4139	60677	12948
2008	40911	108722	149633	12193	19203	4488	55644	15436
2009	47936	113362	161298	15414	22566	5304	57678	16550
2010	58085	108253	166338	12622	17735	4602	57258	18322
2011	75628	135741	211369	12945	18763	4512	68566	22539
2012	91404	143025	234429	12742	19497	5108	67960	24132
2013	112977	170666	283643	15131	24018	5680	72991	26352

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SFIT.

10 O SFIT apropria as infrações detectadas na área de legislação por atributo, que constitui um grupo de regras. Num único atributo, o descanso, por exemplo, estão incluídos: descanso semanal, o intervalo entre jornadas, as férias, trabalho aos domingos, feriados, intervalo para refeição, entre outros. Se todos estivessem irregulares em uma fiscalização, mas apenas um deles ensejasse a lavratura do auto de infração correspondente, a Tabela incorporaria o dado como 100% na relação entre atributo irregular e autuação. Portanto, muito mais itens podem ter sido detectados como irregulares, mas não terem sido autuados.

Passaram a ser registrados mais autos na área de legislação (aumento de mais de 70% em relação à primeira metade dos anos 2000), mais autos de saúde e segurança (multiplicação em mais de cinco vezes em relação à década passada), mais estabelecimentos com embargos e interdições (cerca de 50% a mais em comparação a 2004-2006), mais itens embargados e interditados (mais do que o dobro em relação ao início da década de 2000), mais empresas autuadas, tanto nos itens de legislação quanto nos de saúde e segurança. Sob qualquer ótica, a atuação da fiscalização caminhou no sentido de maior imposição das normas sobre os infratores, sendo os valores máximos de todos os indicadores verificados em 2013.

É preciso ressaltar que, no decorrer do período analisado, houve queda do número de auditores fiscais (2740 em 2013, contra 3464 em 1996 e 3131 em 2000). Ainda assim, esses dados não revelam a incidência das medidas em relação aos ilícitos detectados. Hipoteticamente, a Fiscalização poderia ter se expandido, mantendo o mesmo padrão conciliatório. Não foi o que aconteceu, pelo contrário, como indica a tabela 3, a seguir, constituída de 10 indicadores de resultados proporcionais da Fiscalização.

Tabela 3 - Resultados proporcionais da Fiscalização do Trabalho (Brasil).

ANO	Auto por auditor	Auto por atributo irregular legislação	Auto por irregularidade SST	% de empresas autuadas Legislação	% de empresas autuadas SST
1996	35,944	0,418	0,073	16	12,1
1997	45,687	0,414	0,059	20	10,1
1998	42,237	0,387	0,049	21	8,0
1999	37,963	0,326	0,034	18	6,7
2000	36,287	0,252	0,031	16	7,1
2001	36,252	0,245	0,033	19	7,7
2002	36,294	0,227	0,025	18	7,3
2003	44,022	0,251	0,028	21	7,9
2004	41,276	0,205	0,023	19	7,0
2005	43,475	0,189	0,021	16	5,8
2006	48,675	0,231	0,028	17	6,5
2007	45,637	0,220	0,032	17	8,2
2008	48,082	0,238	0,043	19	10,5
2009	54,695	0,256	0,050	20	10,4
2010	54,341	0,293	0,082	22	13,5
2011	69,483	0,367	0,117	25	16,3
2012	81,540	0,403	0,145	25	15,6
2013	103,519	0,491	0,190	27	18,3

ANO	Auto Legislação por empresa	Autos SST por Empresa	% interdição embargo por infração	Auto por empresa autuada legislação	Auto por empresa que foi autuada SST
1996	0,25	0,227	1,4	1,550	1,879
1997	0,32	0,189	1,7	1,618	1,863
1998	0,34	0,144	3,9	1,618	1,786
1999	0,29	0,117	3,5	1,647	1,744
2000	0,27	0,127	3,4	1,646	1,784
2001	0,31	0,142	3,3	1,669	1,844
2002	0,30	0,139	2,4	1,734	1,910
2003	0,36	0,166	2,1	1,763	2,083
2004	0,33	0,149	2,2	1,790	2,123
2005	0,28	0,123	2,0	1,791	2,130
2006	0,32	0,152	2,3	1,861	2,315
2007	0,31	0,199	2,6	1,868	2,430
2008	0,36	0,280	3,2	1,953	2,650
2009	0,40	0,303	3,8	1,965	2,896
2010	0,42	0,428	4,3	1,890	3,170
2011	0,50	0,547	4,9	1,979	3,355
2012	0,53	0,592	5,1	2,104	3,787
2013	0,62	0,788	6,5	2,338	4,287

continuação

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SFIT.

O número de autos lavrados por Auditor mais do que dobrou nos últimos anos. A proporção entre infrações e atributos flagrados e punidos, tanto em legislação quanto em saúde e segurança, foi multiplicada de duas para quase dez vezes em comparação aos anos 2000. O percentual de interdições e embargos por irregularidade é também ascendente, ainda maior do que a grande elevação do número de itens interditados/embargados em termos absolutos. De 2005 a 2013, mais do que triplicou o percentual de itens interditados/embargados. Essa mudança é agravada pelo fato de que as infrações apuradas em todo o período são, em regra, idênticas ou similares. O percentual de empresas autuadas e o número de autos por empresa objeto de sanção também foram incrementados em ambas as áreas da Inspeção.

O crescimento das atuações, embargos e interdições pode ser detectado nos diversos estados brasileiros, indicando uma tendência conjunta na Inspeção, conforme tabela abaixo.

Tabela 4 - Total de autos de infração lavrados e itens interditados/embargados, por ano e estado selecionados.

Ano	BA		RJ		SP		RS	
	A	IE	A	IE	A	IE	A	IE
2000	3985	142	9087	37	27264	1724	8438	2854
2005	3746	132	16628	243	24032	1589	8007	3340
2008	6735	581	14210	497	26501	2314	9491	7978
2010	9645	832	19761	1117	26108	1677	9479	6630
2011	16072	1555	20435	1173	31746	2278	12387	6381
2012	17654	2094	20467	1264	35535	2408	17314	6635
2013	21848	2797	24950	1656	41329	2388	20026	7941

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SFIT.

*Legenda: A= Autos lavrados: legislação + saúde e segurança; IE= Itens embargados + interditados.

continuação

Ano	CE		AM		RO		MG	
	A	IE	A	IE	A	IE	A	IE
2000	3035	69	1473	5	756	195	16087	2067
2005	2939	74	2726	19	357	25	18162	3401
2008	4056	140	1858	97	348	27	26580	5232
2010	6015	174	1789	40	1171	24	30790	3653
2011	8462	222	8228	303	3623	35	32007	2354
2012	7446	260	6975	192	4089	411	34167	3179
2013	9044	354	11846	312	5487	294	39503	7196

Fonte: SFIT, elaboração própria.

*Legenda: A= Autos lavrados: legislação + saúde e segurança; IE= Itens embargados + interditados.

A tabela apresenta resultados absolutos de oito estados espalhados em quatro regiões do país. Dentre eles estão cinco unidades da federação (BA, RJ, SP, RS e MG) que respondem sozinhas por mais de metade dos autos de infração de todo o país. Os demais estados poderiam ser citados, sem que a dinâmica apresentada fosse significativamente alterada.

Os dados sugerem uma tendência geral na atuação da Fiscalização nos estados com o passar do tempo, qual seja, o aumento do número de interdições/embargos e atuações nos últimos anos, em comparação a 2000 e 2005.

As informações provenientes de estados com menos Auditores Fiscais, como Amazonas e Rondônia, estão mais propensas a distorções, pois sofrem mais com a variação do número de Auditores (alterações de mais de 100% no período) e eventual

preenchimento equivocado de dados no SFIT (tanto a informação quanto a postura de cada Fiscal tendem a pesar mais num universo menor de Auditores). Assim eles estão mais sujeitos a “soluções” de um ano para o outro, com maiores oscilações. Os demais estados da tabela possuem número bem maior de Fiscais e não vivenciam alteração acentuada nos seus quadros. De todo o modo, o incremento de medidas impositivas atinge todas as unidades de federação.

Contudo, o ritmo e a consistência das mudanças na postura da Fiscalização são muito diferentes entre os estados (a Bahia registrou aumento de autos e interdições/embargos mais constante e profundo do que os demais, enquanto São Paulo teve incremento inferior), o que indica que a alteração no *modus operandi* da Inspeção não é um processo natural ou determinado por alguma variável linear, como alteração normativa ou tecnológica.

Essa análise da dinâmica de autos de infração, interdições/embargos nos estados é corroborada a partir da sua proporção em relação aos ilícitos detectados:

Tabela 5 - Percentual de autuação e interdição/embargo por irregularidade detectada em saúde e segurança, anos e estados selecionados.

Ano	BA		RJ		SP		RS	
	A	IE	A	IE	A	IE	A	IE
2000	2,25	0,52	3,46	0,001	4,95	1,52	2,42	9,31
2005	1,79	0,31	2,1	0,25	1,42	0,7	2,16	6,93
2008	4,47	1,17	3,62	0,7	3,54	0,99	2,8	11,3
2010	9,63	2,19	13,21	1,75	5,83	1,24	5,6	13,7
2011	16,51	3,37	13,05	1,93	10,49	2,23	6,68	13,6
2012	26,22	6,6	14,54	2,67	13,63	2,61	16,54	16,9
2013	29,97	9,65	23,89	4,48	15,7	2,62	16,1	15,1

Fonte: SFIT, elaboração própria.

*Legenda: A= Autos lavrados: legislação + saúde e segurança; IE= Itens embargados + interditados

continuação

Ano	CE		AM		RO		MG	
	A	IE	A	IE	A	IE	A	IE
2000	2,73	0,17	3,93	0,1	1,47	2,08	3,62	2,18
2005	1,64	0,16	3,63	0,1	0,89	0,23	3,79	2,72
2008	5,11	0,39	3,48	0,52	2,62	0,46	6,82	3,43
2010	8,55	0,71	11,47	0,75	17,02	0,52	15,18	4,31
2011	12,58	1,01	43,24	3,44	21,09	0,4	14,28	2,62
2012	11,06	1,11	52,08	3,12	38,61	6,74	10,08	2,22
2013	18,79	1,77	73,11	3,27	32,92	4,25	17,4	7,36

Fonte: SFIT, elaboração própria.

*Legenda: A= Autos lavrados: legislação + saúde e segurança; IE= Itens embargados + interditados

O crescimento é forte em todos os estados, mas novamente há significativa discrepância na dinâmica comparada entre eles. Enquanto em São Paulo a proporção de embargos/interdições por infração pouco mais do que dobra em comparação a meados dos anos 2000, e os autos são multiplicados por 10 em relação ao ano com menor incidência, na Bahia, no Amazonas, em Rondônia e no Ceará, a relação entre interdições/embargos e autuações por irregularidade cresce exponencialmente.

Concomitantemente, tem havido constante aumento dos valores pagos pelas empresas com multas trabalhistas nos últimos anos¹¹. Não por acaso, as reações empresariais têm crescido fortemente nos últimos tempos (como veremos no próximo item), o que corrobora a ocorrência das mudanças apontadas pelo SFIT na postura da Inspeção do Trabalho, pois emergem diretamente e manifestamente dessa inflexão.

Essa mudança no *modus operandi* da Fiscalização não advém de qualquer elemento evolutivo, a exemplo do tecnológico. Mesmo com a informatização na lavratura nos autos, verificou-se que a maioria das autuações permaneceu concentrada em poucos Fiscais (Filgueiras, 2012). Do mesmo modo, alterações nas normas também não explicam as mudanças, já que os embargos/interdições cresceram mesmo após dificuldades procedimentais engendradas pela Portaria nº 40/2011 do MTE. As facilidades ou obstáculos impostos aos agentes foram apropriados ou enfrentados de modo a incrementar a imposição das normas sobre os infratores, indicando que o fator fundamental do processo é político.

Apesar do avanço das mudanças na postura da Inspeção do Trabalho, a conciliação com os infratores ainda hegemoniza a instituição, tanto na direção como na base, liderada pela cultura do conciliacionismo (Filgueiras, 2012). Tanto assim que, em 2013, mesmo com as fortes alterações na postura fiscal, uma empresa flagrada cometendo ilícito tinha bem menos chances de ser autuada do que apenas receber uma orientação retórica.

A perenidade e o aprofundamento, ou não, dessa mudança no padrão de regulação do direito do trabalho pela fiscalização do MTE estão fortemente vinculados ao espraiamento dessa postura, hoje destoante, para o conjunto dos Fiscais.

Complementarmente, a postura fiscal mais impositiva, por meio de interdições, embargos e autuações, requer a vinculação com outros elementos que vão condicionar a natureza e o lastro dessa posição, como o nível de exigência técnica nas ações, a profundidade da inspeção etc. Todos esses fatores conspiram para recrudescer ou atenuar a regulação impositiva dos Auditores, e se colocam reiteradamente em sua atividade. O enfrentamento ou não desses desafios, dentro e fora do MTE, apontará os caminhos da instituição.

11 Em 2012 foram impostos 818 milhões de reais em multas, em 2013 foram 1,5 bilhões, e até meados de 2014 foram aplicados mais de 1 bilhão (IstoÉ, 2014).

Reações dos empregadores às mudanças na postura da fiscalização

A Fiscalização é aspecto constituinte da relação entre as classes sociais no Brasil, já que regula o direito do trabalho, um dos elementos que compõem a relação entre capital e trabalho. De acordo com o tipo de atuação que adota, a Inspeção pode contribuir para impor limites ao arbítrio do monopólio social dominante. Assim, a sua atuação necessariamente contribui para um tipo de hegemonia capitalista.

No âmbito da sua inserção na estrutura social, nos limites da atual relação entre classes sociais, a Fiscalização pode promover mais ou menos a efetividade das normas de proteção ao trabalho, contribuindo para uma hegemonia mais ou menos predatória, mais ou menos distributiva, em suma, para definir características do nosso capitalismo.

Sua atuação, em nenhuma hipótese, pode ser neutra, inclusive porque a própria promoção da efetividade da norma trabalhista constitui a defesa de um estágio na relação entre as classes, já que a própria norma é produto da disputa política entre capital e trabalho, em forma de prescrição. Defender a lei, portanto, é uma posição política e nada neutra na relação entre as classes, pois encampa um limite à exploração do trabalho.

Por outro lado, mesmo a Inspeção do Trabalho integrando a relação de classes, as posições por ela adotadas não a tornarão “pró-trabalhador” ou “pró-empresa”, genericamente, justamente porque, estando circunscrita à ordem vigente, a inspeção será sempre “pró” algum tipo de capitalismo. Uma Fiscalização do Trabalho mais rígida não será contrária às empresas, em abstrato, pois favorecerá os empregadores que cumprem a legislação. Assim, promoverá um capitalismo com maiores limites à exploração do trabalho, angariando a oposição das forças precarizantes. Essa mesma Fiscalização, em que pese promover melhores condições de vida aos trabalhadores, não patrocina sua emancipação, de modo que igualmente não pode ser qualificada como “pró-trabalhador”, genericamente.

É nesse processo que os Auditores Fiscais representam e contribuem para implementar, mesmo que não queiram ou não tenham consciência, interesses de classe. Como parte da ordem capitalista, os Fiscais colaboram para o tipo de feição que tal sociedade adquire. Por isso, é natural que trabalhadores, capitalistas e seus representantes diretos tentem e influenciem a Fiscalização que regula sua relação e seus interesses¹².

12 Nos últimos dois séculos muitos autores têm se debruçado sobre a relação entre Estado e classes sociais. O direito do trabalho, como instrumento de limitação da exploração do trabalho, mas por vezes elemento de sobrevivência do próprio sistema, é aspecto importante do debate. Ele consta em Marx (2002), através de uma análise da relação entre Estado, trabalhadores, capitalistas e o direito do trabalho em temas como jornada e higiene do trabalho. Pode ser identificado como uma das concessões às classes subalternas que formam a hegemonia debatida por Gramsci (2000). Ou aspecto da relação de forças que

O discurso do MTE, desde os primórdios, vincula defesa do trabalhador e conciliação entre capital e trabalho¹³. Qualquer que seja a ação da instituição, ela quase sempre vem acompanhada da retórica de que se dá em defesa do trabalhador. Acontece que a promessa de conciliação entre capital e trabalho que constitui o MTE é o próprio direito do trabalho, a efetividade da norma, a lei (seu cumprimento) é a conciliação. Como as ações do MTE, por meio dos Fiscais, residem na relação de classe, são suas consequências que revelam a natureza muitas vezes inconfessável das posições, evidenciando aquelas efetivamente representadas.

Ademais, como a forma de atuação do MTE condiciona um capitalismo mais ou menos predatório, ela tende a ser apoiada ou combatida por trabalhadores, por empresários e por seus representantes. As pressões podem ser detectadas sendo diretamente realizadas por esses agentes sobre os Fiscais, ou por meio das representações dos diferentes interesses no interior do próprio MTE.

No caso dos capitalistas, a relação entre modo de Fiscalização e defesa dos seus interesses é evidente. A postura das empresas está relacionada com sua lógica mais geral e com as particularidades no nosso capitalismo retardatário que, em síntese, apresentam grande aversão às formas de regulação que lhe impõem limites e, em particular, às normas de proteção ao trabalho. Destarte, o empresariado sempre defendeu enfaticamente que a fiscalização adotasse a postura de conciliação com os ilícitos, e refutou a imposição da norma de modo que seu descumprimento acarretasse perda financeira aos empregadores. Isso criaria um cenário de maior propensão ao cumprimento da legislação, por conseguinte, alteraria o padrão de hegemonia vigente (maior limite à acumulação), que nada interessa aos empresários.

Pesquisa organizada por Rosso (1999) sintetiza as posições empresarias em pesquisa com entidades no final dos anos 1990: “os empresários dizem não temer e até desejar serem fiscalizados” (Rosso, 1999, p. 28), assim como

[...] a fiscalização do trabalho deve existir, mas não para punir o patrão que descumpre as normas regulamentadoras e os acordos de trabalho, e sim para ensiná-lo e orientá-lo a não cometer abusos. Isto é, desde que inspeção do trabalho seja educativa, o número de inspetores deve ser suficiente para a realização desse trabalho (Rosso, 1999, p. 28).

É evidente sua visão sobre o papel que a instituição cumpre e suas expectativas sobre o comportamento da Fiscalização.

Por outro lado, ações da Inspeção que engendram risco aos empresários pelo descumprimento da lei sempre foram atacadas. O Grupo de combate ao

constituem o Estado capitalista na formulação de Poulantzas (1978). Nas próximas páginas veremos exemplos empíricos de que a relação entre classes não apenas atravessa como constitui o próprio Estado.

13 Ver, por exemplo, Araújo (1998).

trabalho análogo ao escravo, por exemplo, tradicionalmente muito mais impositivo do que a média da Fiscalização, é alvo recorrente de ataques dos capitalistas e seus representantes¹⁴.

Já no Rio grande do Sul, há pressão histórica dos empregadores sobre a Fiscalização na área de saúde e segurança. Vale citar o setor da construção civil, abordado pelo jornal *Zero Hora* (2012), que manifesta a grande insatisfação empresarial com o perfil menos conciliador da Inspeção no estado, especialmente pelo uso de embargos e interdições. A resistência dos empregadores infratores à postura não conciliatória da Fiscalização, na construção civil gaúcha, e suas repercussões, são tão acentuadas que foram parte de uma pesquisa efetuada por Rocha (2011). Em uma das entrevistas realizadas pela autora com um gerente de construtora, ele

[...] disse considerar o trabalho da SRTE abusivo, nada orientador e tampouco com caráter construtivo. Segundo ele, deveriam ser dados prazos para as obras, ao invés de embargá-las de vez, pois considera que existe falta de cooperação dos AFTS com o setor da construção civil (Rocha, 2011, p. 73).

Nos últimos anos, com as mudanças na Fiscalização, a reação empresarial tem se radicalizado. Dentre vários exemplos possíveis de citação, há o oeste da Bahia, onde um grupo de Auditores novatos passou a adotar um padrão homogêneo de imposição das normas sobre os infratores através das atuações e interdições/embargos em fins de 2010. Em menos de um ano, houve várias mobilizações dos empregadores de diferentes setores econômicos, dentre elas, o patrocínio de anúncios apresentados como reportagens nos meios de comunicação da região. A repercussão da atuação desse grupo de Auditores foi tamanha que até uma audiência pública foi promovida em 2011, no Congresso, para que empresários e seus representantes protestassem contra as ações do Estado, dentre as quais, expressamente citada, a Fiscalização no oeste baiano. Nas falas dos fazendeiros e seus prepostos foi reiteradamente criticada a aplicação de multas pela Fiscalização, seguidas de apelos à orientação e ao “bom senso” dos servidores:

A necessidade de priorização do aspecto orientativo das fiscalizações foi repisada pelo deputado Onyx Lorenzoni, autor do requerimento de convocação da audiência pública. O deputado se declarou contra o que classificou como “dogmas” de agentes públicos dedicados apenas a aplicar a “letra fria da lei” (Hashizume, 2012 [s.p.]).

14 Em 2007, as ações do Grupo chegaram a ser suspensas: “De acordo com a Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE, a visita dos senadores, que atacaram veementemente a fiscalização, instalou um clima de insegurança que colocou em risco a continuidade das operações. Vale lembrar que os auditores fiscais do trabalho que atuam na zona rural têm sido vítimas de violência por parte de fazendeiros descontentes com as atuações” (Sakamoto, 2007, [s.p.]).

Em Rondônia, que, como visto, vivenciou crescente imposição na postura fiscalizatória, as reações não foram diferentes. Em 2011, o Sindicato Patronal da construção civil lançou a seguinte nota acerca da inspeção do trabalho no estado:

As empresas associadas ao Sindicato das Indústrias da Construção Civil de Rondônia (Sinduscon-RO), vêm a público para protestar contra medidas exageradas e abusivas que estão sendo cometidas, todos os dias, pela estrutura de fiscalização da Delegacia Regional do Trabalho (DRT-RO), contra as construtoras que trabalham legalmente, pagam rigorosamente seus impostos e dão emprego formal a milhares de trabalhadores. Uma série de autos de infração emitidas contra empresas, demonstram claramente os absurdos assacados contra as empresas, ao contrário, aliás, de orientação do próprio Excelentíssimo Ministro do Trabalho, Carlos Lupi, que determinou **diálogo e bom senso. Sua Excelência, orientou, até, que seja dada oportunidade para que as empresas fiscalizadas possam ter a oportunidade de corrigir eventuais falhas, antes da aplicação de qualquer sanção** (Sinduscom, 2011, grifos nossos).

Mais importante do que a veracidade das alegações do Sindicato referentes à eventual posição do então ministro (que não teria poder para interferir nas inspeções, de todo o modo), é notar que os empregadores e seus representantes sistematicamente reivindicam uma postura conciliatória da Fiscalização do Trabalho em relação à desobediência das normas trabalhistas, já que esse padrão lhes beneficia ao permitir desrespeitar a lei sem risco de perda financeira.

Com a continuidade do avanço do perfil impositivo nas ações fiscais, as pressões empresariais atingiram um pico aparentemente inédito em 2013, tanto diretamente (assédio dos empregadores sobre os fiscais) quanto por meio de suas forças no interior do MTE.

O documento elaborado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) no final de 2012, intitulado de *101 Propostas para Modernização Trabalhista*, parece ter servido como indicativo e pauta para as ações do ano seguinte.

A fiscalização do trabalho pode ser meramente punitiva ou educativa. As empresas hoje sofrem, em geral, fiscalização estritamente punitiva, o que não lhes proporciona a possibilidade de corrigirem possíveis irregularidades. [...] A fiscalização do trabalho educativa possibilita a adequação da empresa às normas trabalhistas sem que seja punida economicamente (Confederação Nacional das Indústrias, 2012, p. 127).

O documento traz uma série de demandas dos empregadores, entre elas: antecipa os pedidos para não aplicação da NR 12 (norma que versa sobre máquina e equipamento e que foi atualizada em 2010 com a participação direta

e o consentimento dos próprios empresários), propõe prorrogação de prazo para apresentação de defesa e recursos para recolhimento das multas, instalação de conselho de julgamento de defesas e recursos com a participação das empresas, obrigatoriedade de que a Fiscalização seja acompanhada por representante da empresa, dupla visita da Fiscalização irrestrita a empresas de todos os portes. São propostas que indicam que a Fiscalização menos conciliatória tem incomodado, e almejam evitar perda financeira pelo descumprimento das normas, dificultando os instrumentos de imposição e/ou estimulando a conciliação com a ilegalidade. Elas se assentam no discurso de que:

Ao prestigiar a negociação e estimular a regularização da infração, ganha a empresa, que cumpre suas obrigações legais e sociais gerando emprego e boas condições de trabalho; ganham os empregados, que têm seus direitos respeitados e garantidos; e ganha o próprio Estado, que diminui os custos com a fiscalização. O caráter educativo deve se sobrepor ao caráter repressor do Estado (Confederação Nacional das Indústrias, 2012, p. 128).

Esse interesse na postura conciliatória com a ilegalidade, como sempre, e o ataque às mudanças na postura da Fiscalização, foram a tônica dos empresários em 2013. Em entrevista à Revista Proteção, um preposto da CNI resume bem o cenário:

O que vale mais? Multar, interditar ou resolver o problema? O auditor fiscal, em primeiro lugar, tem de informar e encontrar meios para a empresa entrar na legalidade”, aponta. Ele recorda que a “velha guarda” dos fiscais do Ministério do Trabalho fazia este papel. “A forma como eles promoviam a fiscalização era exatamente a de encontrar soluções possíveis antes de lavrar uma infração ou interditar, porque eles tinham formação e segurança no que estavam vistoriando (Renz, 2013, p. 43).

Interessante observar, tendo em vista as nossas considerações sobre classes sociais e Fiscalização, que a fala do representante empresarial, particularmente a falsa dicotomia entre impor a norma e “resolver o problema”, está fortemente presente no seio da Inspeção do Trabalho¹⁵.

O ataque às mudanças na Fiscalização veio também do presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Paulo Safady Simão (2013, [s.p.]):

A área de relações trabalhistas atravessa um de seus momentos mais turbulentos nos últimos anos. De um lado temos a atuação atabalhoada de fiscais do trabalho que de forma arbitrária têm interditado obras em todo o país. [...] Proliferam por várias

15 A esse respeito ver, mais uma vez, Filgueiras (2012).

partes do país, ações arbitrárias da fiscalização do Ministério do Trabalho atuando indiscriminadamente empresas, utilizando-se subjetivamente da figura de “análogo a trabalho escravo”, e expondo inadequadamente essas empresas à execução pública antes mesmo que essas denúncias sejam devidamente analisadas mesmo na esfera administrativa. [...] Fica denegrida a imagem da empresa, sem que nada aconteça com esse fiscal. Precisamos tomar providências urgentes para combater esses abusos.

As empresas, que historicamente enxergavam nos Fiscais consultores gratuitos para normas que não lhes interessava cumprir, estão se armando para enfrentar a nova realidade. Para isso, por exemplo, cresce a disputa no chamado campo jurídico (dentro da institucionalidade), que inclui promoção de eventos empresariais sobre a Fiscalização.

Ainda no campo jurídico, uma das frentes de ataque à mudança de postura da Fiscalização é o acionamento da Justiça do Trabalho. Mandados de segurança cresceram em vários estados, particularmente contra interdições e embargos. Dentro das regras do jogo, este seria o caminho a ser seguido pelos empregadores. Contudo, em que pese algum sucesso, especialmente nas primeiras ações, surgem obstáculos às pretensões empresariais na justiça¹⁶.

Desse modo, além dos caminhos legalmente previstos, empresários e representantes dos seus interesses adotam várias e diferentes frentes de ação, dentro e fora do MTE.

Uma das iniciativas no interior do MTE é a retirada de delegação aos auditores para interdição/embargo nos estados¹⁷. O primeiro caso foi em 2011, no Rio de Janeiro. Em 2013, os superintendentes de Rondônia, Paraná e Paraíba adotaram a mesma medida.

O caso de Rondônia foi objeto mobilizações dos Auditores e Procuradores do Trabalho, e ilustra bem a dinâmica dos interesses envolvidos. Segundo Santini (2013 [s.p.]):

[...] auditores fiscais da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Rondônia (SRTE/RO) reclamam de interferência política nas ações no Estado, e denunciam que, após embargo de um canteiro de obras da Hidrelétrica de Jirau, no Rio Madeira, em Rondônia, a categoria passou a sofrer constrangimentos e restrições. [...] Segundo a denúncia dos auditores, o representante da empresa teria tentado impedir o embargo.

16 Pequenas, médias e grandes empresa, de vários setores (panificação, portuário, têxtil, hoteleiro, cerâmicas etc.) têm tido negados mandados de segurança contra interdições e embargos da Fiscalização do Trabalho.

17 Historicamente predominou o entendimento de que a competência para interditar e embargar é do Superintendente do Trabalho de cada estado, que poderia ou não delegar essa competência aos Auditores. O Superintendente é um cargo de livre indicação pelo Ministro do Trabalho, que evidentemente coloca alguém de sua estrita confiança na atividade, em geral indivíduos de fora dos quadros da Fiscalização.

Em 2013, outras formas mais ou menos explícitas de interferência na Fiscalização pelos Superintendentes foram registradas, como a suspensão de uma interdição efetuada em Santa Catarina, sem sequer ter ocorrido regularização das situações de risco¹⁸. Pelo mesmo motivo, foi iniciado procedimento no Ministério Público Federal - MPF (1.13.000.001580/2013-71), em Manaus, contra o Superintendente do estado. No Paraná, o Superintendente foi mais longe e, após retirar dos Auditores a delegação para embargo/interdição, deixou de assinar um pedido de embargo:

O episódio é mais um na crise no MTE relacionada a intervenções de superintendentes no embargo de obras por parte de auditores fiscais. A categoria reclama de interferência política e pede a substituição das chefias na Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro e Rondônia. Em Curitiba (PR), os fiscais que tentaram embargar a obra antes da decisão judicial registraram 208 autos de infração, dos quais 189 referem-se a problemas de saúde e segurança, e falhas de proteção que expõem trabalhadores ao risco de acidentes (Santini; Carstensen, 2013 [s.p.]).

Assim como ocorreu em outros anos, os empresários também buscaram reuniões e eventos com o ministro e dirigentes do MTE na defesa dos seus interesses. Em reunião com o atual e o ex-ministro, representante da FIRJAN pediu prorrogação do prazo para cumprimento da NR 12 (Ministério do Trabalho e Emprego, 2014a). A mesma pressão foi efetuada em evento em Santa Catarina, quando representantes das empresas teriam obtido o compromisso do atual ministro para realização de audiências públicas para debater a NR 12, e defenderam que até a conclusão dessas audiências a norma fosse suspensa para as máquinas que já estavam em operação quando ela passou a vigorar (Soares, 2013).

Em novembro, foi a vez dos proprietários rurais pressionarem em evento com o ministro. Segundo texto da própria assessoria do MTE, “Após ouvir as reivindicações das classes, o ministro admitiu a hipótese de rever o texto da norma”, em referência à NR 31, que estabelece condições de saúde e segurança no trabalho rural (Ministério do Trabalho e Emprego, 2014b [s.p.]).

Como prometido em suas “101 propostas”, a CNI entregou ao ministro do trabalho pedido de criação de um conselho de recursos na pasta, que seria tripartite – com representantes do MTE, dos empresários e dos empregados – e julgaria os

18 Segundo o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) o fato provocou a “exposição de trabalhadores a risco grave e iminente à sua saúde e integridade física, face ao indeferimento dos termos de embargos de interdições sem a devida justificativa técnica quanto a ausência do risco ocupacional. [...] os AFTs, tem enfrentado resistências internas (da própria instituição o MTE) para fazer cumprir um direito mínimo para os empregados, que é de trabalhar num ambiente seguro” (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, 2014 [s.p.]).

recursos contra autuações. Segundo Alexandre Furlan, vice-presidente da CNI: “Hoje, o mesmo fiscal que autua é o que dá a resposta sobre o recurso das empresas” (Frias, 2013). Isso não é verdade, pois os Fiscais que autuam não analisam suas autuações, mas a iniciativa indica que as multas incomodam de maneira crescente o empresariado, mesmo com valores congelados há anos.

Fora do MTE, mas no âmbito do Estado, empresários e seus representantes também defenderam seus interesses vinculados à Fiscalização do Trabalho no Congresso Nacional. Em 2013, suas principais pautas foram: o conceito de trabalho análogo ao escravo, com o objetivo de restringi-lo para reduzir o alcance da Inspeção; e, mais uma vez, a NR 12, buscando adiá-la para manter as máquinas desprotegidas: “empresários defendem que a adoção de norma de segurança de máquinas só valha para as máquinas novas, e pedem mais prazo para adequação, em Comitativa de 60 representantes industriais, liderada pela CNI, participa de audiência pública na Câmara dos Deputados” (Souza, 2013).

O assédio direto aos Auditores Fiscais ocorreu em diversos lugares do Brasil em 2013, como no Mato Grosso do Sul. Segundo Santos (2013, [s.p.], grifos nossos):

“Estamos vivendo um terrorismo, já que os fiscais não seguem a NR28, ou seja, ao invés de apontar falhas no canteiro de obras e notificar o responsável para solução, eles já chegam multando e embargando as obras”, desabafa Valdemir da Costa Jacomini, diretor da Associação da Indústria da Construção Civil de Dourados. [...] Os representantes da Associação da Indústria da Construção Civil de Dourados afirmam que não querem trabalhar sem fiscalização, pelo contrário. **“Queremos que o trabalho dos fiscais seja feito dentro do bom senso, com notificação, prazo para regularização e, em último caso, embargo e multa, mas não podemos permanecer inertes diante desse comportamento que tem causado prejuízo e tirado nossa tranquilidade para continuar gerando emprego e renda”,** conclui Jacomini.

Como de praxe, o interesse empresarial é que a Inspeção concilie com a ilegalidade, dando oportunidades de descumprimento das normas sem risco financeiro. As autuações e os embargos/interdições, instrumentos de imposição da lei, são sempre os inimigos.

Mas a disputa pelos nortes da Fiscalização transcende as ações supracitadas. Em 2013, empregadores ameaçaram Fiscais em diferentes estados. No Mato Grosso, o irmão da senadora Kátia Abreu, dono de fazenda onde houve resgate de trabalhadores em condição análoga à de escravos, em sua defesa

[...] faz referência à chacina de Unai (MG), em 2004, quando três fiscais do trabalho foram mortos em uma emboscada: A sorte de Vossa Senhoria e dos fiscais é que eu não tenho personalidade marcada pela psicopatia e acredito na justiça dos homens, senão certamente vocês teriam o mesmo destino daqueles fiscais de Unai (Campanha, 2013, [s.p.]).

Já no referido oeste baiano, as iniciativas para dissuadir os Fiscais se radicalizaram, e quatro deles foram ameaçados por fazendeiros após efetuarem interdições em algodozeiras, sendo obrigados a deixar a região¹⁹.

A resistência do empresariado brasileiro em respeitar as normas trabalhistas é evidente, e tem na defesa da postura conciliatória da Fiscalização uma de suas estratégias. O caso da NR 12 é bastante elucidativo. Complementando todas as suas tentativas de embaraço à norma, no final do ano a CNI fez proposta de nova redação da NR 12, na qual insere diversas alterações no texto justamente para evitar interdições e autuações²⁰, ou seja, para poder usar suas máquinas irregulares. Isso evidencia, concomitantemente, que o incremento das medidas impositivas da Fiscalização está incomodando e surtindo efeito.

A retórica empresarial para rejeitar a norma trabalhista é a mesma de sempre: “A norma é tecnicamente boa, mas impossível de ser cumprida. Precisamos evoluir para um ponto de equilíbrio” (Zanatta, 2013 [s.p.]), como alegou o presidente da Associação Brasileira da Indústria da Panificação, José de Oliveira. As empresas, por óbvio, reclamam dos custos e do aumento das autuações, esquecendo que não apenas participaram de anos de negociações até a entrada em vigor da nova NR, como elas mesmas aceitaram os termos da norma²¹.

Ademais, os dados da Fiscalização desmentem a hipótese de inviabilidade do cumprimento da NR. A proporção entre itens interditados e liberados se mantém praticamente a mesma nas últimas duas décadas, inclusive depois das alterações da NR 12. Ou seja, as empresas regularizam as máquinas usadas ou as trocam

19 Em fevereiro de 2014, foi registrada nova ameaça aos auditores da região: “Chegou conhecimento do MTE, na presente data, denúncia de que foram feitas graves ameaças contra a integridade física de auditores fiscais do trabalho da Gerência Regional do Ministério do Trabalho e Emprego de Barreiras/BA, visando intimidar a fiscalização na região” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2014c).

20 Pela proposta, autuações e interdições seriam praticamente inviabilizadas, constando no texto, entre outros: “Deve ser obrigatoriamente observado: I – **fiscalização de natureza prioritariamente orientadora**, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento, conforme avaliação de risco elaborado por profissional legalmente habilitado; II - **critério de dupla visita para cada item fiscalizado antes da lavratura de auto de infração**; III – **interdição da máquina ou equipamento somente após cumpridas as exigências do elaboração de laudo técnico circunstanciado, conforme previsto no item 12.1.3 desta Norma, e após esgotados e examinados, com decisão final, as defesas e recursos administrativos cabíveis**” (Confederação Nacional das Indústrias, Proposta Empresarial, 2013, grifos nossos).

21 “Esta é uma pauta que se discutia há 20 anos, com o argumento de que não se pode aplicar porque gera custo”. Gawryzewysk (2013, [s.p.]).

quando inviáveis por concepção. A questão é que, ao contrário do que estavam acostumados, os empresários viram que apenas assinar a NR 12 e não a cumprir não seria suficiente, pois cresceu a imposição da Inspeção Trabalhista e ficou mais difícil/arriscado desrespeitar a norma.

Vale ressaltar, mais uma vez corroborando a relação entre reação das empresas e mudança da Fiscalização, que esta é mais assediada justamente nos temas em que os autos e interdições estão ficando cada vez mais frequentes (NR 12, 18, 31, resgates de trabalhadores).

Enquanto os empregadores agem com o mesmo norte, a postura dos sindicatos de trabalhadores é oscilante, e acompanha sua combatividade (ou não) e especialmente sua relação com o direito do trabalho em geral. Nas últimas décadas, o movimento dos trabalhadores, refletindo seu enfraquecimento político, normalmente esteve mais próximo da Fiscalização para protestar contra a proibição de descontos de taxas sindicais ilegais (Filgueiras, 2012). Não raramente, os sindicatos laborais foram refratários ao endurecimento da fiscalização, exatamente do mesmo modo que defendem a flexibilização do trabalho, mesmo setores do movimento que, um dia, foram mais ativos, iludidos pela falsa dicotomia entre regulação e emprego. O discurso empresarial obteve hegemonia mesmo entre os representantes dos trabalhadores, apesar de não linearmente.

Algumas forças se apresentam em defesa do endurecimento da Fiscalização, ainda que dispersas e não exatamente organizadas²². Um grande alento à efetividade do direito do trabalho surgiu no próprio Estado, por meio de uma ação civil pública ajuizada no final do ano passado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT). Ela pede que a competência para interdição e embargo seja privativa dos Auditores, eliminando a figura do Superintendente do processo, e garantindo plena autonomia às ações fiscais. No início de 2014 o MPT obteve liminar favorável no Tribunal do Trabalho da 14ª Região e, mantido tal entendimento ao final da ação, serão alteradas substancialmente as bases da regulação do direito do trabalho no país.

Norte em disputa

A forma como a Fiscalização do Trabalho atua é parte da relação entre as classes sociais. É também, e como parte dessa relação, um elemento da hegemonia capitalista no Brasil, pois contribui para o padrão de contratação, uso, vida e morte dos trabalhadores no país. Enfim, a inspeção trabalhista contribui para

²² Ver, por exemplo, o apoio do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário de Carga Líquida e Gasosa, Derivados de Petróleo e Produtos Químicos do Rio Grande do Sul, por meio do “alerta aos trabalhadores e sociedade”, que faz defesa explícita e enfática dos instrumentos de embargo e interdição pela Auditoria Fiscal.

traços do nosso capitalismo, seu caráter mais ou menos predatório, mais ou menos concentrador.

Nos últimos anos tem ocorrido incremento sistemático de uma regulação mais impositiva do direito do trabalho pela Fiscalização, alterando parcialmente seu padrão. Como consequência, os interesses empresariais têm radicalizado suas ações dentro e fora do MTE, objetivando paralisar esse processo e reestabelecer a completa hegemonia do padrão conciliatório na Inspeção.

Na atual conjuntura, é inviável prever o perfil de Inspeção Trabalhista que se estabelecerá nos próximos anos. As mudanças recentemente vividas podem ser aprofundadas, arrefecidas, ou pode retornar o *status quo* anterior de amplo predomínio de conciliacionismo. Isso vai depender da capacidade de imposição dos interesses das forças em disputa.

Para o recrudescimento das mudanças na Inspeção do Trabalho, há novos desafios, como atualizar o valor das multas, acelerar seu processamento e imposição, tornar rotineira a criminalização do desrespeito a embargos e interdições, tornar as intervenções mais profundas (maior aplicação técnico-científica nas ações fiscais), impedir postergações da validade de normas de proteção ao trabalho ou retrocesso daquelas existentes, entre outros.

Parte essencial da disputa acerca dos nortes da fiscalização do trabalho reside nos novos auditores ingressos, como indicam especialmente os casos das turmas de 2010 e 2011.

Referências

- ARAÚJO, Ângela. **A construção do consentimento**. São Paulo: Scritta, 1998.
- BRASIL. **Decreto nº 4.552**, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. **Decreto-Lei 5.452**, de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Disponível em: <http://www.dji.com.br/decretos_leis/1943-005452-clt/ct.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- CAMPANHA, Pedro Ivo. Irmão de senadora é acusado de explorar trabalho escravo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11/11/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1369577-irmao-de-senadora-e-acusado-de-explorar-trabalho-escravo.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- CARDOSO, Adalberto; LAGE, Telma. **As normas e os fatos**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS - CNI. **Construtoras terão dois anos para substituir elevadores em canteiros de obras** 2013. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/05/1,13346/construtoras-terao-dois-anos-para-substituir-elevadores-em-canteiros-de-obras.html>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. **101 propostas para modernização trabalhista**. Brasília: CNI, 2012.

_____. **Proposta Empresarial** - Minuta – NR 12 – “Usuários” e “Fabricantes”. 2013. Disponível em: <www.cni.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2014.

FILGUEIRAS, Vitor. **Estado e direito do trabalho no Brasil**: regulação do emprego entre 1988 e 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

FRIAS, Maria Cristina. Autuações Trabalhistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11/12/2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HASHIZUME, Maurício. Ruralistas miram além da revisão do Código Florestal. **Repórter Brasil**, 09/02/2012. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2012/02/ruralistas-miram-alem-da-revisao-do-codigo-florestal/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ISTOÉ. **Empresas pagaram R\$ 1 bi em multas trabalhistas em 2014**. 24/09/2014. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20140924/empresas-pagaram-multas-trabalhistas-2014/192738.shtml>>. Acesso em: 27 set. 2013.

KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros. As instituições públicas e o processo de flexibilização das relações de trabalho no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, CAMPINAS. **ANAIS... CAMPINAS**, SET. 2007.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Trad. Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Portaria n.º 40**, de 14 de janeiro de 2011. Disciplina os procedimentos relativos aos embargos e interdições. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812DC56F8F012DC8BB7A0946C7/Portaria%20n%20%20C2%BA%2040%20%28Embargo%20e%20Interdi%C3%A7%C3%A3o%29_retificada.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014. .

_____. Ministro comenta na Firjan NR-12 e terceirização. **Portal do Trabalho e Emprego**, 23 de novembro de 2014a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/ministro-debate-nr-12-e-terceirizacao-com-empresarios-na-firjan/palavrachave/firjan-manoel-dias.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. NR 31 passa por discussão em SC. **Portal do Trabalho e Emprego**, 23 de novembro de 2014b. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/nr-31-passa-por-discussao-em-sc/palavrachave/nr.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. MTE repudia ameaças a auditores em BA. **Portal do Trabalho e Emprego**, 23 de novembro de 2014c. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/mte-repudia-ameacas-a-auditores-em-ba.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

GAWRYZEWSKY, Mario. Sinait e líderes sindicais defendem a aplicação da NR 12 em debate na CTASP. **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho**, 20/11/2013. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/?r=site/noticiaView&id=8517>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

PIRES, Roberto. Compatibilizando direitos sociais com competitividade: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1354, ago. 2008.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Trad. Rita de Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

RENZ, Elisabeth. Atividade colocada em xeque. **Revista proteção**, set. 2013. Disponível em: <https://www.sinait.org.br/docs/FiscalizacaoSST_Especial261.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ROCHA, Éilda Jamile. **Avaliação de embargos e interdições na construção civil**: estudo de caso em uma construtora e incorporadora de Porto Alegre. 2011. 90f. Monografia (Bacharelado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34398/000789681.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ROSSO, Saidi dal (org.). **A inspeção do trabalho**. Belo Horizonte: Sinait, 1999.

SAKAMOTO. Ministério suspende fiscalizações de trabalho escravo. **Repórter Brasil**, 21/09/2007. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2007/09/ministerio-suspende-fiscalizacoes-de-trabalho-escravo/>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SANTINI, Daniel. Auditores reclamam de interferência política em Rondônia. **Repórter Brasil**, 16/08/2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/09/auditores-reclamam-de-interferencia-politica-e-pedem-substituicao-de-superintendentes>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SANTINI, Daniel; CARSTENSEN, Lisa. Após medidas emergenciais, reforma da Arena da Baixada é liberada. **Repórter Brasil**, 09/10/2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/10/apos-medidas-emergenciais-reforma-da-arena-da-baixada-e-liberada>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

SANTOS, Marcos. Mais de 50% das obras em Dourados estão embargadas. O Progresso, Dourados, Caderno A, 03/04/2013. Disponível em: <<http://www.progresso.com.br/caderno-a/mais-de-50-das-obras-em-dourados-estao-embargadas>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

SIMÃO, Paulo. Paulo Simão fala sobre os desafios da Construção em discurso de abertura do 85º ENIC. Enviado por Ana Carla de Oliveira Sodré. **Câmara Brasileira da Indústria da Construção** - CBIC, 03/10/2013. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/sala-de-imprensa/noticia/paulo-simao-fala-sobre-os-desafios-da-construcao-em-discurso-de-abertura-do>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL - SINDUSCOM. Nota do Sinduscon - Fiscais da DRT perseguem construtoras e contrariam orientação do Ministério do Trabalho. **Tudo Rondônia**, 7/08/2011. Disponível em: <<http://www.rondoniagora.com/noticias/fiscais-da-drt-perseguem-construtoras-e-contrariam-orientacao-do-ministerio-do-trabalho-2011-08-07.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS - SINAIT. **Carta do SINAIT ao ministro do MTE**. 2014. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/docs/ReuniaoComMinistro.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2014.

SOARES, Beto. Ministério do Trabalho fará audiências públicas sobre NR 12 em 2014. **Portal FIESC**, 09/12/2013. Disponível em: <www.fiescnet.com.br>. Acesso em: 12 jan. 2014.

SOUZA, Maria José. Empresários defendem corte temporal para adoção de norma de segurança de máquinas. **Portal da Indústria Brasileira**, 19/11/2013. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/11/1,28996/empresarios-defendem-corte-temporario-para-adocao-de-norma-de-seguranca-de-maquinas.html>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. M. Irene Szmrecsányi e Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

ZANATTA, Mauro. Adaptação de máquinas custará bilhões. **Estadão** [online], Economia, 12/11/2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,adaptacao-de-maquinas-custara-bilhoes-imp-,1095816>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

ZERO HORA. **Construtores em conflito com fiscais**. 2012. Disponível em: <<http://www.relacoesdotrabalho.com.br/profiles/blogs/no-zero-hora-construtores-em-conflito-com-fiscais>>. Acesso em: 01mar. 2012.

Recebido em 16/07/2014

Aprovado em 05/10/2014