

A MODERNIZAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Renato Bignami*

“Tudo o que é sólido desmancha no ar, tudo o que é sagrado é profanado, e os homens são finalmente forçados a enfrentar com sentidos mais sóbrios suas reais condições de vida e sua relação com outros homens.”

Karl Marx*

“A legislação do trabalho, sem inspeção, é mais um exercício de ética que uma disciplina social obrigatória.”

Francis Blanchard

Sumário: 1. Introdução. 2. Origens e formação da Inspeção do Trabalho. 3. A Inspeção do Trabalho no Brasil. 4. A modernização da Inspeção do Trabalho. 5. Conclusões. Bibliografia.

RESUMO

A evolução da Inspeção do Trabalho no Brasil e no mundo é o objeto de estudo da presente monografia. A globalização da economia sofrida pela humanidade no curso dos últimos trinta anos, sem precedentes na história, trouxe novos métodos de trabalho, baseados na externalização produtiva e na subcontratação em rede como paradigmas permanentes de um mundo também

* Auditor-Fiscal do Trabalho. Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em São Paulo. Bacharel e mestre em direito do trabalho pela Universidade de São Paulo. Doutor em direito do trabalho e da seguridade social pela Universidad Complutense de Madrid.

* Citado por Marshall Berman em *Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 1986. Pág. 88. Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho, 1974-1989.

permanentemente em mutação. A modernização da Inspeção do Trabalho surge como uma agenda absolutamente necessária que deverá contar com a introdução de diversos mecanismos de natureza administrativa no ordenamento laboral para que essa centenária instituição siga garantindo a efetividade dos direitos sociais.

Palavras-chave: Inspeção do Trabalho, globalização, administração pública do trabalho, direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, fraude social, Organização Internacional do Trabalho.

1. INTRODUÇÃO

A Inspeção ou Fiscalização do Trabalho é a instituição encarregada, no ordenamento jurídico brasileiro, de velar pela aplicação e a efetividade da legislação do trabalho. Sem inspeção, o Direito do Trabalho perderia um dos instrumentos mais poderosos para a garantia da efetividade de suas instituições e a sociedade correria o risco de ver os últimos dois séculos de avanços sociais se diluírem por completo. No Brasil, a inspeção do trabalho é realizada pelos auditores-fiscais do Ministério do Trabalho.

A Inspeção do Trabalho vem sendo uma das principais protagonistas da história contemporânea e esse fato decorre diretamente da capacidade de inquietação, reflexão, indignação, dedicação e espírito público que os inspetores demonstraram no decorrer dos últimos 200 anos de história da era industrial - e pós-industrial -, ao redor do mundo todo. Aliada a essas características, uma boa dose de entusiasmo para seguir adiante, muitas vezes por caminhos alternativos, buscando cada vez mais o aprimoramento dessa vocação, é essencial para o sucesso e o fortalecimento da instituição.

Foi assim desde sua fundação, como organização pública com poderes de vigilância e controle sobre o ambiente de trabalho, com vistas a prevenir os diversos males advindos dos novos métodos e processos produtivos que iam surgindo, notadamente aqueles relacionados com a exploração do trabalho infantil¹. Primeiramente na

Inglaterra, berço da Revolução Industrial, em que os primeiros *factory inspectors* tardaram em compreender a funcionalidade de sua intervenção em meio ao *laissez-faire* reinante à época², e logo em seguida na França, país no qual os *voltigeurs de la republique*³ tiveram papel fundamental no estabelecimento de padrões civilizatórios para uma sociedade industrial europeia que rompia com seu passado servil e evoluía para o binômio “livre iniciativa - trabalho assalariado”, o modelo de inspeção pública do ambiente de trabalho foi pouco a pouco sendo reproduzido em diversas nações⁴.

Assim, é justamente por meio desse olhar estatal/oficial que os auditores-fiscais do trabalho garantem a efetividade da legislação de proteção ao trabalho no Brasil, aprofundando, dessa maneira, o próprio Estado Democrático e Social de Direito⁵. Dessa forma, no âmbito desse conceito da mais alta relevância, cumpre reafirmar que a Inspeção do Trabalho é instituição de Estado, essencial à boa governança e à coesão social, pois garante direitos fundamentais dentro de um saudável equilíbrio entre os valores da livre iniciativa e do trabalho. Por meio dos serviços de inspeção, garante-se não só a correção das condições de trabalho como também a concorrência leal e correta entre as empresas. Dessa maneira, repise-se, são os mais altos valores de Estado, não de governo, que devem prevalecer na condução da Inspeção do Trabalho. Advindas desse fundamento encontram-se algumas das prerrogativas mais básicas e elementares tradicionalmente relacionadas com essa instituição, notadamente a autonomia e a independência⁶.

Dentre outros - e também por esse motivo - toda a atividade da inspeção brasileira está lastreada em atividade planejada que, por sua vez, encontra respaldo no Plano Plurianual da União e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ambos previstos na Constituição Federal⁷, assim como a própria organização da Inspeção do Trabalho⁸. O mesmo fundamento demonstra que se tornam agendas ainda pendentes e, diga-se de passagem, cada vez mais prementes, o estabelecimento de uma Política Nacional de Inspeção do Trabalho, que conte com mecanismos de formação permanente dos auditores-fiscais do trabalho, a ser elaborada de forma tripartite, o redirecionamento dos trabalhos de inspeção e auditoria para que se concentrem no controle de todo tipo de fraude estabelecida no âmbito das relações de trabalho, com vistas a promover o trabalho decente e a garantir o gozo dos

direitos fundamentais no trabalho, a atualização do sistema de aplicação de sanções administrativas e a internacionalização da inspeção, por meio do estabelecimento de um cadastro nacional de peritos em temas de relevância internacional e da ratificação de convênios firmados com os órgãos de inspeção dos demais países, com vistas a ampliar as possibilidades de controle sobre os diversos ambientes de trabalho, sobretudo nos casos que envolvam empresas participantes das cadeias globais de fornecimento.

Os recentes movimentos em direção à modernização da legislação trabalhista, em que pese toda e qualquer merecida crítica negativa quanto ao real valor renovador das medidas propostas e publicadas, apenas reforçam a necessidade e a readequação do prumo da nova inspeção do trabalho brasileira. Afinal, em um cenário no qual a flexibilidade é a principal força motriz das relações de trabalho, é na completa proteção aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador e no combate ferrenho a todo e qualquer tipo de fraude social que reside a centralidade da moderna inspeção do trabalho.

Por fim, é importante alertarmos o leitor do presente artigo de que se utiliza aqui o termo modernidade e suas variantes sem ignorarmos o risco de nos depararmos com os mesmos sofismas que norteiam os atuais ventos reformistas do ordenamento jurídico laboral. O que é, ao cabo, ser moderno diante de tamanha complexidade alcançada pelas atuais relações de trabalho? Entretanto, no presente artigo, buscamos muito mais uma aproximação com o sentido de modernidade cambiante vislumbrada por Marshall Berman, Hannah Arendt e Michel Foucault, em algumas de suas obras mestras, que como uma categoria intrinsecamente evolutiva e benéfica para a sociedade, no sentido que se buscou imprimir pelos arautos do novel reformismo laboral brasileiro.

Mais do que nunca a mutabilidade está presente nas modernas relações de trabalho. Da mesma forma deve responder a Inspeção do Trabalho, a fim de continuar atual e essencial para a boa governança global e garantia do progresso social da humanidade.

2. ORIGENS E FORMAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

A Inspeção do Trabalho nasceu quando o Estado passou a intervir de forma incisiva e definitiva nas relações de trabalho, sendo coetânea à própria origem do Direito do Trabalho, dentro de uma concepção lógico-formalista da gênese deste ramo da ciência do direito, enquanto sistema normativo de proteção ao trabalhador⁹. Assim, não é tarefa fácil precisar o momento exato de sua criação, tanto quanto não é fácil precisar o momento exato do início da intervenção do Estado nas relações de trabalho assalariado.

As péssimas condições de trabalho verificadas nas fábricas e tecelagens britânicas, francesas, norte-americanas, alemãs, comprometendo a saúde e a segurança de milhares de crianças e mulheres no limiar do século XIX, foram definitivas para o surgimento das primeiras normas de proteção. Muito comuns foram os relatos e descrições de mulheres, crianças e homens adultos, em vários textos do início do século XIX, como em Saint-Simon, em Bland, Brown e Tawney, em Villermé e Proudhon¹⁰, dando conta da situação precária em que se encontravam. As jornadas de trabalho muitas vezes ultrapassavam catorze horas diárias, as mulheres grávidas desmaiavam e se intoxicavam nos locais de trabalho, crianças com oito, sete anos ou até menos, trabalhavam sem parar. As fábricas incendiavam-se, matando centenas de trabalhadores presos na planta industrial, incapazes de escapar, pois não havia vistoria dos bombeiros à época nem normas de segurança para a construção dos locais de trabalho. Gases, fuligem, líquidos, pós altamente prejudiciais à saúde e outras chagas a flagelar os trabalhadores do início do século XIX eram comuns. Não é por demais concluir, portanto, que o surgimento do trabalho subordinado, nas condições preconizadas pelo liberalismo durante a Revolução Industrial, criou circunstâncias para que diversas doenças ocupacionais surgissem ou se agravassem. Essa degeneração do ambiente de trabalho deu ensejo para que a pressão da classe operária ocorresse, acarretando, assim, o surgimento das primeiras normas protetoras, como uma resposta do Estado na forma de uma maior intervenção nas relações contratuais de trabalho.

Dessa forma, surgiu na Inglaterra, em 1802, a primeira lei de proteção, a chamada Lei de Peel, que estabelecia uma jornada máxima de doze horas para o trabalho dos menores de doze anos. Não obstante ser esta a primeira tentativa de intervenção na autonomia dos contratantes, sua exequibilidade não se verificou na vida concreta do

chão de fábrica. A inspeção era facultativa e atribuída a eclesiásticos, magistrados e industriais aposentados que tinham a faculdade de cobrar multas que lhes correspondiam em cinquenta por cento de seu valor. Dessa forma, estuda-se a chamada Lei de Peel mais pelo seu interesse histórico, por representar um verdadeiro avanço na compreensão do papel do Estado no controle das relações de trabalho subordinado, ceifando as bases do pensamento liberal da época consubstanciado no *laissez-faire*, que por sua efetiva contribuição para a melhoria das condições de trabalho de então.

Logo em seguida, haja vista aquela tímida demonstração de intervencionismo não ter sido suficiente para aquietar a classe operária, surgiu em 1833, também na Inglaterra, a primeira Lei de Fábrica. O Lord Althorp's Act ou ainda o 1833 Factory Act, como é conhecido nos países de língua inglesa, foi o marco inicial da Inspeção do Trabalho no mundo, compreendida como órgão do Estado instituído para regular e controlar as relações de trabalho. Assim, foram nomeados para as tarefas quatro inspetores que tinham o poder de entrar nas fábricas, efetivar as normas de proteção então vigentes e impor sanções aos infratores. Mesmo dispondo de poucos inspetores, a reação popular foi positiva o bastante para que o intervencionismo estatal aumentasse, ensejando o desenvolvimento do Direito do Trabalho. Em 1844, separaram-se as funções administrativas das judiciais, cabendo aos inspetores as primeiras e aos juizes as últimas¹¹.

Com o advento da Organização Internacional do Trabalho - OIT, criada por meio do Tratado de Versalhes, em 28 de junho de 1919, firmado pelas potências aliadas com a Alemanha para por fim à Primeira Guerra Mundial (1914-19), observou-se um grande impulso para o Direito do Trabalho, notadamente em sua vertente internacional¹². Com efeito, em seu preâmbulo, a Constituição da OIT deixa claras as motivações para a sua criação. São razões de ordem humanitária, no tocante à busca pela melhoria das condições de vida de milhões de trabalhadores; de ordem política, com relação à manutenção da justiça social como único meio para manter a paz duradoura entre as nações, evitando-se, assim, outra guerra mundial; e de ordem econômica, quanto à uniformização de uma tábua de direitos sociais básicos para todos os trabalhadores dos países-membros, promovendo a melhoria das condições de vida dessas pessoas, com

distribuição de renda e redução das assimetrias existentes entre as várias regiões do mundo.

Com relação à Inspeção do Trabalho, interessam de modo peculiar as convenções 81 e 129, e as recomendações 81 e 133 a elas relativas, entre outras de cunho genérico, mas que também dizem respeito à governança no ambiente de trabalho¹³. A Convenção nº 81, elaborada durante a 30ª Conferência Internacional do Trabalho - CIT e adotada em 11/07/1947, indica a necessidade de se criar nos Estados que a ratificarem¹⁴ um serviço governamental de Inspeção do Trabalho, dando especiais poderes aos inspetores para ingressarem a qualquer horário do dia ou da noite nos locais de trabalho, sem prévio aviso, com a finalidade de assegurar o cumprimento da legislação social nas indústrias e no comércio. A Convenção nº 129, elaborada durante a 53ª CIT e adotada em 25/06/1969, amplia o âmbito de atuação da Inspeção do Trabalho para a agricultura e outras categorias de trabalhadores, não importando a forma de remuneração ou do contrato de trabalho¹⁵.

Essas convenções, juntamente com as recomendações que as acompanharam, são complementares. Assim, no tocante ao âmbito de atuação da Inspeção do Trabalho, verifica-se uma ampliação gradual quanto às atribuições essenciais da instituição. Inicialmente restrita apenas à inspeção nos estabelecimentos industriais, indicando a origem do próprio Direito do Trabalho¹⁶, a evolução natural da Inspeção do Trabalho passou pela ampliação de suas competências para também inspecionar estabelecimentos comerciais, indicados como sugestão na própria Convenção nº 81, e estabelecimentos agrícolas, expressamente mencionados na Convenção nº 129, agregando-se, então, os três setores da economia que empregam trabalhadores. Além disso, a própria Convenção nº 129, em seu art. 5º, incluiu outras categorias de trabalhadores como beneficiários dos serviços de inspeção, tais como arrendatários, membros de cooperativas ou familiares do produtor, ampliando-se a proteção normativa para além das clássicas relações de trabalho subordinado.

Quanto à estrutura da instituição, as convenções citadas mencionam a necessidade de existir uma única autoridade central¹⁷, responsável pela sua supervisão e controle geral. O pessoal da Inspeção do Trabalho deverá de ser constituído por funcionários públicos¹⁸, com formação complementar e treinamento adequado¹⁹,

garantindo-se a eles os meios materiais e locais de trabalho apropriados, bem como facilidades de transporte e reembolso das despesas²⁰. Devem ainda ser-lhes garantidas a independência²¹ e a neutralidade²² necessárias para o exercício de suas funções, não lhes podendo ser confiadas funções outras que não aquelas relacionadas diretamente com a Inspeção do Trabalho.

A missão da Inspeção do Trabalho resume-se, assim, em três princípios básicos²³:

Velar pela aplicação da legislação trabalhista;

Orientar empregadores e trabalhadores quanto ao cumprimento da legislação trabalhista;

Noticiar às autoridades competentes qualquer fato que não esteja em seu âmbito de atuação.

3. INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

A Inspeção do Trabalho no Brasil seguiu de perto os movimentos político-ideológicos ocorridos no curso de nossa história republicana. Se, no final do século XIX, o Brasil era, ainda, um país de escravidão, no início da era republicana os esforços políticos buscaram desvincular a imagem do país daquele nefasto modo de produção. O surgimento da Inspeção do Trabalho nos países centrais europeus está ligado ao fenômeno da industrialização e suas consequências, ocorrido nesses países no curso dos séculos XVIII e XIX. O Brasil, entretanto, assistiu a uma industrialização tardia, ocorrida principalmente após a primeira guerra mundial (1914-18), período em que a escassez de produtos industrializados teria sido o principal incentivo para a proliferação das indústrias em nosso país²⁴.

A evolução da nomenclatura do cargo, no Brasil, é bastante reveladora da evolução dessa centenária instituição. Etimologicamente, a palavra inspetor quer dizer aquele que vê, observa e fiscaliza, e vem do latim *inspector*, significando aquele que olha em, mergulha os olhos em, examina ou passa revista²⁵. Daí a importância crucial da visita ao local de trabalho, onde o inspetor pode, por meio dos seus sentidos, verificar se a norma está sendo efetivamente cumprida, isto é, se o contrato de trabalho corresponde

com a realidade das condições do meio ambiente de trabalho em toda sua magnitude. A Lei nº 6.986, de 13 de abril de 1982, alterou a denominação dos cargos no Brasil de inspetores do trabalho para fiscais do trabalho. Dessa forma, distanciava-se, o legislador brasileiro, da denominação original adotada pela OIT. Um dos motivos seria a conotação extremamente policial da denominação inspetor, especialmente em uma época marcada pelo mau uso da polícia, estendendo-se ao próprio inspetor a imagem existente então à época. Outro motivo seria a intenção do governo em vincular o agente público da Inspeção do Trabalho a uma função prioritariamente arrecadadora. No mais, a origem etimológica da palavra fisco está também intimamente ligada à ideia de um conjunto de órgãos responsáveis apenas pela arrecadação ou a fiscalização de tributos. A palavra seria então advinda do latim *fiscus* - cesto de junco ou vime para espremer uvas ou azeitonas - e utilizada em sentido figurado como uma urna para guardar ou arrecadar dinheiro público destinado à sustentação do chefe de Estado²⁶, reforçando, assim, a ideia de redução das funções da Inspeção do Trabalho, no Brasil, para apenas diminuir o déficit do erário público.

Mais recentemente, outra mudança ocorreu na nomenclatura do cargo de inspetor do trabalho com a publicação da Medida Provisória nº 1.915-3, de 24 de setembro de 1999. Esse instrumento normativo reestruturou a carreira da auditoria-fiscal do tesouro nacional e organizou as carreiras da auditoria-fiscal da previdência social e da fiscalização do trabalho. Com relação à última, ocorreu a unificação das carreiras de fiscal do trabalho, médico do trabalho, engenheiro e assistente social em uma única carreira responsável pela fiscalização do trabalho. Outro fato que se destacou dessa medida provisória foi a instituição da Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária – GDAT - como parcela dos vencimentos comum àquelas três carreiras, mais uma vez reforçando o caráter tributário dado à Inspeção do Trabalho no Brasil²⁷. Tomou corpo, assim, a atual nomenclatura da Inspeção do Trabalho no Brasil, reunindo, em uma só carreira de auditores-fiscais do trabalho os antigos fiscais, médicos, engenheiros e assistentes sociais. Dessa forma, o legislador brasileiro parece ter adotado, em definitivo, o sistema pluridisciplinar de Inspeção do Trabalho²⁸.

Por fim, a Lei nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002, consolidou a característica fiscal arrecadadora da Inspeção do Trabalho. Importante ressaltar como um grande avanço que refletiu a evolução da instituição a ampliação da competência da Inspeção do Trabalho para além das tradicionais relações de emprego tuteladas pela CLT. Assim, o art. 11 da citada Lei nº 10.593/2002, em seu inciso I, ao estender a competência da Inspeção do Trabalho para assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares no âmbito das relações de trabalho e de emprego dá um passo decisivo na consolidação da autoridade administrativa como instituição de tutela de todo trabalhador, seja ele empregado subordinado ou não. A referida lei inclui, assim, sob o manto tutelar do Estado, os autônomos, as cooperativas de trabalho e de mão de obra, os trabalhadores em economias familiares, os servidores públicos estatutários, os parceiros agrícolas, os pequenos agricultores e outras figuras de trabalhadores não incluídos na clássica acepção da relação empregatícia. Os principais fundamentos para a extensão da tutela são a segurança e a saúde no trabalho, principalmente ao considerarmos a garantia de um meio ambiente de trabalho saudável e seguro como uma questão de direitos fundamentais de todo e qualquer trabalhador, independentemente da forma contratual estabelecida entre as partes e do regime jurídico adotado. A legislação brasileira harmonizou-se, assim, com a Convenção nº 150, de sete de junho de 1978, da OIT, ainda que não ratificada pelo Brasil.

4. A MODERNIZAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Se no início do século XIX, em face dos abusos ocorridos no ambiente de trabalho em virtude da disseminação da doutrina do *laissez-faire*, verificávamos campo fértil para o nascimento da doutrina do Direito do Trabalho, no começo do século XXI muito mudou. A globalização da economia e a criação das novas tecnologias, substituindo a mão de obra por máquinas mais produtivas, vêm desmobilizando o movimento sindical, preocupando e sensibilizando os governos no sentido de evitar o aumento do desemprego, e possibilitando as drásticas mudanças verificadas no Direito do Trabalho. É nesse contexto que se observa a maior

mutabilidade das instituições trabalhistas, com desdobramentos diversos como o estabelecimento de relações triangulares, o aumento das subcontratações e a ampliação das fraudes cometidas contra o trabalhador. A modernização da Inspeção do Trabalho no Brasil implica o reconhecimento dessa mutabilidade como eixo central das atuais relações de trabalho e o adequado enfrentamento dessas variáveis com criatividade, serenidade, tecnicidade e conhecimento.

As diversas fraudes cometidas no âmbito da relação de trabalho representam um verdadeiro retrocesso para o mercado de trabalho e para o bem estar geral da sociedade. De se recordar que Marx elaborou sua conhecida teoria da mais-valia, uma das mais poderosas figuras teóricas do capitalismo atual, baseando seus estudos nos relatórios e apontamentos daqueles primeiros quatro inspetores de fábrica britânicos. Talvez tenha sido essa a primeira grande fraude constatada pela Inspeção do Trabalho na história ocidental contemporânea²⁹. Dessa forma, a utilização do termo “fraude social” objetiva estabelecer um conceito que abranja todo tipo de desvio da legalidade no âmbito da relação de trabalho. “Fraude social” é aquela ação empresarial contrária ao ordenamento jurídico social, que tenha por finalidade burlar os dispositivos legais trabalhistas e/ou previdenciários, com vistas a propiciar ao perpetrador uma vantagem econômica de natureza ilícita sobre seus concorrentes, causando, conseqüentemente, prejuízos ao trabalhador, ao segurado, ao Estado e à própria sociedade. As “fraudes sociais” fracionam o dimensionamento das empresas implicando malefícios de toda sorte ao direito fundamental a um meio-ambiente saudável e seguro, assim como à liberdade sindical, em todos os seus aspectos.

As “fraudes sociais” são aquelas cometidas contra o vínculo empregatício, das quais são exemplo os casos de empregados sem registro/não declarados/informais, os falsos autônomos, as falsas Pessoas Jurídicas, que acabaram forjando o termo “pejotização”, os falsos estagiários, os falsos cooperados, os falsos microempreendedores individuais, responsáveis pelo surgimento de outro neologismo, a “meização”, os falsos trabalhadores temporários e outros. São também “fraudes sociais” aquelas cometidas contra o salário, das quais são exemplo os salários pagos “por fora”, a verba nitidamente salarial travestida de indenizatória, a utilização dos cartões corporativos para fins salariais, as gorjetas não escrituradas, o

chamado salário “flexi” e outros congêneres. Igualmente, poderiam ser consideradas “fraudes sociais” aquelas cometidas contra a jornada de trabalho, das quais são exemplos, a jornada não registrada/não declarada, a jornada defraudada, as fraudes ao ponto eletrônico e outras similares.

Outras “fraudes sociais” poderiam estar relacionadas com um prejuízo maior ao próprio erário público como, por exemplo, aquelas perpetradas contra o sistema nacional do seguro-desemprego, por meio das clássicas dispensas com reconstrução imediata não declarada, ou aquelas concretizadas por meio de folhas de pagamento e empresas fictícias que causam prejuízos milionários ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. Há “fraudes sociais” concretizadas contra a segurança e a saúde no trabalho, como, por exemplo, as falsas certificações de EPI ou máquinas, o fracionamento produtivo dissimulado com finalidades de exclusão de enquadramento empresarial necessário em matéria de segurança e saúde – dimensionamento lesivo de CIPA/SESMT - a inscrição fraudulenta no Programa de Alimentação ao Trabalhador, denominada “patização”, a elaboração de programas e laudos de segurança e saúde apenas *pro forma*, a emissão de certificados de treinamentos e capacitações sem a realização efetiva dos mesmos, a elaboração de atestados de saúde ocupacional sem a realização de exames clínicos e/ou complementares, dentre outras. Há diversas “fraudes sociais” cometidas contra o trabalho da criança e do adolescente, como a apresentação de falsos alvarás judiciais, a falsa contratação de aprendizes, dentre outras. Por fim, também existem as “fraudes sociais” concretizadas contra o trabalho do estrangeiro, das quais são exemplos, o trabalho de estrangeiro não declarado, os vistos de trabalho fraudulentos e similares, e outras fraudes diretamente relacionadas com a subtração dos direitos trabalhistas e a sonegação de diversos tributos e contribuições.

Importante ressaltar que essas fraudes causam um acréscimo considerável no déficit de trabalho decente experimentado pelos trabalhadores, reduzem seus direitos fundamentais, aumentam os riscos no ambiente de trabalho e acarretam distorções diversas no mercado, por conta da concorrência desleal causada por empresas fraudadoras em detrimento daquelas que cumprem a legislação de proteção de forma correta. Além disso, as “fraudes sociais” são

capazes de ocasionar uma nítida e vultosa evasão fiscal diretamente relacionada com esses desvios e sonegações, colaborando para aumentar as diferenças sociais e a sensação de injustiça que tantos prejuízos trazem à almejada coesão social prevista no *caput* do art. 1º, da Constituição Federal.

Dessa maneira, a fim de se estabelecer um patamar de uniformidade de procedimentos, metas e objetivos comuns, é essencial que seja elaborado e executado um Plano Nacional de Combate à Fraude Social, para que seja um marco no enfrentamento de todo tipo de fraude perpetrada no âmbito da relação de trabalho e a espinha dorsal de toda a atividade inspeccional realizada pelos auditores-fiscais do trabalho no Brasil. O Plano deveria contar com dois eixos principais, pois precisa possuir um núcleo de Estado, estratégico, com métodos e ferramentas de trabalho específicas, mas também pode contar com uma parte de seus propósitos a ser elaborado de forma construtiva e tripartite, no âmbito do Conselho de Relações do Trabalho, do Ministério do Trabalho, cuja constituição favorece um ambiente adequado para que se discutam e se recomendem reformas legislativas que possam aperfeiçoar as relações de trabalho. Ao lado desses dois eixos principais, a elaboração de instruções e manuais também deveria ser realizada, dentro de um conceito de capacitação permanente dos auditores-fiscais do trabalho e de fornecimento de orientação e assessoramento a patrões e empregados.

Na experiência comparada, o enfrentamento das fraudes sociais constitui uma tendência mundial no âmbito do controle exercido pelas diversas inspeções do trabalho existentes tanto em países desenvolvidos quanto em nações em desenvolvimento, como no Brasil. A aproximação e o trabalho conjunto entre os órgãos responsáveis pelo controle das relações de trabalho e os órgãos responsáveis pela fiscalização fazendária é outra grande tendência em diversos países. Nesse sentido, já existem várias experiências divulgadas como boas práticas, das quais se destacam o “*Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*”, elaborado pelo Ministério do Trabalho da Espanha, o “*Plan National de Lutte Contre le Travail Illégal*”, realizado pelo Ministerio do Trabalho da França, o “*Plan D'action Pour la Lutte Contre la Fraude Fiscale et Sociale*”, elaborado pelo Conselho de Ministros da Bélgica, o “*Department of Labors' Misclassification of Workers Initiative*”,

sob responsabilidade do Ministerio do Trabalho dos Estados Unidos, e o “*Plan Nacional de Regularización del Trabajo*”, executado pelo Ministério do Trabalho da Argentina. Em todos esses casos de boas práticas nacionais no combate às fraudes contra a relação de trabalho a coordenação dos planos encontra-se sob a responsabilidade da autoridade central em matéria de inspeção do trabalho, existindo uma intensa e efetiva colaboração dos órgãos de fiscalização fazendária nesse processo, dado o caráter interdisciplinar que envolve o tema.

Interessante mencionar, ainda, a experiência acumulada e as boas práticas difundidas no âmbito do monitoramento realizado pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Trabalho - Eurofound, instância tripartite da União Europeia criada para prover expertise em condições de trabalho, relações industriais e mudança de cultura empresarial³⁰. As boas práticas difundidas sempre fazem menção às inspeções do trabalho dos Estados-membros como autoridades centrais no enfrentamento às fraudes nas relações de trabalho, assim como à participação das fiscalizações fazendárias, a fim de potencializar a constrição econômica do Estado em face das empresas infratoras³¹.

No âmbito da OIT o tema reveste-se de tamanha relevância que vem suscitando discussões em diversos fóruns desde os anos 90. A Recomendação n. 198, da OIT, de 2006, a respeito da proteção da relação de emprego, segue a tendência atual no estabelecimento de normas internacionais para a tutela de questões globais. Ela está inserida em um contexto mais amplo no que diz respeito à promoção do trabalho decente e é uma verdadeira manifestação de *soft law*, indicando os caminhos que os diferentes Estados-membros deveriam seguir para assegurar a aplicação da proteção da norma trabalhista.

Assim, nesse aspecto, a R. 198 possui como objetivos principais³²:

Resolver incertezas sobre a relação de trabalho;

Assegurar o cumprimento e a aplicação efetiva da regulação de proteção ao trabalho;

Combater aquelas relações de emprego dissimuladas por outras que escondem sua verdadeira qualificação jurídica como, por exemplo, por meio de falsas formas contratuais denominadas autônomas; e,

Fornecer orientações sobre as formas mais eficazes para determinar a existência de uma verdadeira relação de emprego.

Como relatado anteriormente, esse instrumento internacional de direito do trabalho é, na realidade, a versão mais recente e acabada de uma discussão que começou no início da década de 1990, no contexto da OIT, e que já passou por debates sobre a produção terceirizada, as cooperativas de trabalho, as migrações, o teletrabalho, o trabalho infantil, o trabalho não declarado e as relações triangulares³³. O seu grande mérito é elevar o princípio da primazia da realidade dos fatos a norma internacional do trabalho, em sua versão mais pura e tradicional³⁴. À inspeção do trabalho é garantido um papel especial na proteção dos trabalhadores e na efetivação do direito do trabalho³⁵. Essa é a atual tendência internacional: a extensão dos direitos fundamentais e do trabalho decente para todos os trabalhadores e a dedicação da inspeção do trabalho ao tema, como uma das principais instituições de governança.

Por fim, mais recentemente, a Resolução sobre Administração do Trabalho e Inspeção do Trabalho, publicada por ocasião da 100ª Conferência Internacional do Trabalho, em 2011, definiu de forma lapidar os desafios do enfrentamento às fraudes nas relações de trabalho e os melhores mecanismos para que essas distorções sejam combatidas, ao indicar que a moderna inspeção do trabalho deveria promover e fazer cumprir condições de trabalho decentes, normas de segurança e saúde e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Além disso, a Resolução reconhece que os inspetores do trabalho enfrentam o desafio de promover a observância da lei em lugares difíceis de serem alcançados como, por exemplo, nos setores da agricultura e da construção, ou nos quais o exercício da relação de emprego é peculiar, a exemplo do trabalho em domicílio e do trabalho doméstico, ou mesmo difícil de identificar, como ocorre nas novas formas de trabalho ou emprego, nas diversas formas de terceirização e em complexas cadeias globais de fornecimento.

Frise-se que a maior parte dessas condutas fraudulentas pode ser verificada, punida e prevenida por meio da intensificação dos processos de fiscalização do Poder Público que, ao cruzar dados e checar documentos, obtém, de forma mais eficaz, diversos indícios das irregularidades cometidas pelos particulares, e é essa metodologia de trabalho, de pré-auditoria para fins de levantamento de indícios e

visita *in loco* para ratificação e colheita de provas, que se faz necessário implementar de maneira uniforme em todas as auditorias trabalhistas realizadas no Brasil.

Quanto à formação dos auditores-fiscais do trabalho, importante ressaltar a tríade que fundamenta todo o investimento feito na Inspeção do Trabalho – necessidade de reflexão permanente do corpo de auditores, direito do auditor de manter-se informado e formado, e obrigação do Estado em capacitar seus agentes para que estejam adequadamente habilitados para enfrentar seus misteres e desafios. Nesse sentido, o restabelecimento do Sistema Nacional de Treinamento dos auditores foi um passo essencial para consolidar a profissionalização da Inspeção do Trabalho brasileira. A concretização da existência de uma Escola Nacional de Inspeção do Trabalho, a exemplo das já atuantes em Espanha, França, Portugal, Polônia e Inglaterra, representa a cristalização da profissionalização da carreira da Inspeção do Trabalho. Dessa forma, consagra-se o Sistema Nacional de Treinamento, que passa a ser dotado de instalações próprias, além de pessoal para estabelecer e executar a grade curricular, e autonomia para avançar tanto nas capacitações introdutórias na carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho quanto naquelas permanentes, necessárias para a atualização dos auditores.

Para tanto, e para que a Inspeção do Trabalho brasileira siga sendo uma referência mundial a serviço do Estado brasileiro, é essencial também o investimento em tecnologia. Sistemas como o SFIT/web, o SLAI, o SISF/FGTS, e outros tantos existentes no âmbito da Inspeção do Trabalho são fundamentais para o controle das informações e a vigilância permanente realizada à distância do ambiente de trabalho. O acesso completo e integral ao SPED, criado pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, e a consequente aproximação com a Receita Federal do Brasil visam a completar o ciclo de proteção da relação de emprego/combate à sonegação de tributos/ao caixa dois/à corrupção/à desordem/à violência e à falta de coesão social que representam os principais entraves para a redução do atraso ainda existente em alguns rincões do Brasil. Outras aproximações estratégicas com outros órgãos são fundamentais para a potencialização da Inspeção do Trabalho. A colaboração com o Poder Judiciário representa o fruto de mutuo interesse e recíproca aprendizagem, tanto em temas relacionados com controle judicial

sobre a atividade da polícia administrativa quanto no que diz respeito a uma ampliação da efetividade da Inspeção do Trabalho no âmbito das questões de proteção aos riscos profissionais. O estreitamento das relações institucionais com órgãos como a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Defensoria Pública da União, a Polícia Federal e outros de interesse estratégico para a Inspeção do Trabalho visa a ampliar o leque de instituições que dão amplitude para o ato inspecional, reafirmando o sentido helicoidal da auditoria-fiscal do trabalho como o eixo central do Estado na proteção do trabalho do homem e na fixação do Estado Social e Democrático de Direito³⁶, em torno do qual gravitam as demais instituições de apoio e reforço. Trata-se, pois, de alçar o trabalho e a sua proteção a elementos centrais da vida do homem e, portanto, merecedores da mais elevada posição dentro das políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Estado Democrático de Direito.

No campo da cooperação internacional muito se avançou. Hoje em dia temos uma Inspeção do Trabalho nacional completamente integrada à ordem mundial, citada e mencionada em diversas partes como exemplo de boas práticas e sinônimo de avanços no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador e a adequada intervenção em cadeias produtivas. Dessa maneira, muito se tem feito em matéria de cooperação sul-sul, aquela prestada entre países em vias de desenvolvimento, ou triangular, aquela existente entre países do mundo desenvolvido, que geralmente fornece o financiamento para determinado projeto, e outros em vias de desenvolvimento, que fornecem um ao outro conhecimento técnico em determinada matéria. Dentro desse escopo países tão díspares quanto Afeganistão, Cabo Verde, Paraguai, Peru, China, Timor Leste, Colômbia, Moçambique, Angola, Índia, México, São Tomé e Príncipe, Haiti, Egito, Bolívia, Mali, Mauritânia ou Venezuela beneficiaram-se dos conhecimentos técnicos aportados por auditores-fiscais do trabalho brasileiros, com expertise temática e capacidade de expressão nos idiomas internacionais de trabalho. São países que, por diversos motivos, necessitam de apoio técnico para (re)construir um corpo de inspeção capaz de efetivar as normas de proteção em seu território, países saídos da guerra, da fome, do ostracismo econômico, enfim, diversos Estados em formação que precisam do conhecimento adquirido e desenvolvido pela inspeção brasileira que, por ter vivido

trajetória semelhante, encontra-se em posição ímpar para compartilhar seus ganhos e desafios.

Importante lembrar que a projeção da Inspeção do Trabalho brasileira vai além da própria instituição, pois garante ao Brasil um papel de protagonista no jogo internacional do comércio justo, nas discussões acerca da adequada responsabilização da empresa-mãe de cadeias produtivas transnacionais/globais, nas discussões sobre o estabelecimento de padrões internacionais mínimos de trabalho a serem respeitados em todas as partes, e na execução de uma política internacional de valorização da Inspeção do Trabalho, além de torná-la protagonista em diversos estudos acadêmicos que garantem um aprofundamento da compreensão de suas características³⁷. Dá-se, assim, um passo substancial na tomada de decisões que afetarão milhões de trabalhadores, já que a Inspeção do Trabalho brasileira passa a ser ouvida, considerada e mencionada nos fóruns mais relevantes e díspares, relacionados com a promoção de trabalho decente nas cadeias globais de fornecimento. Para tanto, faz-se fundamental também a profissionalização da participação dos auditores-fiscais do trabalho do Brasil nas diversas oportunidades de intercâmbio técnico oferecidas às nações que buscam na experiência brasileira uma inspiração para promover avanços sociais. A instituição de um cadastro transparente de excelência de auditores-fiscais do trabalho do Brasil todo, com profissionais habilitados, preparados, formados, com expertise em temas de interesse e fluentes nos idiomas de trabalho internacionais é o próximo passo para a completa profissionalização da participação da Inspeção do Trabalho brasileira nos diversos fóruns internacionais que demandam essa participação.

Nesse diapasão é igualmente fundamental que se estabeleçam novos parâmetros de auditoria, partindo-se da anacrônica fiscalização reativa, baseada apenas nas denúncias recebidas, para uma inspeção preventiva e proativa, baseada no cruzamento de dados, na otimização dos recursos, nas pré-auditorias elucidativas, no planejamento coletivo e individual das ações fiscais, no trabalho multidisciplinar, baseado na metodologia de trabalho introduzida inicialmente pela Portaria n. 546, de 2010, do Ministério do Trabalho, e desenvolvida pela atual Portaria n. 643, de 2016. Trata-se de avançarmos um passo mais nesse processo de modernização da inspeção brasileira rumo às auditorias de cadeias produtivas complexas, buscando a efetividade dos direitos

fundamentais da pessoa do trabalhador, a fim de fortalecer a Declaração da OIT de 1998, que indica quatro eixos principais que devem ser priorizados pelos Estados-membros³⁸.

Nesse sentido, devem-se retomar os avanços substanciais que haviam sido alcançados no combate ao trabalho infantil, pois essa forma nefasta de exploração toma contornos cada vez mais perversos com a dupla interiorização de sua ocorrência, cada vez mais doméstica e cada vez mais escondida nos rincões brasileiros, além da luta contra a própria marginalização do trabalhador mirim, ainda relegado, muitas vezes, ao trabalho nas ruas e logradouros, à exploração sexual e ao tráfico de drogas. Igualmente, o combate ao trabalho escravo deve avançar e, como consequência, ao tráfico de pessoas, que nada mais é do que a outra face da mesma moeda da superexploração do trabalho e da precarização do ambiente laboral. A Inspeção do Trabalho deve buscar a completa e integral efetivação do Protocolo de Palermo³⁹ no âmbito trabalhista, fixando os contornos, nem sempre claros para a maior parte da sociedade e dos operadores do direito, da interação entre as migrações irregulares, a precarização das relações de trabalho representada pela ocorrência de condições análogas às de escravo, e a consequente configuração necessária do tráfico de pessoas. No tema relacionado com a discriminação tanto no acesso quanto no local de trabalho muito ainda há que se fazer, por parte da Inspeção. Os assédios discriminatório, moral e sexual são verdadeiras chagas da modernidade no ambiente de trabalho. Inspeção de difícil constatação, pois geralmente não deixa provas nítidas e inequívocas, é, na mesma intensidade, absolutamente necessária para a adequada proteção da força do trabalho do homem. Nesse sentido, deve-se elaborar um protocolo de atuação para a inspeção, contendo instruções, ferramentas e mecanismos de colheita de provas e abordagem parametrizada. Também a elaboração de uma norma a respeito dos riscos psicossociais é o caminho necessário sob a perspectiva do poder regulamentador do Estado, e também a execução e a garantia da efetividade da norma devem ser objetos prioritários da auditoria-fiscal do trabalho. De se recordar que a Lei n. 9.029/95 contém diversos dispositivos que coíbem as práticas discriminatórias e é, ainda, uma das leis de proteção ao trabalho menos conhecidas e fiscalizadas por parte da Inspeção do Trabalho brasileira. Por fim, no âmbito da liberdade sindical, também muito há que se caminhar para além das já notórias polêmicas relacionadas com a permanência ou não dos

paradigmas do imposto e da unidade sindical. Mais importantes são a efetividade da negociação coletiva e o combate às condutas fraudulentas e antissindicais, que tantos prejuízos trazem aos trabalhadores de modo coletivo. Nesse sentido, também a Inspeção do Trabalho tem aspectos importantes a desenvolver e aportar à sociedade brasileira.

Os princípios da não discriminação, da liberdade sindical, da proibição ao trabalho infantil e ao forçado ensejariam a criação e publicação periódica de cadastros negativos de empregadores diversos, um para cada tema. A publicação das chamadas “listas sujas” tem se mostrado uma das ferramentas mais poderosas para o combate ao trabalho escravo e reafirma o sentido de transparência, de informação e de publicidade que a atividade administrativa deve ter, pois o mercado tem o direito de saber quais empresas distorcem as regras do próprio mercado em proveito próprio, dentro de um conceito de transparência cunhado nos países anglo-saxões e denominado de *name-and-shame policy*. Assim, além da já consolidada “lista suja” do trabalho escravo, poderiam ser publicadas congêneres contra a discriminação no trabalho, o trabalho infantil, os casos mais graves de descumprimento da legislação de segurança e saúde no trabalho, o ato anti-sindical, e contra as fraudes nas relações de trabalho, para indicarmos os exemplos mais correntes.

As estratégias de atuação para a Inspeção do Trabalho também podem e devem ser variadas. Igualmente, a correta dosagem entre *deterrence* e *compliance* é o caminho para a Inspeção do Trabalho nacional⁴⁰. Não é mais possível nem desejável focarmos todos os esforços em um dos elos apenas: a multa não é a única ferramenta de que dispõe a Inspeção do Trabalho para fazer cumprir a legislação de proteção, apesar da importância crescente de termos um sistema de aplicação de sanções adequado, eficaz e ágil. Cada vez mais a sociedade pede uma Inspeção do Trabalho proativa, mas o controle das relações de trabalho pode ocorrer de modo difuso, como, por exemplo, como dito, por meio das “listas sujas”, em que a simples informação ao mercado já basta para corrigir condutas empresariais deletérias para a sociedade. “Listas limpas”, ou cadastros positivos, também deveriam ser incentivados, no sentido de estimular preferências nos contratos públicos, por exemplo. Todas essas

medidas visam a aumentar a efetividade da Inspeção do Trabalho no sentido de aproximá-la da fiel execução do mandato disposto na C. 81.

Da mesma forma é tempo de enfrentarmos os temas polêmicos para a Inspeção do Trabalho com maturidade, técnica, conhecimento e determinação. Citamos apenas como exemplo, o papel da certificação e das auditorias privadas dentro da função que pode ser desenvolvida pelos setores de *compliance/governance*, dentro do próprio conceito de empresa-rede; as auditorias de cadeias de fornecimento a fim de garantir trabalho decente nas redes globais de produção a partir do desenvolvimento do conceito de empresa-rede e da revisão da noção de grupo econômico de empresas; o papel da responsabilidade social corporativa para a efetivação da agenda de trabalho decente nas cadeias produtivas; o tráfego das fontes autônomas em contraste com as heterônomas na determinação do Direito do Trabalho predominante, e a representação do trabalhador no local de trabalho, como superação do modelo legicêntrico e a garantia de proteção superior da força de trabalho; a nova subordinação e a nova empresa como fatores determinantes na regulação da extensão da proteção a toda a cadeia produtiva; o teletrabalho, as novas tecnologias, o trabalho doméstico etc. Trata-se de diversos temas, uns novos, outros nem tanto, mas que ensejam uma abordagem diferenciada por parte da Inspeção do Trabalho brasileira a fim de que sigamos adiante como aquela ponte entre a dinâmica e complexa realidade dos fatos e a letra fria da lei, como garantidores do Estado Social e Democrático de Direito, e, desse preceito básico, extrai-se o fundamento máximo da Inspeção do Trabalho brasileira como instituição de Estado, não de governo.

5. CONCLUSÕES

A Inspeção do Trabalho nasceu junto com o Direito do Trabalho no exato momento em que o Estado passou a exercer maior controle sobre as atividades industriais na Inglaterra do início do século XIX. Dessa forma, na construção de um modelo de Inspeção do Trabalho, é de singular importância o surgimento, na Itália, no início do século XIX, e o posterior desenvolvimento na França, da doutrina do Direito Administrativo que, ao limitar os poderes do príncipe, possibilitou o surgimento da noção de cidadania, dos direitos fundamentais, das

liberdades individuais e, num segundo momento, dos direitos e valores sociais.

Assim, inicialmente combatendo os excessos que os patrões cometiam contra crianças e mulheres, a Inspeção do Trabalho foi ampliando sua área de atuação até chegarmos ao âmbito de complexidade alcançado neste início de milênio. Dessa maneira, durante todo o curso da história contemporânea ocidental, pautada pelo capitalismo e pela livre iniciativa, percebe-se a importância que toma a Inspeção do Trabalho ao intervir nas relações econômicas de produção, visando sempre ao interesse público.

O Direito do Trabalho tem sofrido várias modificações desde sua gênese. Assim tem ocorrido também com a Inspeção do Trabalho, uma instituição inicialmente criada de forma tímida, apenas para cumprir com as obrigações do “bom Estado”, tornando-se, com o tempo, uma das principais responsáveis pela garantia da efetivação da ordem jurídica trabalhista e previdenciária, na maioria dos países. Dessa forma, ao acompanhar a evolução do Direito do Trabalho, a Inspeção do Trabalho conta com novos desafios para a efetivação do próprio direito a que visa assegurar.

É tempo de se atentar para as conquistas das últimas décadas e seguir adiante no estabelecimento de uma inspeção de Estado, com prerrogativas e atribuições estabelecidas em lei, dentro de um Sistema Federal de Inspeção do Trabalho blindado contra mudanças de governo e livre de qualquer influência exterior indevida, conforme estabelecido pela Convenção n. 81, da OIT.

BIBLIOGRAFIA

BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 1986.

BIGNAMI, Renato. Carta aberta aos auditores-fiscais do trabalho. In: MANNRICH, Nelson (coord.). *Revista de direito do trabalho*. Número 127. Ano 33. Julho-setembro 2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. São Paulo: Polis, 1991.

BUREAU INTERNACIONAL DU TRAVAIL. BIT. *L'inspection du travail: manuel d'éducation ouvrière*. 10. éd. rév. Genève: Bureau International du Travail, 1999.

COSTA, Cruz. *Pequena história da república*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FARIA, Ernesto. *Dicionário escolar latino-português*. Rev. de Ruth Junqueira de Faria. 6ª ed. Rio de Janeiro: FAE – Fundação de Assistência ao Estudante, 1994.

MANNRICH, Nelson. *Da imprescindibilidade da inspeção do trabalho*, FDUSP, tese de doutoramento orientada por Amauri Mascaro Nascimento e defendida em 19/06/91.

_____. *Inspeção do trabalho*. São Paulo: LTr, 1991.

MARX, Karl. *Capital. A critique of political economy*. Volume I. The process of capitalist production. Chicago: Charles H. Kerr & Company, 1909.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. *Textos e documentos para o estudo da história contemporânea: 1789-1963*. São Paulo: Eds. Hucitec; EDUSP, 1977.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *El ámbito de la relación de trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2003.

PIRES, Roberto Rocha C. *Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático. Subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil*. Documento de trabalho IPEA/OIT/SIT. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010.

PRICE, George M. *Administration of labor laws and factory inspection in certain European countries*. Foreign labour law series n. 1. Bulletin of the United States bureau of labor statistics. Whole number 142. Washington: Government Printing Office, 1914.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel. La determinación de la relación de trabajo. In: *Relaciones laborales. Revista crítica de teoría y práctica*. N. 20. Octubre 2006. Las Rozas (Madrid): La Ley-Actualidad, S.A., 2006.

VIET, Vincent. *Les voltigeurs de la république: l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*. Paris: CNRS Éditions, 1994.

WEIL, David. *A strategic approach to labour inspection*. In: *International labour review*. Vol. 147 (2008). N. 04. Geneva: International Labour Office, 2008.

¹ O primeiro *factory act*, também conhecido como Lei de Peel, batizado com o nome de seu fomentador Sir Robert Peel, foi publicado em 1802 com o objetivo de limitar a idade de trabalho das crianças aprendizes sem, contudo, criar um sistema que garantisse a efetivação do estabelecido na lei; o *factory act* de 1833, que também ficou conhecido pelo nome de seu criador Lord Althorp, surgiu com a finalidade de instituir uma inspeção pública, com poderes de livre entrada nos ambientes de trabalho, sem prévio aviso, e a missão de efetivar o disposto na lei.

² Os quatro primeiros inspetores de fábrica nomeados após 1833, com o advento da Lei de Lord Althorp, não pareciam muito seguros de sua utilidade como agentes de transformação social, notadamente em vista dos ideais liberais vigentes à época que apregoavam a liberdade plena de mercado que não deveria sofrer intervenção de nenhuma espécie. Suas incertezas iam além da utilidade da lei e alcançavam dúvidas quanto à extensão de seus poderes e as reais intenções do governo ao editar a norma interventora. Foi apenas com o tempo e com as observações feitas *in loco* sobre as reais e deletérias condições de trabalho da classe operária que os inspetores se conscientizaram da necessidade de intervenção, e o seguinte trecho retirado de um dos relatórios anuais elaborados pelo inspetor R. J. Saunders para a Coroa britânica a respeito da efetividade da Lei de 1833 reflete de modo cristalino essa hesitação: “Fui levado a acreditar que prejuízos muito sérios seriam impostos a todas as classes empenhadas na manufatura ... não tardou muito, entretanto, para me dar conta de que nós havíamos sido levados ao engano em muitos aspectos e que precisaríamos mudar nossa opinião em favor da classe operária” (tradução livre). V., nesse sentido: PRICE, George M. *Administration of labor laws and factory inspection in certain European countries*. Foreign labour law series n. 1. Bulletin of the United States bureau of labor statistics. Whole number 142. Washington: Government Printing Office, 1914. Pág. 39.

³ *Voltigeurs de la republique* é a denominação encontrada pelo historiador francês Vincent Viet para descrever os primeiros inspetores do trabalho daquele país, entre os anos de 1841 e 1914, como símbolo de um corpo de funcionários públicos destinados a atuar como uma espécie de “infantaria social” criada para reafirmar os valores republicanos na defesa dos direitos sociais, do trabalho assalariado, da liberdade, igualdade e fraternidade, em contraste com a ordem anteriormente vigente, relacionada com o sistema servil de produção que estava lastreado politicamente na monarquia aristocrata. V., nesse sentido: VIET, Vincent. *Les voltigeurs de la république: l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*. Paris: CNRS Éditions, 1994.

⁴ A evolução da Inspeção do Trabalho no mundo pode ser medida principalmente a partir do advento da Convenção n. 81, considerada pela OIT como uma das normas de governança essenciais para a efetividade dos direitos fundamentais da

pessoa do trabalhador. A C. 81 é uma das convenções mais ratificadas, contando atualmente com a adesão de 145 países.

⁵ É sempre importante lembrar que o Estado Democrático de Direito tem como fundamento máximo o tripé fundeado nos pilares da dignidade humana, do trabalho livre e da livre iniciativa, que devem, necessariamente, coexistir em completo equilíbrio, de acordo com os preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III e IV).

⁶ Convenção n. 81, da OIT. Artigo 6. O pessoal de inspeção deverá estar composto por funcionários públicos cuja situação jurídica e cujas condições de serviço lhes garantam a estabilidade no seu emprego e **independência quanto às mudanças de governo e quaisquer influências exteriores indevidas** (grifamos).

⁷ CF 1988, art. 165, I e II.

⁸ CF 1988, art. 21, XXIV.

⁹ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. São Paulo: Polis, 1991. Pág. 31.

¹⁰ MATTOSO, Kátia M. de Queirós. *Textos e documentos para o estudo da história contemporânea: 1789-1963*. São Paulo: Ed. Hucitec; EDUSP, 1977. Págs. 80-89.

¹¹ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do trabalho*. São Paulo: LTr, 1991. Pág. 21.

¹² As chamadas “Potências Aliadas” eram os Estados Unidos da América, o Império Britânico, a França, a Itália e o Japão. O Brasil figurou como “Potência Associada” no texto original do Tratado de Versalhes.

¹³ Nelson Mannrich, em sua tese de doutoramento, *Da imprescindibilidade da inspeção do trabalho*, FDUSP, orientada por Amauri Mascaro Nascimento e defendida em 19/06/91, enumerou as seguintes convenções e recomendações da OIT relacionadas à Inspeção do Trabalho: Convenção nº 26, de 1928, relativa ao estabelecimento de métodos para fixação de salários mínimos; Recomendação nº 30, de 1928, relativa à aplicação dos métodos para fixação de salários mínimos; Convenção nº 62, de 1937, relativa às prescrições de segurança na indústria da construção; Recomendação nº 54, de 1937, relativa à inspeção na indústria da edificação; Convenção nº 81, de 1947, relativa à Inspeção do Trabalho na Indústria e Comércio; Recomendação nº 81, de 1947, relativa à Inspeção do Trabalho; Convenção nº 129, de 1969, relativa à Inspeção do Trabalho na agricultura; Recomendação nº 133, de 1969, relativa à Inspeção do Trabalho na agricultura; Convenção nº 85, de 1947, relativa à Inspeção do Trabalho nos territórios não metropolitanos; Convenção nº 99, de 1951, relativa aos métodos para fixação de salários mínimos na agricultura; Recomendação nº 89, de 1951, relativa aos métodos para a fixação de salários mínimos na agricultura; Convenção nº 101, de 1952, relativa a férias na agricultura; Convenção nº 110, de 1958, relativa às condições de emprego dos trabalhadores nas plantações; Recomendação nº 110, de 1958, relativa às condições de emprego dos trabalhadores nas plantações; Convenção nº 119, de 1963, relativa à proteção das máquinas; Recomendação nº 118, de 1958, relativa à proteção das máquinas; Convenção nº 148, de 1977, relativa ao meio ambiente de trabalho; Convenção nº 150, de 1978, relativa à administração do trabalho; Recomendação nº 158, de 1978, relativa à administração do trabalho; Convenção nº 155, de 1981, relativa à segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho; Recomendação nº 164, de

1981, relativa à seguridade e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho; Recomendação nº 5, de 1919, relativa à criação de um serviço público de higiene; Recomendação nº 20, de 1923, relativa aos princípios gerais de organização dos serviços de inspeção para garantir a aplicação das leis e regulamentos de proteção aos trabalhadores; Recomendação nº 28, de 1926, relativa aos princípios gerais da Inspeção do Trabalho dos marítimos; Recomendação nº 31, de 1929, relativa à prevenção dos acidentes de trabalho; Recomendação nº 59, de 1939, relativa à Inspeção do Trabalho indígena; e Recomendação nº 82, de 1947, relativa à Inspeção do Trabalho nas empresas mineradoras e de transportes.

¹⁴ Até o presente momento, 145 países ratificaram a Convenção nº 81. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226:NO>. Acesso em: 02/07/2017.

¹⁵ A Convenção nº 129 já foi ratificada por 53 países, até o presente momento, e entre eles não se inclui o Brasil. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312274:NO>. Acesso em: 02/07/2017.

¹⁶ Ainda hoje, na Inglaterra, fala-se em *Industrial Law*.

¹⁷ Conv. nº 81, art. 4º; Conv. nº 129, art. 7º.

¹⁸ Conv. nº 81, art. 8º; Conv. nº 129, art. 10.

¹⁹ Conv. nº 81, art. 7º; Conv. 129, art. 9.3.

²⁰ Conv. nº 81, art. 11; Conv. nº 129, art. 15.

²¹ BIGNAMI, Renato. Carta aberta aos auditores-fiscais do trabalho. In: MANNRICH, Nelson (coord.). *Revista de direito do trabalho*. Número 127. Ano 33. Julho-setembro 2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. Págs. 331-344.

²² O texto legal utiliza-se das palavras autoridade e imparcialidade, v. Conv. nº 81, art. 3.2; a essas acresceríamos independência, principalmente em face das pressões do patronato e também aquela exercida por parte dos trabalhadores, na lição de Nelson Mannrich, op. cit., p. 223, e neutralidade, já que a ação inspeccional deve-se nortear pelo princípio da primazia do interesse público.

²³ Conv. nº 81, art. 3.1; Conv. nº 129, art. 6.1.

²⁴ COSTA, Cruz. *Pequena história da república*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. Págs. 78-79.

²⁵ FARIA, Ernesto. *Dicionário escolar latino-português*. Rev. de Ruth Junqueira de Faria. 6ª ed. Rio de Janeiro: FAE – Fundação de Assistência ao Estudante, 1994. Pág. 284.

²⁶ *Idem. Ibidem*. Pág. 224.

²⁷ Na exposição de motivos interministerial MF/MOG/MPAS/MTb nº 661, de 29 de julho de 1999, sobre a proposta de reedição da MP 1915, levada ao Presidente da República, a despeito de haver vários itens enaltecendo o caráter social da Inspeção do Trabalho, o item 7, o qual transcrevemos a seguir, é taxativo na caracterização arrecadadora das três fiscalizações contempladas: “nesse complexo contexto em que se objetiva reduzir despesas e elevar receitas com adoção de métodos modernos de administração tão arduamente defendidos por Vossa

Excelência, evidencia-se a necessidade do aprimoramento da máquina fiscal, área responsável pela garantia de aporte de novos recursos gerados, única e exclusivamente, pelo resultado de ações fiscais que levem os contribuintes ao cumprimento de suas obrigações previdenciárias e trabalhistas, inibindo as constantes tentativas de fraudes e de evasão de receitas.”

- ²⁸ A OIT reconhece três sistemas de Inspeção do Trabalho: o primeiro é aquele no qual a Inspeção do Trabalho está encarregada da inspeção de todos os setores de atividade econômica, indistintamente; o segundo compreende apenas os serviços especializados, seja por atividade econômica (minas, agricultura, indústria, transportes), seja por especialização técnica (inspeção de segurança e saúde, inspeção por ramo industrial, tipo metalurgia, química, ou, ainda, inspeção de leis sociais, salários, relações profissionais, trabalho da criança e das mulheres, etc.); e, por fim, o terceiro é o pluridisciplinar, no qual o corpo de inspetores é formado por responsáveis tanto pela inspeção das leis sociais, quanto por especialistas em assuntos técnicos, como engenheiros, médicos do trabalho e outros técnicos especializados em prevenção dos riscos do trabalho. V. a respeito Bureau International du Travail. BIT. *L'inspection du travail: manuel d'éducation ouvrière*. 10. éd. rév. Genève: Bureau International du Travail, 1999. Pág. 11.
- ²⁹ MARX, Karl. *Capital. A critique of political economy*. Volume I. The process of capitalist production. Chicago: Charles H. Kerr & Company, 1909. Págs. 264-268. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/0445-01_Bk.pdf>, acesso em 17.06.2014.
- ³⁰ Para um completo acesso às ferramentas e artigos oferecidos pela Eurofound, acessar: <<https://www.eurofound.europa.eu/pt>>, acesso em 06.06.2017.
- ³¹ V.: <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/13/en/1/ef0813en.pdf>> e <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>>, acesso em 17.06.2014.
- ³² RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel. La determinación de la relación de trabajo. In: *Relaciones laborales. Revista crítica de teoría y práctica*. N. 20. Octubre 2006. Las Rozas (Madrid): La Ley-Actualidad, S.A., 2006. Pág. 9.
- ³³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *El ámbito de la relación de trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2003. Pág. 5.
- ³⁴ Recomendação OIT n. 198. 9.
- ³⁵ Recomendação OIT n. 198. 15. 16.
- ³⁶ O sentido helicoidal da Inspeção do Trabalho constitui uma figura metafórica por meio da qual se utiliza a configuração de um helicóide formado por um eixo central, ao longo do qual desenvolveria sua missão a Inspeção do Trabalho, rodeado por superfícies em forma de hélice, que representariam as demais instituições de amplificação da efetividade do ato inspeccional; tais instituições seriam formadas por organismos públicos que também tenham por finalidade proteger a força do trabalho do homem, à semelhança da Inspeção do Trabalho.
- ³⁷ PIRES, Roberto Rocha C. *Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático. Subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil*. Documento de trabalho IPEA/OIT/SIT. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010. Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/labour_inspection/pub/ipea_b_283.pdf>, acesso em 17.06.2014.

³⁸ A Declaração da OIT Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e Seu Seguimento, de 1998, está lastreada na garantia de trabalho decente, seguro e saudável que se deve pautar pelo respeito a quatro princípios básicos e elementares a serem seguidos por todos os Estados-membros da OIT:

A liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;

A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;

A abolição efetiva do trabalho infantil; e

A eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

³⁹ O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, de 2003, também conhecido como Protocolo de Palermo, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 5.017, de 12 de Março de 2004. Apesar de ser uma extensão de um tratado do sistema ONU que objetiva a subsidiar os Estados-membros no combate ao crime organizado, contém dispositivos mais amplos de proteção às vítimas, de prevenção ao tráfico de pessoas e de repressão, que a mera criminalização das condutas nele previstas poderia aportar. Trata-se de mecanismos e preceitos no âmbito administrativo, cível, trabalhista, financeiro, além, obviamente, do caráter criminal originariamente imaginado.

⁴⁰ WEIL, David. *A strategic approach to labour inspection. In: International labour review*. Vol. 147 (2008). N. 04. Geneva: International Labour Office, 2008. Págs. 349-375. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/s3_weil.pdf>, acesso em 17.06.2014.

THE MODERNIZATION OF LABOR INSPECTION IN BRAZIL

ABSTRACT

The evolution of labor inspection in Brazil and in the world is the object of the present study. The globalization of the economy experienced by mankind over the last thirty years, unprecedented in history, has brought new methods of work based on outsourcing and subcontracting as a permanent paradigm of a constantly changing world. The modernization of Labor Inspection emerges as an absolutely necessary agenda that should make use of introducing new compliance mechanisms, so that this enforcement body continues to guarantee the effectiveness of social rights.

Keywords: Labor Inspection, Globalization, Management of Labor, Fundamental rights at work, Social fraud, International Labor Organization (ILO).

Submetido: 14 jul. 2017
Aprovado: 12 out. 2017