

A INSPEÇÃO DO TRABALHO NA NOVA CONFIGURAÇÃO MINISTERIAL



SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO – SINAIT

**A INSPEÇÃO DO TRABALHO NA NOVA
CONFIGURAÇÃO MINISTERIAL**

1ª Edição

Brasília, DF
SINAIT 2020

A INSPEÇÃO DO TRABALHO NA NOVA CONFIGURAÇÃO MINISTERIAL

Análise da nova estrutura ministerial instituída pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, resultante da conversão da Medida Provisória nº 870, de 2019, e pelo Decreto nº 9.745, de 2019, e seus impactos sobre a Função Trabalho e a Inspeção do Trabalho no Brasil à luz da Constituição Federal e das Normas Internacionais de Proteção ao Trabalho

Autor - Luiz Alberto dos Santos

**Organização - Sindicato Nacional dos Auditores
Fiscais do Trabalho**

Janeiro de 2020

Copyright © 2019 by Luiz Alberto dos Santos

Todos os direitos reservados

Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT

Endereço: SCN Quadra 1, Bloco C, nº 85, Edifício Brasília Trade Center, Slj
10 Salas 401/10 - Brasília (DF). CEP: 70711-902

Telefone: (61) 3328-0875

E-mail: sinait@sinait.org.br

Presidente: Carlos Silva - Gestão 2017/ 2020

Consultor responsável pelo conteúdo

Luiz Alberto dos Santos

Advogado - OAB RS 26485 e OAB DF 49777

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP)

Mestre em Administração e Doutor em Ciências Sociais (Unb)

Professor Colaborador da EBAPE/FGV

Revisão

Andrea Bochi

Dâmares Vaz

Lourdes Marinho

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Sumário

Apresentação.....	7
Introdução.....	9
A Inspeção do Trabalho no Brasil e a necessidade de seu fortalecimento.....	13
A nova estrutura ministerial e seu impacto na Inspeção do Trabalho	34
Conclusão	50
Bibliografia.....	54

Apresentação

O Ministério do Trabalho e a Auditoria-Fiscal do Trabalho, sob diversas denominações ao longo do tempo, exibem uma trajetória de crescimento e absorção de atividades e atribuições, com características muito próprias. No cenário mundial da Inspeção do Trabalho, a Auditoria-Fiscal do Trabalho do Brasil se destaca por projetos audaciosos. A experiência de fiscalização no combate ao trabalho escravo e trabalho infantil, por exemplo, é exportada para diversos países e reconhecida pela Organização Internacional do Trabalho – OIT como um modelo a ser seguido.

Ao mesmo tempo em que atingiu projeção internacional, no âmbito interno a realidade é de acentuada desvalorização da Inspeção do Trabalho, que se agrava no atual governo. Desde a não realização de concurso público, que tem como consequência imediata a diminuição do número de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade, até a extinção do Ministério do Trabalho na reforma ministerial promovida no início de 2019, muitas ações administrativas, políticas e legislativas têm tentado drenar as forças da fiscalização.

Os prejuízos para a carreira e para os trabalhadores são evidentes. A resistência e a criatividade dos Auditores-Fiscais do Trabalho têm garantido a manutenção de um alto padrão de qualidade e resultados que se mantêm e até mesmo crescem, não sem danos pessoais e coletivos, que exigem um olhar atento. A extensão dessa situação, sob diversos aspectos, é o objeto deste estudo ora apresentado, essencial para entender e agir sobre os problemas.

A recriação do Ministério do Trabalho é a prioridade colocada no horizonte, para restabelecer a importância histórica de uma Pasta e das atividades que ela abriga, especialmente a Inspeção do Trabalho, em um país de grandes desigualdades. É tarefa hercúlea, dada a realidade de reformas trabalhista e previdenciária, terceirização irrestrita, formas de trabalho precárias e falta de perspectiva de futuro para jovens trabalhadores. Entretanto, não há dúvidas de que precisa ser enfrentada, com energia e estratégias bem definidas.

A ação sindical nesse sentido é realizada continuamente, em um ambiente extremamente hostil e adverso. A agenda governamental, respaldada pelo Poder Legislativo, se ancora na desregulamentação do trabalho e no enfraquecimento

da ação fiscalizatória. Na análise do SINAIT é uma política ineficaz do ponto de vista econômico e predatória na perspectiva humana. A reflexão se impõe, para a construção de soluções com a participação de toda a categoria dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Este estudo, desenvolvido por renomado observador do setor público, o consultor legislativo Luiz Alberto Santos, oferece subsídios para esta reflexão. É uma leitura essencial na atualidade, oferecida pelo Sindicato Nacional a todos que compreendem a importância de reverter o rumo tomado no trato das relações trabalhistas no Brasil, aí incluídas a Auditoria-Fiscal do Trabalho e suas instâncias administrativas independentes e autônomas.

Carlos Silva
Presidente do SINAIT

Introdução

Em 1º de janeiro de 2019, com a posse do Presidente Jair Bolsonaro, repetiu-se o que é um fato corriqueiro em início de mandato presidencial: foi promovida uma ampla reestruturação ministerial, por meio de medida provisória.

A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, concretizou um quadro que já vinha sendo anunciado após a vitória de Jair Bolsonaro nas Eleições de 2018, embora de forma pouco clara e até mesmo contraditória, em alguns casos.

Houve, de fato, uma redução do número de órgãos com “status” ministerial, que passaram de 29, no final do governo Michel Temer, para 22, no governo Bolsonaro. Em relação ao número de órgãos com nível ministerial verificado ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff (39), houve uma redução de dez pastas, em decorrência da fusão de vários ministérios e do remanejamento ou redistribuição de funções e competências que passaram a ser exercidas por pastas antes inexistentes, ou agregadas às de pastas já existentes.

Ainda que o excesso de estruturas e o inchaço da “máquina” possa ser um indício de má gestão, de clientelização ou de excessos burocráticos, especialmente quando voltados apenas a atender a critérios de partilha de cargos entre os partidos que integram a coalização de apoio ao Presidente, a redução de pastas, contudo, não significa, necessariamente, ganhos de eficiência ou de racionalidade.

O novo desenho ministerial repete, em parte, a fórmula pelo governo Collor de Mello em 1990, quando a estrutura foi “enxugada” para 12 ministérios, e perderam o “status” ou previsão legal como ministérios autônomos nada menos que **dezesseis pastas**. Ministérios como o da Cultura e o da Ciência e Tecnologia passaram a ser secretarias da Presidência, sem o nível ministerial. Os Ministérios de Minas Energia, Transportes e Comunicações foram fundidos no Ministério de Infraestrutura e os da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio deram lugar ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Os Ministérios do Trabalho e da Previdência Social foram fundidos numa única pasta.

Tal desenho institucional se mostrou desastroso, naquela oportunidade. Além da perda da memória institucional em face da extinção de diversas pastas, cujas

competências foram absorvidas pelas novas unidades ministeriais, o rebaixamento de nível e a fusão de órgãos geraram, de um lado, pastas sem reconhecimento ou poder e capacidade institucional, e de outro, o gigantismo, a hipertrofia e a ineficiência operacional. Esse modelo concentrador, todavia, não sobreviveu e, já em 1992, por meio da Lei nº 8.422, de 13 de maio, foram recriados os Ministérios de Minas e Energia, Transportes e Comunicações, e o Ministério da Previdência Social, que se somaram à Secretaria-Geral da Presidência, que passou a ter *status* ministerial em março do mesmo ano. Com a posse de Itamar Franco o governo promoveu uma reestruturação na forma da Lei nº 8.490, de 19 de novembro, e voltou-se a contar com 20 Ministérios, além outros sete órgãos com nível ministerial. Em 1995, ao tomar posse, Fernando Henrique Cardoso fixou uma estrutura com 27 pastas com nível ministerial ou assemelhado.

Nesse contexto de “reformas ministeriais”, o Ministério do Trabalho sempre sofreu impactos, nem sempre compatíveis com sua grandeza e importância histórica. Mas em nenhuma delas a situação foi tão grave e desestruturadora quanto agora.

Em 1930, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi uma das primeiras iniciativas do governo revolucionário implantado no Brasil, sob a chefia de Getúlio Vargas. Até então, as questões relativas ao mundo do trabalho eram da alçada do Ministério da Agricultura¹, mas tinham pouco relevo no âmbito das políticas governamentais. A criação da pasta resultou, por certo, da necessidade de uma maior atenção aos direitos reivindicados pelos trabalhadores, no contexto político da época, e precedeu, em grande medida, os avanços da legislação protetiva dos trabalhadores no Brasil, que culminaram com a edição da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943 e na ratificação, pelo Brasil, em 1956, da Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho², entre várias outras.

Em 1960, as funções passam a ser exercidas pelo novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, numa época em que só fazia jus à assistência médica pública o trabalhador com registro na “Carteira do Trabalho e Previdência Social”.

Ainda que no contexto pós-denúncia, pelo Brasil, da Convenção nº 81³, em 1974 é criada uma pasta exclusiva para tratar dos temas do trabalho, sob a deno-

¹ A proposta de criação de um órgão encarregado de planejar e fiscalizar a implantação de uma legislação social no Brasil foi parcialmente concretizada com a edição do Decreto nº 3.550, de 16 de outubro de 1918, que criou o primeiro Departamento Nacional do Trabalho, o qual, contudo, nunca foi implementado. Apenas com a publicação do Decreto nº 19.667, de 4 de fevereiro de 1931, é criado esse Departamento, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Suas funções consistiam em promover medidas referentes à previdência social e à melhoria das condições de trabalho.

² A O Decreto Legislativo nº 24, de 1956, aprovou as Convenções do Trabalho de números 11, 12, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 96, 99, 100 e 101, concluídas em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho realizadas no período de 1946 a 1952. O Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957, promulgou essas convenções.

³ O Decreto nº 68.796, de 23 de junho de 1971, denunciou a Convenção da OIT de nº 81, concernente à Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio, a partir de 5 de abril de 1972.

minação “Ministério do Trabalho”⁴, que subsiste até 1990, quando é novamente fundida com a Previdência Social.

A nova pasta criada em 1990 representou um grave retrocesso: as funções executivas da Pasta, relativas às questões de trabalho, inclusive a inspeção do trabalho, segurança e saúde do trabalho, seguro-desemprego e relações do trabalho, foram transferidas para o Instituto Nacional do Seguro Social, entidade autárquica, e toda as estruturas de formulação das políticas que permaneceram no Ministério foram rebaixadas ao nível de *departamentos* da *Secretaria Nacional do Trabalho*. Nessa nova estrutura, a Inspeção do Trabalho foi dividida entre o “Departamento de Inspeção e das Relações do Trabalho” e o “Departamento de Segurança e Saúde do Trabalhador”, cabendo a execução da fiscalização ao INSS por meio da Diretoria de Relações de Emprego (posteriormente denominada *Diretoria de Relações do Trabalho*), com a competência de “controlar e orientar a operacionalização das atividades e programas relacionados com emprego; apoio ao trabalhador desempregado; identificação profissional; segurança e saúde do trabalhador” e das Delegacias Regionais do Trabalho, posteriormente incorporadas às superintendências e departamentos do INSS.

Em abril de 1992, ocorre nova desvinculação, e é criada a pasta do Ministério do Trabalho e da Administração, reassumindo as funções executivas da área, mas mantendo-se o mesmo rebaixamento hierárquico, por meio da Secretaria Nacional do Trabalho, passando a Inspeção do Trabalho a ser exercida por meio do Departamento Nacional de Fiscalização do Trabalho e do Departamento Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador. No mesmo ano, porém, com a posse de Itamar Franco na Presidência, o Ministério do Trabalho volta a existir, com a recriação das Secretarias diretamente subordinadas ao Ministro de Estado para responder pelas atividades de Formação e Desenvolvimento Profissional; Emprego e Salário; Relações do Trabalho; Segurança e Saúde do Trabalhador; e Fiscalização do Trabalho.

Em 1999, passa a denominar-se “Ministério do Trabalho e Emprego”. Em 2015, ocorre novamente a fusão com a Previdência Social (esta, já sem as competências relativas à arrecadação previdenciária desde 2007), mantida a estrutura anterior em nível de secretarias, porém subordinadas *a um Secretário Especial do Trabalho*. E, em 2016, já no governo Temer, volta a ser apenas “Ministério do Trabalho”, com as suas secretarias diretamente subordinadas ao Ministro de Estado.

A reconfiguração ministerial implementada com a Medida Provisória nº 870, de 2019, ora convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, assim, representa um fato novo e inédito, desde **1930**: com a extinção do Ministério do Trabalho, **pela primeira vez, em quase um século**, não há uma pasta ministerial identificada com a função “Trabalho”. Mais do que isso, sequer existe uma *Secretaria*

⁴ Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, que “dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências”.

Especial do Trabalho, ou uma pasta no segundo nível da hierarquia ministerial para tratar exclusivamente das funções relativas ao trabalho.

O Ministério do Trabalho foi, efetivamente, *extinto*, e suas atividades e competências foram, literalmente, *esquartejadas* e distribuídas para diferentes órgãos ministeriais. Mesmo as funções que permanecem sob a alçada do Ministério da Economia foram pulverizadas em diferentes órgãos da sua estrutura.

Na Medida Provisória nº 870, enquanto as funções relativas a economia solidária e cooperativismo foram remetidas ao novo “Ministério da Cidadania”, o registro sindical e a política de imigração/emigração foram absorvidas no Ministério da Justiça e Segurança Pública. A coordenação das ações de combate ao trabalho escravo foi transferida para o “Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”. As demais funções foram absorvidas pelo Ministério da Economia, mas em diferentes áreas dessa nova e gigantesca pasta, com gravíssimos impactos quanto a sua capacidade de harmonização, coerência e complementaridade.

Ao apreciar a matéria, o Congresso Nacional acatou propostas no sentido de, pelo menos, reduzir esse grau de dispersão: as funções relativas ao registro sindical foram mantidas sob a égide do Ministério da Economia, bem assim foram expressamente inseridas nas suas competências a regulação profissional e o registro sindical⁵. Não houve, todavia, alteração quanto ao exercício, pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de competências relativas ao trabalho escravo, ao qual foi atribuída a coordenação da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE, nos termos do Decreto nº 9.887, de 27 de junho de 2019.

Contudo, o resultado final implica em rebaixamento e redução do *status* institucional da Inspeção do Trabalho, no âmbito da estrutura governamental, e sinaliza, ainda, a possibilidade de que tal problema venha a ser agravado, em virtude das medidas de ajuste e redução de despesas em curso no governo federal, notadamente a partir da premissa da racionalização das estruturas, já em curso, com a extinção, redução de nível e fusão de unidades descentralizadas, e a redução da força de trabalho, que vem sendo fortemente atingida pelos efeitos da “reforma da previdência”, com grande número de aposentadorias e vacâncias que não têm sido repostas por meio da admissão de novos servidores.

A presente Nota Técnica examinará, brevemente, essa nova configuração ministerial e seus impactos sobre a Inspeção do Trabalho, à luz da Constituição Federal e dos compromissos firmados pelo País no âmbito internacional e, em especial, da Organização Internacional do Trabalho, e a necessidade de que essa função seja preservada e valorizada, em prol da garantia dos direitos sociais do povo brasileiro e da promoção do trabalho decente através da proteção dos direitos dos trabalhadores.

⁵ Cfe. Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019, que alterou o Anexo do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL E A NECESSIDADE DE SEU FORTALECIMENTO

A existência, no âmbito ministerial, de uma pasta voltada ao exercício das funções relativas ao mundo do Trabalho decorre do princípio da especialização, que recomenda a existência de órgãos ministeriais em face da necessidade de uma dedicação mais aprofundada a temas de grande relevo, por meio de um órgão de primeiro nível hierárquico, e que possa, em pé de igualdade com os demais órgãos ministeriais, formular e implementar políticas públicas setoriais, ou supervisionar e gerir a sua implementação por meio de entidades da administração indireta ou parcerias com entidades privadas.

Essa condição assegura, ainda, que uma autoridade ministerial tenha condições de se dedicar, em alto nível, ao diálogo político e institucional exigido pela relevância das políticas da Pasta, e para promover, de forma articulada com os seus pares de mesmo nível, a atuação setorial no âmbito de políticas que envolvam mais de um ministério, ficando subordinada, apenas, às decisões, orientações e diretrizes do Chefe do Poder Executivo ou do órgão coordenador de governo, nos termos do art. 8º do Decreto-Lei nº 200, de 1967⁶.

Além do fato de que se trata de uma atividade já consolidada há décadas, à luz desse princípio, como uma pasta de nível ministerial, o exercício dessas funções tem amparo, ainda, no art. 6º da Constituição, que prevê como um dos direitos sociais a serem protegidos pelo Estado **o trabalho**, e o art. 7º elenca os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais a serem assegurados. O art. 22, incisos I e XVI, remete à União a competência exclusiva para legislar sobre trabalho e sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, enquanto o art. 21, XXIV, atribui à União a competência privativa de “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”. O art. 170, VIII, inclui a busca do pleno emprego como um dos princípios da ordem econômica, fundada na valorização do **trabalho humano** e da livre iniciativa.

Trata-se, portanto, de temas que têm amparo na Constituição, que não se con-

⁶Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

§ 2º No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada por meio de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31).

§ 3º Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, por meio de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.

figuram em meras “opções” governamentais, de caráter transitório, e que possam ser, em face de conjuntura política ou de conveniência administrativa, omitidas ou negligenciadas como objeto das políticas públicas.

No âmbito das Funções previstas na Lei Orçamentária Anual, o Trabalho é uma das mais relevantes.

Veja-se que, no Orçamento da União de 2018, as dotações totais dessa Função (R\$ 74,8 bilhões) foram o quarto maior volume de recursos destinados às ações governamentais, e também o terceiro maior índice de execução orçamentária:

**Tabela 1 -Lei Orçamentária Anual 2018 –
Orçamento Autorizado e Pago por Função**

COD.	NOME DA FUNÇÃO	DOTAÇÃO AUTORIZADA LOA 2018	DOTAÇÃO PAGA	% PAGO/ AUTORI- ZADO
28	Encargos Especiais	2.159.911.140.128,00	1.411.399.133.843,00	65,35
09	Previdência Social	687.095.876.303,00	642.886.448.273,00	93,57
10	Saúde	121.864.792.265,00	108.179.156.538,00	88,77
12	Educação	114.309.381.798,00	95.589.490.221,00	83,62
08	Assistência Social	88.738.644.358,00	85.896.620.680,00	96,8
05	Defesa Nacional	76.801.389.134,00	67.417.552.147,00	87,78
11	Trabalho	74.780.362.113,00	70.289.191.277,00	93,99
02	Judiciária	38.072.104.849,00	35.055.613.447,00	92,08
04	Administração	33.182.949.718,00	27.146.855.795,00	81,81
20	Agricultura	26.215.262.914,00	15.860.183.302,00	60,5
26	Transporte	15.863.593.832,00	11.459.288.588,00	72,24
06	Segurança Pública	12.851.324.098,00	8.820.097.778,00	68,63
01	Legislativa	7.948.891.989,00	7.188.116.748,00	90,43
19	Ciência e Tecnologia	7.661.984.458,00	6.352.177.093,00	82,91
03	Essencial à Justiça	7.587.405.927,00	7.071.322.905,00	93,2
15	Urbanismo	5.468.537.602,00	1.604.573.267,00	29,34
18	Gestão Ambiental	4.893.823.638,00	3.472.168.059,00	70,95
23	Comércio e Serviços	4.647.711.130,00	2.649.197.444,00	57
07	Relações Exteriores	3.288.729.626,00	3.123.472.378,00	94,98
21	Organização Agrária	2.822.048.857,00	1.568.290.231,00	55,57
22	Indústria	2.299.340.060,00	2.023.240.627,00	87,99
14	Direitos da Cidadania	2.171.916.873,00	991.045.465,00	45,63

25	Energia	2.104.027.391,00	1.827.181.464,00	86,84
13	Cultura	2.102.005.530,00	988.631.122,00	47,03
24	Comunicações	1.487.445.666,00	1.167.687.934,00	78,5
27	Desporto e Lazer	1.312.368.007,00	267.922.793,00	20,42
17	Saneamento	926.911.907,00	558.409.625,00	60,24
16	Habitação	19.259.386,00	5.675.724,00	29,47

Fonte: CONORF/CD com base em dados do SIAFI.

Essa situação se reflete na dotação destinada aos órgãos orçamentários. Mesmo com a redução de recursos que afetou fortemente atividades como o combate ao trabalho escravo⁷, a dotação orçamentária total consignada ao Ministério do Trabalho, especificamente, em 2018, foi da ordem de **R\$ 84 bilhões**, dos quais **R\$ 62,14 bilhões** destinados a suas ações finalísticas⁸, como o Seguro Desemprego, o Abono Salarial, a Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho, a Democratização das Relações de Trabalho, os Cadastros Públicos na Área de Trabalho e Emprego, Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho, Emprego e Renda, a Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores, o Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária, a Identificação da População por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, a Formulação, Articulação e Execução da Política Laboral de Imigração e Emigração, o Fomento ao Desenvolvimento de Instituições de Microcrédito, a Gestão Participativa do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do FGTS, e outras.

Em 2019, considerando os dados da execução orçamentária até 25.12.2019, a situação se repetiu, demonstrando a relevância da Função Trabalho no Orçamento Geral da União:

**Tabela 2 - Lei Orçamentária Anual 2019 –
Orçamento Autorizado e Pago por Função**

COD.	NOME DA FUNÇÃO	DOTAÇÃO AUTORIZADA LOA 2019	DOTAÇÃO PAGA	% PAGO/AUTORIZADO
28	Encargos Especiais	1.868.856.528.131,00	1.411.025.085.914,00	75,5
09	Previdência Social	729.405.640.726,00	678.780.191.179,00	93,06

⁷ ALESSI, Gil. Corte drástico de verba faz fiscalização do trabalho escravo despencar no Governo Temer. El País, 14.10.2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html

⁸ Excluídas as dotações consignadas para os Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES, da ordem de R\$ 18,5 bilhões, e despesas de custeio, pessoal e encargos. Incluídas despesas de funcionamento das unidades descentralizadas.

10	Saúde	126.470.373.443,00	108.941.543.920,00	86,14
12	Educação	118.372.905.314,00	90.381.461.541,00	76,35
08	Assistência Social	96.095.376.403,00	90.756.630.393,00	94,44
05	Defesa Nacional	85.156.044.483,00	73.022.667.296,00	85,75
11	Trabalho	78.294.201.525,00	71.252.820.484,00	91,01
02	Judiciária	38.612.520.122,00	35.884.309.209,00	92,93
04	Administração	28.310.703.909,00	23.173.019.361,00	81,85
20	Agricultura	25.072.174.199,00	13.909.950.746,00	55,48
26	Transporte	16.624.529.516,00	8.295.685.811,00	49,9
06	Segurança Pública	11.523.269.866,00	8.586.236.920,00	74,51
01	Legislativa	8.105.708.386,00	7.204.768.153,00	88,89
03	Essencial à Justiça	7.997.281.295,00	7.203.419.212,00	90,07
19	Ciência e Tecnologia	7.390.453.857,00	6.051.813.228,00	81,89
15	Urbanismo	7.059.295.636,00	1.188.482.465,00	16,84
18	Gestão Ambiental	5.049.953.752,00	3.159.919.158,00	62,57
23	Comércio e Serviços	3.776.737.470,00	1.750.738.575,00	46,36
07	Relações Exteriores	3.576.129.601,00	3.079.439.529,00	86,11
25	Energia	2.881.081.323,00	2.251.996.287,00	78,16
14	Direitos da Cidadania	2.808.630.667,00	859.352.296,00	30,6
22	Indústria	2.058.291.597,00	1.651.660.823,00	80,24
21	Organização Agrária	1.994.714.173,00	1.342.261.445,00	67,29
13	Cultura	1.961.980.273,00	699.425.494,00	35,65
24	Comunicações	1.449.464.179,00	1.158.820.316,00	79,95
27	Desporto e Lazer	945.539.352,00	137.332.354,00	14,52
17	Saneamento	517.886.502,00	300.168.981,00	57,96
16	Habitação	24.400.000,00	4.891.362,00	20,05

Fonte: CONORF/CD com base em dados do SIAFI.

Nota-se, porém, que a dotação orçamentária autorizada para 2019, de R\$ 78,294 bilhões, manteve-se praticamente estável em termos reais. A execução orçamentária do ano de 2019 segue a mesma regularidade, com mais de 91% das

despesas pagas até 25.12.2019.

Se observarmos os valores efetivamente executados em cada ano, a partir da crise fiscal iniciada em 2015 e até 2019, nota-se ligeira redução da participação das dotações consignadas à Função Trabalho efetivamente executadas, no total do Orçamento da União, estabilizando-se, em 2017 e 2018, em torno de 5,8% do orçamento executado. Em valores brutos, a despesa total cresceu quase R\$ 5 bilhões até 2018. Em 2018 e 2020, o orçamento total autorizado e proposto mantém essa proporção em relação à despesa total (5,72% e 5,51%, respectivamente).

A Lei Orçamentária Anual para 2020, sancionada em 20 de janeiro, da mesma forma, prevê um total de R\$ 80,943 bilhões para a Função Trabalho, dos quais R\$ 61,06 bilhões destinados a ações finalísticas e funcionamento das unidades descentralizadas, e cerca de R\$ 725 milhões a menos que o valor de 2019, em termos reais.

Como parte relevantíssima da Função Trabalho, a Inspeção do Trabalho tem assento constitucional como **competência exclusiva da União**: nos termos do já citado art. 21, inciso XXIV da Constituição, compete à União “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”.

Por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho, atualmente definida como *subsecretaria da Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia*, e de seus Auditores-Fiscais do Trabalho e demais servidores que desempenham atividades complementares ou auxiliares, é exercido o papel fundamental de promover a fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e da segurança e saúde do trabalhador e da arrecadação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, entre outras funções relevantes, como expressão do exercício do poder de polícia, atividade exclusiva de Estado e essencial à preservação do interesse público, da ordem pública e dos direitos subjetivos. Como leciona Celso Antonio Bandeira de Mello,

“... pode-se definir a polícia administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.”⁹

Como consignado por Marcelo Julio Navarro, o poder de polícia consiste, ainda, na capacidade estatal de limitar os direitos constitucionalmente consagrados com o fim de preservar a ordem social, a vida, a moral e a saúde dos habitantes¹⁰, sendo reconhecido como o mais essencial e o menos limitável dos

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 13ª ed. 2000.

¹⁰ NAVARRO, Marcelo Julio. Derecho administrativo laboral: Policía del Trabajo. Actuación de la administración pública en el ámbito de las relaciones de trabajo. Santa Fé: Rubinzai-Culzoni, 1ª. Ed, 2010, p.26.

poderes do Estado, orientado ao bem estar geral e à prosperidade pública.

Nesse sentido, a “polícia do trabalho”, a cargo, **com exclusividade**, da Inspeção do Trabalho, constitui porção do exercício desta atividade administrativa geral que envolve o desenvolvimento de um conjunto de faculdades vinculadas essencialmente com o controle do cumprimento dos deveres e obrigações impostos pelas normas trabalhistas aos sujeitos individuais e coletivos do direito do trabalho, assim como a penalização das infrações constatadas (Navarro, 2010: 42).

Como signatário da Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho – OIT – Convênio relativo à Inspeção do Trabalho, que tem força de lei ordinária em território nacional, o Brasil deve observância aos seus princípios e orientações, assim como às normas acessórias, como a Recomendação nº 82, de 1947, e o Protocolo de 1995, que trata de sua extensão aos demais setores não originalmente por ela cobertos.

Conforme a OIT, na Convenção 81 se afirma que todo o Estado Membro que a ratifique deve manter um sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais e comerciais (art. 1 e 22), ao tempo em que prevê que o seu âmbito de aplicação pode ser limitado devido, por um lado a um certo número de exclusões possíveis, definidas estritamente em função de ramos de atividade ou atendendo a considerações de ordem geográfica¹¹.

Para esse propósito, destaca a OIT, o estabelecimento de uma “cooperação interinstitucional e uma colaboração multilateral é inerente à própria noção de um sistema de administração”. Assim, segundo a instituição,

“de acordo com a abordagem sistêmica de qualquer função que vise alcançar um todo maior do que a soma de suas partes, a eficácia da inspeção do trabalho dependerá em grande parte de sua capacidade de funcionar em interação com o ambiente socioeconômico no qual ela é exercida. Esta abordagem exige medidas para desenvolver mecanismos e áreas de cooperação com todos os agentes públicos e privados interessados e com os parceiros sociais ou suas organizações representativas. A designação de uma autoridade central de inspeção do trabalho assegura a coordenação das atividades dos serviços sob seu controle com vistas a um objetivo definido. Garante igualmente a coesão dos mecanismos que asseguram a cooperação e a colaboração com outros organismos e instituições públicos e privados, por um lado, e com os empregadores e os trabalhadores ou as suas organizações, por outro, como os referidos no artigo 5.º da Convenção No. 81 e artigos 12 e 13 da convenção n.

¹¹ Conferencia Internacional del Trabajo. 95.ª reunión, 2006, Informe III (Parte 1B) - Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

129. Finalmente, transmitindo aos órgãos consultivos encarregados das questões trabalhistas e sociais e a todos os ministérios envolvidos, bem como aos parceiros sociais, algumas das informações comunicadas pelos serviços sob seu controle, a autoridade central pode contribuir para o fortalecimento do sistema de administração do trabalho como um todo.”¹²

A OIT reitera que, para ser efetivo com relação ao objetivo perseguido, o cumprimento das funções de inspeção do trabalho definidas pelos instrumentos requer **uma ampla cooperação das estruturas principalmente responsáveis** por eles com outros serviços governamentais e instituições públicas ou privadas que exercem atividades similares. Destaca que “*para exercer suas respectivas competências, uma grande variedade de dados, informações e estudos relacionados ao mundo do trabalho, cuja comunicação às estruturas de inspeção do trabalho deve ser sistematizada de acordo com os mecanismos pertinentes*”. Assim, o conjunto de governos “*reconhece a necessidade de coordenação entre as tarefas e responsabilidades atribuídas ao sistema de administração do trabalho*”, o que tem levado à criação de órgãos e mecanismos de cooperação para o intercâmbio de informações diretamente relacionadas às questões de segurança e saúde ocupacional, promovendo avanços nessa área.

Nessa perspectiva, destaca, o concurso dos serviços responsáveis pelo emprego, igualdade no trabalho, formação profissional, colocação, migração, juventude e ensino básico ou obrigatório, pessoas com deficiência e processamento de informação estatística pode ajudar muito a Inspeção do Trabalho na definição das suas prioridades. Vale dizer: o distanciamento entre essas atividades e a Inspeção do Trabalho, a dispersão dessas funções na estrutura governamental, e a insuficiência de mecanismos de coordenação, pode comprometer gravemente a Inspeção do Trabalho.

Além disso, segundo a OIT, o **desempenho eficaz das funções da Inspeção do Trabalho exige** não só a existência de pessoal em número suficiente, com condições adequadas de recrutamento, formação e serviço, mas “*também que esse pessoal possua os recursos necessários para desempenhar essas funções e para que o seu papel e a importância da sua missão sejam devidamente reconhecidos*”, cabendo, nos termos do artigo 11.º da Convenção n.º 81 e artigo 15 da Convenção n.º 129, à autoridade competente assegurar aos Inspetores do Trabalho ou colocar à sua disposição essas condições de trabalho.

Um arranjo organizacional que não respeite essas necessidades, colocando a Inspeção do Trabalho como um órgão subordinado, inferior na estrutura ministerial, ou mesmo autárquica, como ocorreu em 1990, quando a Inspeção do Trabalho passou a ser dividida entre o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social, tende, ainda, a produzir efeitos extremamente graves sobre o custeio das atividades, não apenas impedindo que a atividade seja ampliada, mas levando à supressão ou ausência dos meios para que

¹² Idem. Tradução nossa.

a Inspeção exerça as suas funções básicas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, também destaca essa necessidade. Segundo a OCDE¹³, uma importante implicação política diz respeito à eficácia das leis trabalhistas na proteção dos trabalhadores, na presença de uma grande economia informal e de fraca aplicação da lei. Para superar-se esse problema, e permitir a convergência para as normas internacionais do trabalho, o sistema de Inspeção do Trabalho “deve receber recursos suficientes para realizar seu trabalho de maneira eficaz.”

Também salienta a entidade a importância da adoção de uma legislação em matéria de emprego para combater a informalidade, cuja eficácia poderia ser reforçada através de uma concepção adequada da legislação que reconheça o contexto social e as dificuldades das empresas, incluindo políticas como medidas de criação de empregos formais e condições para seu desenvolvimento, como subsídios para o desenvolvimento e expansão das empresas e do emprego, e programas de qualificação da força de trabalho, além de medidas específicas para formalizar empregos e unidades, como programas de registro, planos de inspeção do trabalho e apoio à formalização de microempresas¹⁴.

Além disso, destaca a OCDE que os Inspetores do Trabalho devem ser adequadamente qualificados e capazes de usar técnicas estatísticas modernas para aumentar a eficiência de seu trabalho, inclusive para identificar os trabalhadores e as empresas que estão em maior risco de informalidade e facilitar o direcionamento seletivo das ações de fiscalização.

Também destaca que a melhor coordenação entre as diferentes agências governamentais é outro ingrediente necessário para o sucesso. No entanto, se essa é uma preocupação legítima, afirma a OCDE, ela não pode ser usada como desculpa para a inação, mas a efetividade das regulações de emprego deve ser melhorada por meio de um desenho adequado da legislação protetiva e melhor fiscalização de seu cumprimento. A baixa fiscalização, aponta a OCDE, torna a legislação inefetiva, como se verifica em vários países.

Ainda segundo a OIT¹⁵, o Artigo 10 da Convenção N° 81 exige um “número suficiente” de Inspetores para fazer o trabalho necessário. Embora inexista uma definição oficial para tanto, ou um padrão a ser seguido, mas apenas valores de referência, vários fatores devem ser levados em consideração, tais como o número e o tamanho dos estabelecimentos, a complexidade econômica do país e o tamanho total da força de trabalho.

Segundo o Relatório do Comitê de Especialistas sobre a Aplicação de Con-

¹³ OECD (2015), OECD Employment Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en. P.239/240

¹⁴ OECD (2017), Beyond Shifting Wealth: Perspectives on Development Risks and Opportunities from the Global South, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273153->

¹⁵ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Committee on Employment and Social Policy. 297th Session Governing Body - Geneva, November 2006. Strategies and practice for labour inspection. Geneva: ILO, 2006. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_esp_3_en.pdf

venções e Recomendações da OIT, apresentado na 95ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2006, os serviços técnicos da OIT responsáveis pela inspeção do trabalho consideravam que o número de Inspetores do Trabalho em relação aos trabalhadores deveria se aproximar de 1/10.000 em economias de mercado industrial; 1/15.000 em economias de industrialização; 1/20.000 em economias em transição; e 1/40.000 em países menos desenvolvidos¹⁶.

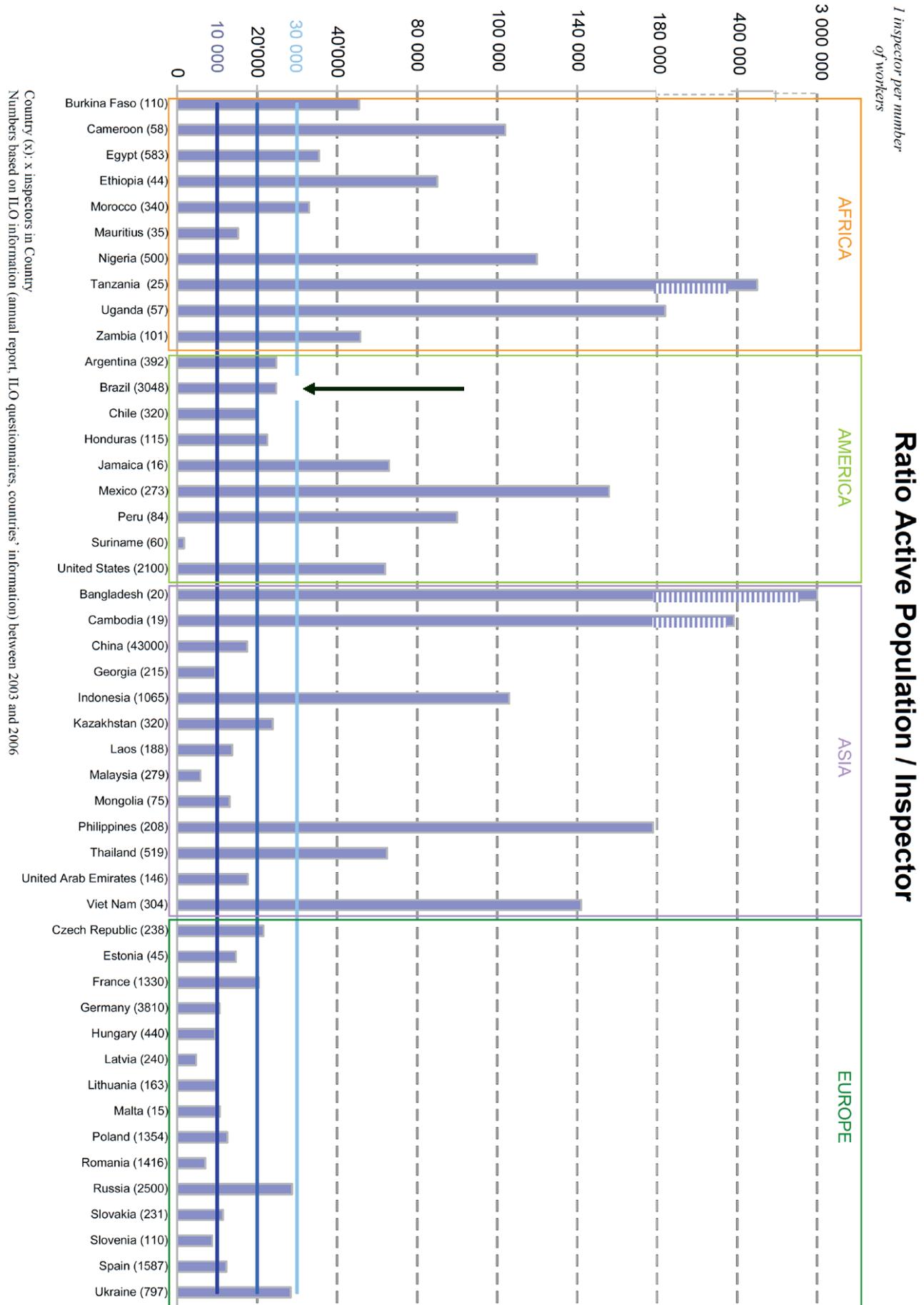
Com efeito, o número de trabalhadores por Inspetor do Trabalho ainda é muito elevado em países em desenvolvimento, assim como a incidência da informalidade e acidentalidade e más condições de trabalho. Nesses contextos, uma estrutura de emprego com menor presença em atividades industriais, aliada às deficiências da atuação estatal, pode explicar a ocorrência de quantitativos menores de Inspetores do Trabalho. Mas trata-se, com efeito, apenas de uma referência a ser considerada para a análise de cada situação.

O gráfico a seguir, com base em dados de 2006, demonstra a situação em escala mundial, por continentes. Nele verifica-se que o Brasil, que na época contava com **2.919 Auditores-Fiscais do Trabalho ativos**¹⁷, apresentava uma relação entre população economicamente ativa por Auditor-Fiscal inferior à de países como o Chile, na América Latina, e a de todos os países europeus da OCDE, exceto a República Checa, e inferior ao supra referido para economias em transição, com cerca de 25.000 trabalhadores por Auditor-Fiscal (Figura 1):

¹⁶ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution). Report III (Part 1B). International Labour Conference 95th Session, 2006, p. 66.

¹⁷ MPDG/SRH - Boletim Estatístico de Pessoal nº 124 – Agosto de 2016.

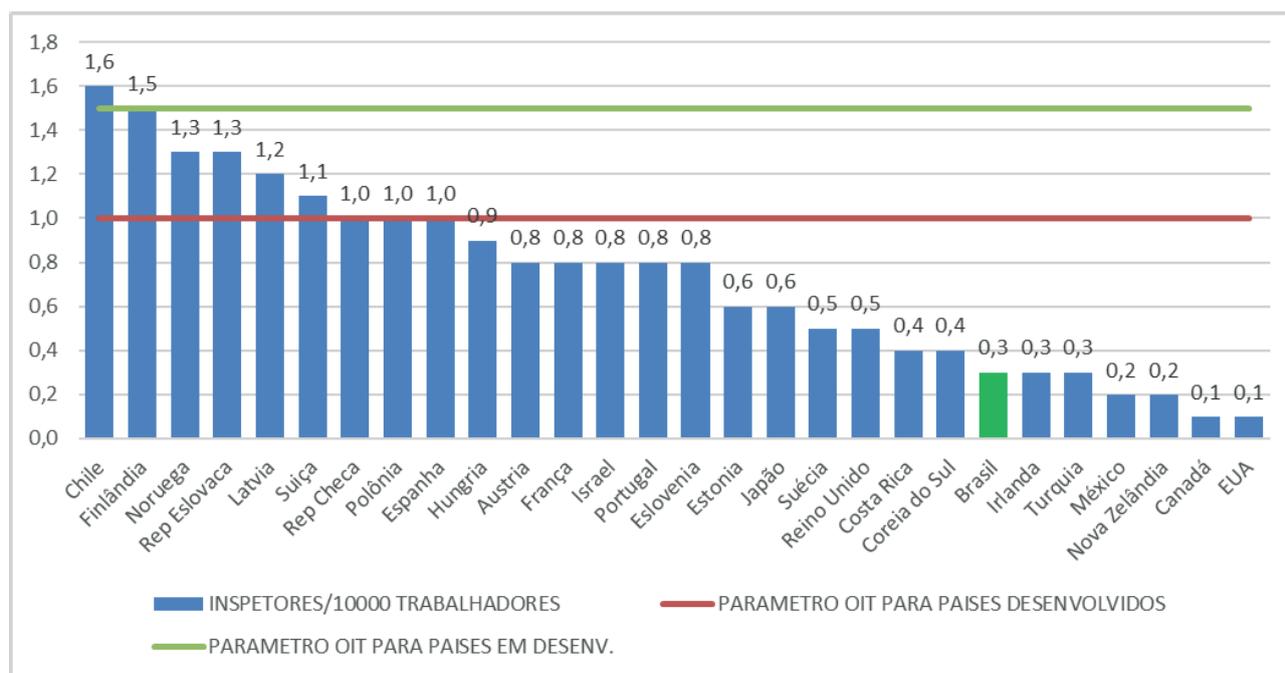
Figura 1 - Relação entre População Ativa e Inspetor do Trabalho



Fonte: OIT. Strategies and practice for labour inspection. Committee on Employment and Social Policy. Governing Body, 297th Session. Geneva, November 2006.

Se examinarmos os dados com base em indicador mais recente, e mais preciso, a partir de dados da própria OIT, observa-se que o número de Auditores-Fiscais do Trabalho no Brasil por grupo de 10.000 trabalhadores, em 2015, atingia apenas 0,3 (Figura 2), e significativamente inferior ao de países desenvolvidos:

Figura 1 - Relação entre População Ativa e Inspetor do Trabalho



Fonte: OECD, 2015, com base em dados da OIT.

Se considerarmos o contingente de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade em dezembro de 2018 (2.267¹⁸), e a PEA ocupada de 2017, segundo o IBGE, a relação cai para 0,25 Inspetores por grupo de 10.000 trabalhadores.

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em 2012¹⁹, destaca que, ao longo de vinte anos (de 1992 a 2012), o número de Auditores-Fiscais do Trabalho no Brasil manteve-se estável, mas o número de trabalhadores ocupados no Brasil passou de 52 milhões, em 1990, para 73,9 milhões em 2009, evidenciando um descompasso entre a estagnação do número de Auditores e a ampliação de seu objeto (os trabalhadores ocupados). Ressalva, porém, a necessidade de que o exame da quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho se dê em conjunto com o da frequência de situações em que sua presença se faz necessária.

Dadas as precárias condições de trabalho e informalidade que afetam mais de 45% da PEA no Brasil e a dispersão e disparidade geográfica de número de empresas por Unidade da Federação, e a complexidade econômica do Brasil²⁰, a carga

¹⁸ MDPG - Painel Estatístico de Pessoal, dez 2018.

¹⁹ BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite & REIS, Maurício Cortez. A necessidade de Auditores-Fiscais do Trabalho no Brasil: uma análise contemplando o grau de descumprimento da legislação trabalhista. Nota Técnica nº 4, de 2012. Brasília: IPEA, julho de 2012.

de trabalho demandada desses profissionais é bastante complexa, e superior à que se verifica em muitos países desenvolvidos. Segundo os dados examinados, a relação entre o número de empresas fiscalizadas e o número de Auditores-Fiscais do Trabalho em cada região e UF é positiva, ou seja, um maior número de Auditores implica maior intensidade de fiscalização. Por seu turno, percebe-se que há uma relação positiva entre o número de empresas fiscalizadas e o número de trabalhadores regularizados em cada região do país, ou seja, a intensidade da fiscalização implica menor informalidade. Conforme a Nota Técnica,

“De acordo com os resultados apresentados, um número maior de AFTs está normalmente associado a melhores indicadores, em termos de menor incidência de descumprimentos da legislação trabalhista. Em particular, regiões e unidades da federação com mais AFTs geralmente possuem níveis mais baixos de trabalho infantil, e acidentes de trabalho.”

Conforme destaca estudo publicado pela European Federation of Public Service Unions (EPSU)²¹ em 2013, em junho de 2010 o Governing Body da Organização Internacional do Trabalho decidiu incluir na agenda da Sessão de 2011 da International Labour Conference o tema da administração do trabalho e da Inspeção do Trabalho, destacando a relação entre a Inspeção do Trabalho e as mudanças permanentes na conjuntura. Segundo a OIT,

“Changes in the structure of labour markets and in employment relationships have led to sudden changes in the reorganization of labour inspectorates. In particular, labour inspectorates have to respond in a more efficient way by ensuring compliance through preventive measures, advice and the detection of labour law infractions. Many of these changes (subcontracting, outsourcing, increasing undeclared or illegal work) are linked to the emergence of new business models and modes of production, globalization and increased labour migration, as well as technological advances.”

“Nowadays, labour inspectorates perform their duties in a challenging environment involving important changes in the economic and social context, in industrial developments, in the organization of labour and employment relationship, in the social and political expectations, in technology and in the nature of work hazards”²²

²⁰ O Brasil ocupava em 2017 a 37ª posição mundial no Índice de Complexidade Econômica (<https://oec.world/pt/profile/country/bra/>), que mede a complexidade da estrutura produtiva de cada país ou região. Segundo essa metodologia, uma economia é desenvolvida quando possui um grande número de capacidades produtivas, que por sua vez permitem que essa economia produza um grande número de bens de elevada complexidade e determina também o número e a complexidade dos bens que podem ser produzidos no futuro.

²¹ EPSU. A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries - A SYNDEX report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU). Brussels: EPSU, March, 2013.

²² INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Labour Inspections. What is and What it does – a guide for workers Gineva: ILO, 2010. Disponível em https://www.ilo.org/labadmin/info/inst/WCMS_141403/lang--en/index.htm

Nesse contexto, aponta o Relatório da EPSU, vários países europeus decidiram adotar medidas para reorganizar a Inspeção do Trabalho e aumentar sua efetividade e subsequente proteção aos trabalhadores.

Assim, fatores críticos para o dimensionamento da força de trabalho necessária devem levar em conta as diferentes dimensões do problema das relações de trabalho no Brasil, como a incidência do trabalho infantil, a informalidade e a taxa de acidentalidade, morbidade e insalubridade – que se reflete, por sua vez, nos elevados índices de benefícios previdenciários, como aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente – além dos desafios que se colocam no contexto da mudança de paradigma no mundo do trabalho.

Com efeito, não pode ser vista como parâmetro válido, apenas, a proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho em relação a *trabalhadores empregados*. Como ocorre em outros países, como o Reino Unido, vem *aumentando* expressivamente a proporção de trabalhadores por conta própria ou sujeitos a relações de trabalho não convencionais.

Cada vez mais a automação, a *uberização*, a precarização (pela via do *trabalho intermitente*), a terceirização, recentemente ampliada pela *reforma trabalhista*, o teletrabalho e outras formas de relação trabalhista reclamam um tipo de Fiscalização cada vez mais presente e atuante, fazendo uso das tecnologias de informação e comunicação, de dados em massa e inteligência para identificar as infrações aos direitos dos trabalhadores.

A *desregulação* das relações de trabalho, sob a lógica da desburocratização ou redução do *custo Brasil*, que vem sendo implementada por sucessivas reformas na legislação trabalhista e nas regulações econômicas, como é o caso da Lei nº 13.874, de 20.09.2019 - Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, não pode dar margem a que, por omissão estatal, se tenha um grau de retrocesso que converta o trabalhador, subordinado e remunerado pela venda de sua capacidade de trabalho, seja tratado como “*empreendedor*” ou “*pessoa jurídica*”, sem direito à proteção social.

Em um estudo recente, a OCDE aponta que todas as economias emergentes estão se esforçando para desenvolver sistemas de proteção social adequados e eficazes e para promover leis trabalhistas efetivas, e que melhorar os regulamentos de saúde e segurança e tempo de trabalho, de modo a convergir para as normas internacionais de trabalho, bem como promover o emprego formal são elementos-chave dessa estratégia. Para esse fim, o sistema de Inspeção do Trabalho deve receber recursos suficientes para realizar seu trabalho de maneira eficaz²³.

Nesse sentido, o Brasil instituiu e mantém a Inspeção do Trabalho, organizada sob a forma de Sistema, tendo como princípios básicos velar pela aplicação da legislação trabalhista, orientar os empregadores e trabalhadores quanto ao cumprimento dessa legislação e noticiar às autoridades competentes qualquer

²³ BALESTRA, Carlotta; LLENA-NOZAL, Ana; MURTIN, Fabrice; TOSETTO, Elena & ARNAUD, Benoît. Inequalities in emerging economies Informing the policy dialogue on inclusive growth. Organisation for Economic Co-operation and Development. SDD/DOC(2018)13 SDD WORKING PAPER No. 100, 11 December 2018.

fato que não esteja em seu âmbito de atuação.

A partir de sua origem na Inglaterra em 1833, a Inspeção do Trabalho no Brasil tem raízes históricas no Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891, que em seu art. 1º previa a instituição da fiscalização permanente “de todos os estabelecimentos fabris em que trabalharem menores”, embora limitada ao antigo Distrito Federal. Como corolário de um processo que teve em diferentes momentos a expressão da necessidade ou importância da existência de um serviço dessa natureza²⁴, em 1943, ao ser aprovada a CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, a Inspeção do Trabalho foi fixada no Título VII – Do Processo de Multas Administrativas, nos termos do art. 626:

“Art. 626. Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, Industria e Comercio, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

Parágrafo único. Os fiscais dos Institutos de Seguro Social e das entidades paraestatais em geral dependentes do Ministério do Trabalho, Industria e Comercio serão competentes para a fiscalização a que se refere o presente artigo, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho, Industria e Comercio.”

Em consequência, em maio de 1944, cria-se, por meio do Decreto-Lei nº 6.479, as carreiras de Engenheiro de Segurança do Trabalho, Inspetor do Trabalho e Médico do Trabalho, no quadro de pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

A conclusão do processo de ratificação pelo Brasil da Convenção nº 81 da OIT - Convênio sobre a Inspeção do Trabalho, deu-se em 25 de junho de 1957, por meio do Decreto nº 41.721, passando o Brasil a orientar-se, assim, pelos seus princípios, entre eles o de que a Inspeção do Trabalho deveria estar sob a vigilância e controle de uma **autoridade central de nível federal**, e que o seu pessoal deveria estar composto por funcionários públicos cuja situação jurídica e cujas condições de serviço lhes garantam a estabilidade no seu emprego e os independentizem das mudanças de governo e de qualquer influência exterior indevida, e contratados levando-se em consideração unicamente as aptidões do candidato para o desempenho de suas funções, ou seja, constituindo um corpo profissional e burocrático especialmente dedicado a essas funções, dotados de aptidões e formação adequada para o desempenho de suas funções, e em número suficiente para garantir o desempenho efetivo das funções do serviço de Inspeção.

No entanto, o Brasil passou por um inédito período de retrocesso nessa área, marcado pela denúncia, em 5 de abril de 1971, da Convenção nº 81, a pretexto, inclusive, de submeter-se os agentes da Inspeção do Trabalho ao regime de emprego, onde não existiria a garantia da estabilidade.

Tal retrocesso somente foi superado já no período democrático, em 11 de de-

²⁴ Veja-se, por exemplo, o Decreto nº 19.671-A, de 4 de abril de 1931, que organizou o Departamento Nacional do Trabalho, tendo, entre suas competências, a inspeção do trabalho

zembro de 1987, com a edição do Decreto nº 95.641, que revigorou, em sua plenitude, o Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957, que promulgou a Convenção nº 81, e com a atribuição, pela Constituição Federal de 1988, da competência à União, em seu art. 21, inciso XXIV, para organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho. Esse processo se consolida com a criação, pela Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, mediante a fusão dos cargos de Fiscal do Trabalho, Assistente Social, Engenheiros e Arquitetos encarregados da fiscalização da segurança no trabalho e Médico do Trabalho, composta, em novembro de 2019, por 2.144 membros ativos.

Como assevera José Manoel Machado, a Inspeção do Trabalho apresenta um tríptico vínculo jurídico: o empregado, o empregador e a sociedade. Nas palavras desse Autor,

*“O empregado vincula-se ao empregador, mediante o contrato e ambos se vinculam ao Estado, na medida em que lhes são impostas obrigações e deveres de ordem pública. A presença deste último justifica-se pelo interesse social no cumprimento das normas trabalhistas de natureza cogente, por tratar-se de uma atividade irrenunciável do Estado.”*²⁵

Essa atividade irrenunciável pode ser resumida naquilo que, segundo Marcelo Julio Navarro, é a sua missão cardeal:

*“contribuir al desarrollo integral del hombre, en cuyo proceso el trabajo juega um papel crucial. A tal efecto le compete, por uma parte, diseñar e implementar políticas que favorezcan la creación de empleo en igualdad de oportunidades y, por otra, velar por que la prestación del trabajo se efectúe em condiciones dignas”.*²⁶

Nesse sentido, o papel da Inspeção do Trabalho é, nitidamente, de caráter abrangente, compreendendo todos os setores e atividades, indo além, como alerta Bignami²⁷, das tradicionais relações de emprego tuteladas pela CLT e legislação complementar, e configurando uma autoridade administrativa como instituição de tutela de todo o trabalhador, seja ele empregado ou não.

Essas atribuições encontram-se em linha com a reafirmação, expressa em documentos com a Declaração de Viña del Mar, de 1998, do compromisso das Administrações Públicas do Trabalho com o Direito do Trabalho e a proteção dos trabalhadores, reafirmando os compromissos dos países membros da Organização dos Estados Americanos e da Organização das Nações Unidas com o desenvolvimento inclusivo, a erradicação da pobreza e de todas as formas de discriminação (Bignami, 2007: 71).

²⁵ MACHADO, José Manoel. A fiscalização do trabalho frente à flexibilização das normas trabalhistas. <http://jus.com.br/artigos/6599>. Acesso em janeiro de 2015.

²⁶ NAVARRO, Marcelo Julio. Derecho administrativo laboral: Policía del Trabajo. Actuación de la administración pública en el ámbito de las relaciones de trabajo. Santa Fé: Rubinzai-Culzoni, 1ª. Ed, 2010, p.22.

²⁷ BIGNAMI, Renato. A Inspeção do Trabalho no Brasil - Procedimentos Especiais para a Ação Fiscal. São Paulo: LTR, 2007, p. 37.

Essa Declaração enfatiza a **necessidade do fortalecimento das administrações públicas do trabalho**, a modernização de suas atribuições, e a ampliação de suas capacidades de produzir informação empírica sobre as relações trabalhistas e se tornarem referência sobre informações a respeito das relações de trabalho e de emprego, mercado de trabalho, formação profissional, condições de trabalho e outras.

Até a vigência da Medida Provisória nº 870, de 2019, as competências da Secretaria de Inspeção do Trabalho, órgão de segundo nível na hierarquia ministerial, acham-se definidas no Anexo I do Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, nos seguintes termos:

“Art. 18. À Secretaria de Inspeção do Trabalho compete:

I - formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, inclusive do trabalho portuário, de maneira a priorizar o estabelecimento de política de combate ao trabalho forçado e infantil e a todas as formas de trabalho degradante;

II - formular e propor as diretrizes e as normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador;

III - participar, em conjunto com as demais Secretarias, da elaboração de programas especiais de proteção ao trabalho;

IV - participar, em conjunto com as demais Secretarias, da formulação de novos procedimentos reguladores das relações capital-trabalho;

V - supervisionar, orientar e apoiar, em conjunto com a Secretaria de Relações do Trabalho, as atividades de mediação em conflitos coletivos de trabalho, quando exercidas por Auditores-Fiscais do Trabalho;

VI - formular e propor as diretrizes da fiscalização dos recolhimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

VII - propor ações, no âmbito do Ministério, que visem à otimização de sistemas de cooperação mútua, ao intercâmbio de informações e ao estabelecimento de ações integradas entre as fiscalizações federais;

VIII - formular e propor as diretrizes para a capacitação, o aperfeiçoamento e intercâmbio técnico-profissional e a gestão de pessoal da inspeção do trabalho;

IX - promover estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento;

X - supervisionar as atividades voltadas para o desenvolvimento de programas e ações integradas de cooperação técnico-científica com organismos nacionais e internacionais, na área de sua competência;

XI - acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e das convenções ratificados pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à OIT, nos assuntos de sua área de competência; e

XII - propor diretrizes para o aperfeiçoamento das relações do trabalho na sua área de competência.”

Para dar conta dessas competências, a Secretaria de Inspeção do Trabalho contava com dois Departamentos: o da Fiscalização do Trabalho, e o de Segurança e Saúde do Trabalhador, em nível DAS-5.

A partir da edição da nova estrutura regimental do Ministério da Economia, essas competências foram destinadas, com idêntica redação, à **Subsecretaria de Inspeção do Trabalho**, à exceção do inciso XI, supra, que foi suprimido, e a competência nele prevista foi remetida à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, na forma do inciso III do art. 71 do mesmo Anexo I. À Secretaria Especial foi remetida a competência para supervisionar as matérias relativas à legislação do trabalho, ao combate a fraudes, fiscalização e inspeção do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas, relações do trabalho, política salarial, formação e desenvolvimento profissional e segurança e saúde no trabalho, além do seguro-desemprego e abono salarial e registro sindical, e, finalmente, supervisionar as Superintendências Regionais do Trabalho e as entidades vinculadas à Secretaria Especial da Previdência e Trabalho. A supervisão das unidades descentralizadas e entidades vinculadas, antes a cargo do Ministro de Estado, portanto, passou a ser de responsabilidade do Secretário Especial a ele subordinado. A sua estrutura interna sofreu rebaixamento: em lugar de dois Departamentos, passou a contar com 3 Coordenações-Gerais, em nível FCPE-4: a Coordenação-Geral de Integração Fiscal, Coordenação-Geral de Fiscalização do Trabalho e a Coordenação-Geral de Segurança e Saúde no Trabalho.

No caso brasileiro, os resultados apresentados pela Inspeção do Trabalho ilustram a sua importância. Conforme apuração do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho - SINAIT, no período de 2008 a 2018 foram fiscalizadas mais de 2 milhões de empresas em todo o Brasil, alcançando mais de 383 milhões vínculos trabalhistas. Ademais, foram formalizados mais de 3,8 milhões vínculos empregatícios nesse período, sendo incluídos no mercado formal de trabalho, no mesmo período, mais de 1,3 milhões de aprendizes e mais de 321 mil pessoas com deficiência.

A atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho na fiscalização e verificação dos registros, visando à redução dos índices de informalidade (art. 11, I, da Lei nº 10.593/2002), foi diretamente responsável pela formalização de mais de 3,8 milhões de vínculos empregatícios, tanto no meio urbano quanto no rural, no período 2008-2018. Em 2019, até novembro, segundo a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, foram constadas irregularidades em 15.728 ações de fiscalização, gerando autos de infração por falta de registro²⁸. O número de assalariados em situação de informalidade identificados pela Fiscalização Trabalhista aumentou de 78,4 mil para 89,2 mil nos primeiros nove meses do ano, em comparação com igual período de 2018.

Também são eloquentes os resultados alcançados pela Inspeção do Trabalho na repressão ao trabalho escravo. Reconhecida em 1992 pelo governo federal, quando foi editado o Decreto de 3 de setembro de 1992, que institui o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores – PERFOR²⁹, em face de denúncias junto à Organização Internacional do Trabalho, e,

²⁸ Trabalhadores sem registro crescem 14% em fiscalizações em 2019. Correio do Povo, 09 nov 2019. Disponível em <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/trabalhadores-sem-registro-crescem-14-em-fiscaliza%C3%A7%C3%B5es-em-2019-1.379029>

em 1995, diante da Organização das Nações Unidas, o trabalho escravo contemporâneo no Brasil passou a ser objeto de iniciativas como a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM e da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE.

O GEFM, criado em 1995, foi essencial para que a OIT reconhecesse o Brasil como referência na luta contra a exploração do trabalho escravo. Coordenado por Auditores-Fiscais do Trabalho, e formado também por policiais federais e procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), é responsável por fiscalizar as condições nos ambientes de trabalho e resgatar trabalhadores, e tem apresentado resultados de relevo, apesar dos meios escassos de que dispõe. Até 2019, segundo dados do Radar SIT³⁰, foram fiscalizados 5.125 estabelecimentos e mais de 54.000 trabalhadores foram resgatados, e cerca de 47.000 vínculos foram formalizados na ação fiscal. O total de verbas rescisórias pagas aos trabalhadores resgatados e formalizados superou R\$ 105 milhões no período.

Ainda, segundo o SINAIT, merece destaque a fiscalização do FGTS. Desde 1989, incumbe aos Auditores-Fiscais do Trabalho a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos referentes ao Fundo, objetivando maximizar os índices de arrecadação (art. 11, III, da Lei nº 10.593/2002). De 2007 a 2019, foram feitas notificações de débito no montante próximo de R\$ 22 bilhões, com mais de R\$ 3,3 bilhões arrecadados na própria ação fiscal, totalizando valores superiores a R\$ 25 bilhões como resultado do trabalho da Auditoria-Fiscal do Trabalho. A Tabela a seguir demonstra os resultados anuais dessa fiscalização:

Tabela 3 - Fiscalização do FGTS – Resultados – 2007-2019

Ano	FGTS Notificado ¹ sob Ação Fiscal	FGTS Recolhido ² sob Ação Fiscal	Resultado Global	Arrecadação Total do FGTS
	Valor (A) (R\$)	Valor (B) (R\$)	(C=A+B) (R\$)	(R\$ bilhões)
2007	813.355.220,00	319.616.350,00	1.132.971.570,00	41,6
2008	924.660.520,00	316.191.850,00	1.240.852.370,00	48,7
2009	1.082.029.680,00	392.362.460,00	1.474.392.140,00	54,7
2010	843.352.367,00	335.949.646,00	1.179.302.014,00	61,7
2011	1.272.842.362,00	329.104.262,00	1.601.946.625,00	72,2
2012	1.355.037.202,00	309.012.418,00	1.664.049.621,00	83
2013	2.038.823.366,00	332.293.181,00	2.371.116.548,00	94,4

²⁹ Segundo o art. 2º do Decreto, constituam objetivos do PERFOR “erradicar, em todo o território nacional: I - qualquer tipo de trabalho que possa ser considerado trabalho forçado, como tal entendido aquele em que o trabalhador seja constrangido a realizá-lo mediante violência ou grave ameaça, ou em que seja reduzido à condição análoga à de escravo; e II - o aliciamento de trabalhador, com o fim de levá-lo de uma para outra localidade do território nacional.”

³⁰ <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>

2014	2.332.058.210,00	297.409.182,00	2.629.467.939,00	104,7
2015	2.020.011.822,00	217.808.846,00	2.237.820.669,00	113,5
2016	2.980.873.955,00	147.192.622,00	3.128.066.577,00	119,1
2017	4.067.020.449,61	169.475.032,23	4.236.495.481,84	123,5
2018	4.897.829.551,60	338.663.597,02	5.236.493.148,62	120,7
2019	6.005.260.756,78	272.198.405,98	6.277.459.162,76	

Fonte: SINAIT.

¹ Valores devidos levantados por meio de Notificações de Débito, títulos executivos, para posterior cobrança judicial pela Caixa Econômica Federal

² Valores recolhidos diretamente ao Fundo.

Também segundo o SINAIT, há de se observar a importância a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho nas ações fiscais de prevenção de acidentes e doenças do trabalho.

Segundo a OIT ³¹, cerca de 2,3 milhões de pessoas morrem e 340 milhões ficam feridos todos os anos no mundo em acidentes de trabalho. Cerca de 4% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial, equivalentes em 2017 a US\$ 2,8 trilhões, são perdidos com acidentes de trabalho.

O Brasil é o quarto colocado mundial em mortes, logo após China, Estados Unidos e Rússia ³². A cada 48 segundos acontece um acidente de trabalho e a cada 3h38 um trabalhador perde a vida pela falta de prevenção à saúde e à segurança do trabalho. Essa situação acarreta graves prejuízos sociais e econômicos ao país, além de onerar tanto a previdência social quanto o Sistema Único de Saúde.

Conforme dados do Observatório Digital de Saúde e Segurança de Trabalho ³³, entre 2012 e 2018 o Brasil gastou R\$ 17,9 bilhões com auxílio-doença por acidente do trabalho, R\$ 26,9 bilhões com aposentadorias por invalidez decorrentes de acidentes de trabalho, R\$ 20,5 bilhões com auxílio-acidente por acidente de trabalho, R\$ 13,6 bilhões com pensões por morte por acidente de trabalho, e ainda R\$ 61,8 bilhões com aposentadorias por invalidez decorrentes de outras causas e R\$ 156,3 bilhões com auxílio-doença.

Para reduzir esses danos, os Auditores-Fiscais do Trabalho promoveram entre 2008 e 2018 mais de 1,1 milhão de fiscalizações de prevenção de acidentes e doenças no trabalho e foram investigados mais de 21 mil acidentes do trabalho com o objetivo de garantir ambientes de trabalho livres de riscos de acidentes e adoecimentos, contribuindo diretamente para a redução de gastos públicos com saúde e

³¹ Ver https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/occupational-safety-and-health/WCMS_249278/lang-en/index.htm

³² Brasil é um dos países com maior número de mortes e acidentes de trabalho no mundo. Será o trabalhador brasileiro superprotegido? Disponível em <http://www.cesteh.ensp.fiocruz.br/noticias/brasil-e-um-dos-paises-com-maior-numero-de-mortes-e-acidentes-de-trabalho-no-mundo-sera-o>

³³ Dados disponíveis em <https://smartlabbr.org/sst> <https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=despesa>

previdência social. Tais ações geram relatórios circunstanciados que são produzidos e encaminhados à Advocacia Geral da União – AGU para instruir Ação Regressiva Acidentária a ser proposta em face do empregador que deixou de cumprir exigência legal de proteção aos seus trabalhadores, com o objetivo de buscar o ressarcimento ao Estado dos gastos previdenciários decorrentes dos acidentes. A Auditoria-Fiscal do Trabalho atua ainda na construção e execução do processo de normatização de matérias técnicas próprias das regulamentações de segurança e saúde do trabalho, sob a coordenação da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, e em comissões tripartites existentes, a fim de promover o cumprimento da Convenção 144 da OIT.

Em estudo publicado em 2018, Abras, Carneiro & Corseuil³⁴ concluíram, por meio do exame da frequência das inspeções do trabalho e seus efeitos sobre a formalização de relações de emprego no meio urbano no período 1996-2006, que o aumento do *enforcement* das leis trabalhistas no nível subnacional levou a um incremento em números brutos e líquidos da taxa de criação de postos formais no Brasil, num período em que o PIB brasileiro e emprego formal estavam crescendo (2003-2007), e a informalidade, reduzindo. Por outro lado, apontam que o aumento no *enforcement* da legislação trabalhista não está significativamente correlacionado com as mudanças na taxa de destruição de postos de trabalho. Segundo o estudo,

“Our findings suggest that, all else being constant, cities facing an increase in the enforcement of labor market regulations tend to have higher rates of worker flows in both margins: accessions and separations. Stringent enforcement is also related to increases in job creation rates. In contrast, changes in job destruction rates as measured in our administrative data set are not related with changes in the degree of enforcement of labor regulations. Our main findings are robust to the inclusion of state-level time trends, considering different sub-national samples.”

Segundo os autores, os dados apurados confirmam a avaliação, presente em outros estudos, de que cidades onde as inspeções são mais frequentes, o emprego formal tende a ser maior. Os dados apurados apontam que, no período 2001-2006, a taxa de formalização decorrente da inspeção do trabalho foi de 2,6%, enquanto, no período 1996-2000, foi de 1,8%, acompanhada pela redução do número de empresas fiscalizadas por inspetor de 141,4 para 118, com aumentos da efetividade do desempenho da inspeção do trabalho.

Essa atuação fiscal é ainda mais relevante quando se constata que a fraude e o descumprimento da legislação trabalhista e de obrigações fiscais e tributárias decorrentes são fatores de desequilíbrio na economia, favorecendo a empresa infratora diante da concorrência. Ao reduzir, de forma fraudulenta, seus custos, em prejuízo dos trabalhadores e da sociedade, pode oferecer serviços e bens a preços inferiores, mas transfere ao conjunto da sociedade o ônus da desproteção social

³⁴ ABRAS, Ana, ALMEIDA, Rita K., CARNEIRO, Pedro Carneiro & CORSEUIL, Carlos Henrique L. Enforcement of labor regulations and job flows: evidence from Brazilian cities. IZA Journal of Development and Migration. November, 2018, p. 8-24.

em caso de acidentes, doença ou morte, por ausência de cobertura previdenciária, ou mesmo em caso de desemprego. Além disso, a própria situação de vulnerabilidade do trabalhador, que deixa de receber parcelas pecuniárias ou verbas rescisórias, onera a estrutura do Poder Judiciário, pois ele precisa recorrer a esse Poder para receber o que lhe é devido, o que é prejudicial ao equilíbrio social e fator de aumento da desigualdade.

Além desses aspectos, há de se destacar o fato de que a impunidade da infração à legislação de proteção ao trabalho, incentivando o abuso no trabalho infantil, ou a exploração de trabalho escravo, também pode afetar não somente a imagem do Brasil junto aos parceiros internacionais, mas acarretar até mesmo sanções tarifárias e não tarifárias e a perda de oportunidades comerciais, além de afastar investimentos. Assim, combater a informalidade, a exploração do trabalho infantil, assegurar a segurança do trabalhador e coibir as ofensas aos direitos humanos no mundo do trabalho trazem diversas outras externalidades positivas ao povo brasileiro e sua economia.

Para esse fim, a presença física dos Auditores-Fiscais do Trabalho, exercendo in loco a sua função, apoiados em tecnologia e com a qualificação necessária, é insubstituível, e fator fundamental para a averiguação de situações de risco ao trabalhador, de descumprimento da legislação e de garantia de seus direitos, materializando o poder de polícia e incentivando a própria sociedade a exigir o respeito à Lei.

Todavia, como se observa, inclusive em perspectiva comparada, o número de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade é sabidamente insuficiente, dadas as dimensões continentais do País e a dispersão e diversidade das empresas a serem objeto de sua atuação. Em dez anos (de novembro de 2009 a novembro de 2019), houve redução de 2.959 para 2.144 no número de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade, ou seja, 27,5%. E, como alerta o SINAIT, essa situação é ainda mais grave em vista da política de não realização de concursos públicos e ampliação da terceirização no serviço público em curso no governo federal³⁵.

É fato que o Brasil, onde quase metade da população economicamente ativa ocupada permanece na informalidade³⁶, reclama, além do fortalecimento da Inspeção do Trabalho, medidas para a inclusão previdenciária, e para o incentivo à formalização dos vínculos empregatícios, em favor da segurança e proteção do trabalhador, e a valorização do trabalho decente.

³⁵ Fim do Ministério do Trabalho é a concretização de um projeto político. Disponível em <https://sinait.org.br/mobile/default/noticia-view?id=17409%2Ffim+do+ministerio+do+trabalho+e+a+concretizacao+de+um+projeto+politico>

³⁶ Segundo o IBGE, o total de empregados com carteira assinada em 2013 correspondeu a 50,3% do total. Em 2012, o percentual de ocupados com vínculo formal era menor: 49,2%. Em 2011, havia sido de 48,5%. Cfe. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/01/1405007-emprego-com-carteira-assinada-ja-supera-50-dos-trabalhadores.shtml>. Acesso em janeiro de 2014. Em 2017 e 2018, a taxa de informalidade sofreu elevação: em novembro de 2018, chegou a 11,689 milhões de trabalhadores, o maior patamar da série histórica iniciada em 2012. Na comparação com o mesmo período de 2017, o avanço foi de 4,7% (mais de 522 mil trabalhadores). Também foi registrado aumento dos trabalhadores que atuam por conta própria, chegando a 23,8 milhões, também recorde na série histórica (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/28/desemprego-recua-para-116-em-novembro-diz-ibge.ghtml>).

Essa necessidade somente poderá ser adequadamente atendida se, na estrutura governamental, as necessidades da Função Trabalho estiverem em plano hierárquico e institucional que lhes garanta, com efeito, a atenção necessária e o espaço na agenda governamental que a sua dimensão política e social requerem. Mesmo num contexto de liberalização econômica, o fortalecimento da regulação trabalhista e sua fiscalização são necessários e observados em vários países, até mesmo como forma de mitigar os riscos derivados da maior exposição aos impactos da negociação coletiva e suas instabilidades³⁷.

Mais do que isso: a inserção dessas competências como parte da gigantesca estrutura do Ministério da Economia, cujo foco central é, por definição, a formulação de políticas macroeconômicas e microeconômicas, compromete o princípio albergado no art. 6º da Convenção nº 81, da OIT, que assim estabelece:

*“Art. 6º O pessoal da inspeção será composto de funcionários públicos cujo estatuto e condições de serviços lhes assegurem a estabilidade nos seus empregos **e os tornem independentes de qualquer mudança de governo ou de qualquer influência externa indevida.**”*
(Convenção nº 81, OIT, aprovada no direito interno pelo Decreto Legislativo nº 024/56)

Tal princípio, ainda que não tenha status constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º da Constituição³⁸, requer que, para que seja preservada tal independência, inexistam situações de conflito de interesses na atuação da autoridade hierarquicamente superior. Não se pode, com efeito, esperar que o Ministro da Economia, diante de conflito entre os interesses do capital e do trabalho, preserve aquela independência, ou deixe de ponderar os interesses econômicos empresariais como de maior relevo. Tal situação poderá, inclusive, inviabilizar a própria atuação da Inspeção do Trabalho.

A NOVA ESTRUTURA MINISTERIAL E SEU IMPACTO NA INSPEÇÃO DO TRABALHO

A posição da Função Trabalho, na organização administrativa adotada a partir da edição da Medida Provisória nº 870, de 2019, e do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, substituído pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, o qual, por seu turno, foi alterado pelos Decretos nº 10.041 e 10.072, de 2019, e da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, está muito longe de atender os compromissos internacionais do Brasil de fortalecer a administração do trabalho, e demonstra um

³⁷ Ver Coslovsky, S. (2014) *Flying Under the Radar? The State and the Enforcement of Labour Laws in Brazil*. Oxford Development Studies, Vol. 42, No. 2, 169–195 e Coslovsky, S., Pires, R., & Bignami, R. (2017). *Resilience and Renewal: Labor unions, inspectors, prosecutors and the enforcement of labor laws in Brazil*. *Latin American Politics and Society*.

³⁸ “§ 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). Os Atos aprovados na forma deste parágrafo são: DLG nº 186, de 2008, DEC 6.949, de 2009, DLG 261, de 2015, DEC 9.522, de 2018.

gravíssimo enfraquecimento de suas estruturas, que poderá comprometer ainda mais suas atividades e o cumprimento de obrigações deles derivadas.

O fato de que, recentemente, o Ministério do Trabalho foi alvo de sucessivos escândalos envolvendo agentes de sua mais alta hierarquia, e que levaram o próprio Supremo Tribunal Federal a intervir mediante medidas liminares que impediram a posse de um ministro de Estado já nomeado no cargo, ou mesmo afastaram autoridades em exercício, não pode ser considerado justificacão para tal enfraquecimento. Pelo contrário, o Ministério do Trabalho, dada a sua importância e papel histórico, deveria ser objeto de medidas em direcção *oposta*, ou seja, que prestigiassem a profissionalizacão e transparência da sua gestão e a busca de resultados.

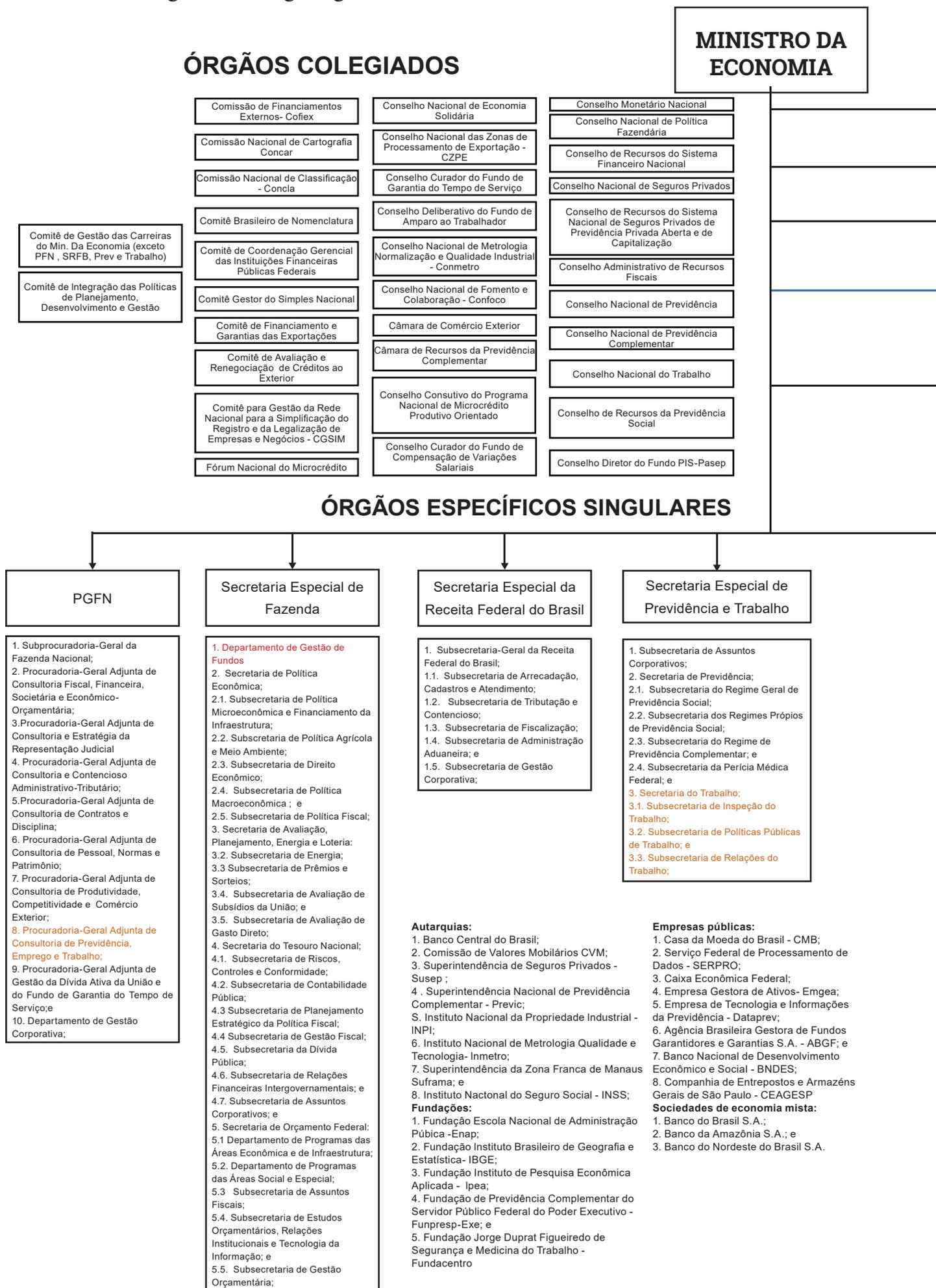
A criação do Ministério da Economia, incorporando as funções dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, acompanhada da extincão do Ministério do Trabalho, produziu uma estrutura mastodônica, composta por nada menos do que **13 unidades de segundo nível hierárquico** (tais como Gabinete, Assessoria Especial, Assessoria Especial de Assuntos Institucionais, Assessoria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria Executiva, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, além de sete **Secretarias Especiais**), e pelo menos **36 unidades** de terceiro nível hierárquico (Secretarias e outras unidades), além de mais de **100 unidades** de quarto nível (Subsecretarias e Departamentos) (Figura 3).

Além de dessa gigantesca estrutura voltada a formular e implementar as políticas e deliberar sobre os temas sob a responsabilidade do Ministério, há ainda nada menos do que 33 colegiados, sendo **19 Conselhos**, com configurações diversas, além de 2 Câmaras, 3 Comissões e outros 8 Comitês e 1 Fórum, que demandarão a participacão do Ministro de Estado e/ou das autoridades diretamente subordinadas. Por fim, o gigantismo reflete-se, ainda, na vinculacão à Pasta de **24 empresas estatais**, número que não inclui as *subsidiárias* dessas empresas, ou sua participacão em sociedades de propósito específico.

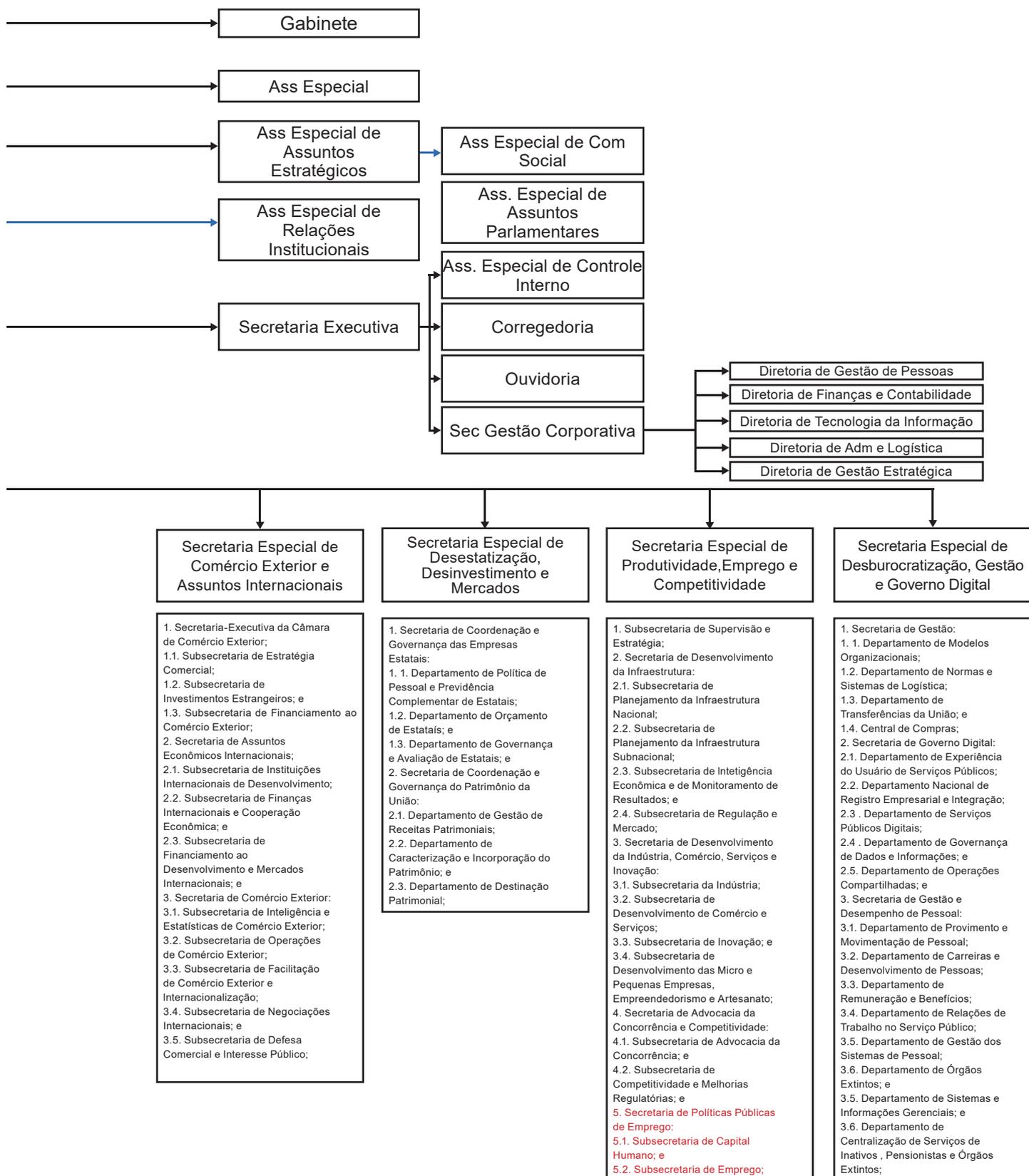
Esse exagerado volume de unidades na estrutura ministerial implica, contudo, imediato rebaixamento de órgãos que, na configuração anterior, achavam-se em nível de *secretarias*, o que dificultará a sua interlocução com outros setores da Administração Pública, e inclusive externos ao Poder Executivo, como o Ministério Público. O excessivo número de instâncias entre os problemas do dia a dia da gestão e a autoridade máxima dotada de capacidade decisória será empecilho evidente a que as soluções sejam discutidas e adotadas com tempestividade, racionalidade e razoabilidade.

Essa estrutura, que sobrecarrega o Ministro de Estado, tem como efeito imediato o estrangulamento dos processos decisórios e a *paralisia* governamental, ou seja, problemas se avolumam e, sem poder alcançar espaço na agenda da autoridade máxima da Pasta, tendem a ficar sem solução. Assim, problemas que poderiam ser mais facilmente resolvidos se enfrentados de imediato tenderão a se agravar, até o ponto em que o custo da solução se torne proibitivo, e os efeitos perversos da não-decisão, insuportáveis.

Figura 3 – Organograma do Ministério da Economia



ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA



Tal fato é ainda mais grave quando o foco principal da atuação ministerial se acha na esfera das reformas econômicas, com viés liberalizante e privatista, e onde temas como proteção do trabalho e direitos dos trabalhadores são vistos como *problemas e entraves* à eficiência dos agentes econômicos.

Ademais, o excessivo número de unidades acarretará sérios problemas logísticos para que demandas críticas nas áreas de suprimentos, compras e contratações, pessoal e logística em geral sejam atendidas, tanto mais num contexto de recursos financeiros escassos. Como já ocorreu em momentos anteriores, demandas das áreas vistas como “menores” na estrutura tenderão a ser ignoradas ou proteladas, e os recursos que a elas seriam destinados poderão facilmente ser “canibalizados” e direcionados a outras demandas vistas como “mais importantes” pelos gestores setoriais. O corolário disso é a tendência a que sejam criadas subestruturas, como a Subsecretaria de Assuntos Corporativos e assemelhados, no âmbito das Secretarias Especiais, para mitigar esse risco.

No caso específico das Secretarias oriundas do extinto Ministério do Trabalho, observa-se, ainda, três níveis de dificuldades produzidos pela nova configuração.

O primeiro é o próprio rebaixamento de nível dos órgãos da estrutura que, até, então, tinham o nível de *secretarias* subordinadas diretamente a Ministro de Estado. No novo desenho, a Secretaria de Inspeção do Trabalho, a quem competem as funções típicas de propor e executar as políticas de fiscalização do trabalho e do FGTS, passa a ser um órgão com nível de *Subsecretaria*, e subordinada, sucessivamente, ao Secretário do Trabalho e ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho. As Superintendências Regionais do Trabalho, antes subordinadas diretamente ao Ministro de Estado, passam a ser subordinadas à mesma autoridade.

A extinção do Ministério do Trabalho e o rebaixamento das competências de Fiscalização do Trabalho ao nível de Subsecretaria reforçam a ideia de que essas funções não são prioridade para o governo, e incentivam o descumprimento da legislação a partir da lógica de que haverá tolerância, leniência ou mesmo impunidade daqueles que ignorarem as obrigações trabalhistas.

O segundo problema decorre da redução dos quantitativos de cargos em comissão e funções de confiança. No caso específico da Secretaria de Inspeção do Trabalho e das superintendências, tem-se o seguinte resultado:

Tabela 4 – Cargos em Comissão da Inspeção do Trabalho e Unidades Descentralizadas

NÍVEL	SECRETARIA		SUPER/GER/AG	
	Anterior	Nova	Anterior	Nova
DAS 6	1	-	-	-
DAS 5	2	-	-	-
DAS 4	6			10
DAS 3	-	-	27	23

DAS 2	1	-	24	15
DAS 1	-	-	6	5
FCPE-5	-	1	-	-
FCPE-4	-	4	13	3
FCPE-3	6	7	-	4
FCPE-2	7	9	7	7
FCPE-1		2	39	-
FG-1-		-	273	189
FG-2	-	-	1.095	674
FG-3	-	-	189	92
TOTAL	36	23	1.673	1.022

Fonte: Decreto nº 8.894, de 2016 e Decreto nº 9.745, de 2019. Elaboração nossa.

Vê-se, de pronto, que a estrutura de cargos em comissão e funções de confiança apenas na Secretaria de Inspeção de Trabalho sofreu **redução (após a edição do Decreto 9.745) de 36%, na nova estrutura**³⁹. Nas unidades descentralizadas (Superintendências, Gerências e Agências do extinto Ministério do Trabalho), a redução é de **39% do total de cargos e funções**. Essa situação acarreta uma redução não apenas de quantitativos de cargos e funções, mas também do nível dos cargos e funções remanescentes: além do cargo de Secretário, que é rebaixado de nível DAS-6 para FCPE-5, como *Subsecretário*, os Diretores dos Departamento de Fiscalização do Trabalho e de Segurança e Saúde no Trabalho, antes de nível DAS-5, passam, como já mencionado, a ser *Coordenadores-Gerais* de nível FCPE -4.

Se compararmos com a situação verificada na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o quadro é bastante distinto: os cortes nos quantitativos totais de cargos e funções foi de somente **10,1%**, e foram preservados, em grande parte, os cargos de maior nível hierárquico, enquanto nas unidades descentralizadas a redução foi de 23,3%, sendo também preservados os níveis mais elevados da hierarquia:

Tabela 5 – Cargos em Comissão da Receita Federal e Unidades Descentralizadas

NÍVEL	SECRETARIA		SUPER/DEL/INSP/ALF/AG	
	Antiga	Nova	Antiga	Nova
CNE	1	1	-	-
DAS 6	-	1	-	-

³⁹ Quando da edição do Decreto nº 9.679, essa redução fora de 50%.

DAS 5	6	7	-	-
DAS 4	25	25	10	10
DAS 3	44	48	90	90
DAS 2	144	122	76	76
DAS 1	25	16	20	10
FPCE 5	-		-	
FCPE 4	-	1	-	
FCPE 3	-	1	-	
FCPE 2	-	25	296	271
FCPE 1	-	8	569	561
FG 1	150	110	1.920	1.433
FG 2	5	3	565	367
FG 3	26	15	597	358
TOTAL	426	383	4.143	3.176

Fonte: Decreto nº 9.003, de 2017 e Decreto nº 9.745, de 2019. Elaboração nossa.

Somente esse fato já é revelador do enfraquecimento da Inspeção do Trabalho, no âmbito da nova estrutura. Mas a situação das demais competências antes agrupadas sob o Ministério do Trabalho é igualmente crítica, comprometendo, indiretamente, as atividades de inspeção do trabalho, assim como o cumprimento das Convenções nº 144 e 160 da OIT, entre outras.

A Convenção nº 144 trata das consultas tripartites sobre o cumprimento das normas internacionais do trabalho, o que reclama uma direção unificada e uma institucionalidade que permita que tais consultas se deem de forma objetiva, regular e coerente, levando em conta a representatividade das entidades classistas. A dispersão das funções, no âmbito do Ministério da Economia, agravada pelos déficits de coordenação decorrentes do “gigantismo” ministerial, será um forte complicador para o alcance desse fim.

Esse fato é ainda mais grave quando se observa a postura do atual governo quanto à eliminação de colegiados com a participação da sociedade civil e outras formas de participação social. A revogação da Política Nacional de Participação Social, instituída em 2014, é um forte indicador disso. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, não somente revogou o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, como promoveu a extinção de diversos colegiados, e determinou a reformulação de outros, reduzindo o peso da sociedade civil em sua composição e o papel dessas instâncias participativas. O Conselho Nacional do Trabalho, por exemplo, teve reduzida a sua composição de 30 para 18 membros. Assim, 4 centrais sindi-

cais de trabalhadores e 4 confederações patronais perderam o direito à representação nesse colegiado⁴⁰.

No caso da Convenção nº 160, fica gravemente prejudicada a produção de estatísticas sobre trabalho, que devem contemplar diferentes aspectos tendo como fonte instrumentos de coleta de dados e a própria ação ministerial, tais como população economicamente ativa, emprego, desemprego, subemprego, média de ganhos e média de horas de trabalho, salários, custo da mão-de-obra, acidentes e doenças do trabalho e conflitos trabalhistas. Ainda que parte dessas estatísticas seja produzida a partir da atuação do IBGE, e tenha sido atribuída à Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho “gerenciar bases estatísticas e indicadores sobre mercado de trabalho, especialmente quanto ao movimento de empregados e desempregados, e divulgar sistematicamente as análises e as informações produzidas”, outras informações relevantes são geradas no âmbito de outros órgãos do ministério que passarão a ter mais dificuldades ainda para gerar essas informações.

Além do “esquartejamento” das competências da pasta extinta entre **4 Ministérios**, mesmo no âmbito do Ministério da Economia elas foram remetidas a nada menos do que 4 diferentes Secretarias: a própria Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, que manteve a Inspeção do Trabalho e as políticas de relações de trabalho sob sua alçada; a Secretaria Especial de Fazenda, que passa a responder pela secretaria do CCFGTS e do CODEFAT; e a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, que passa a responder pelos temas de política e diretrizes de trabalho, emprego, renda, salário e empregabilidade, inclusive programas de qualificação profissional.

A comparação entre as competências atribuídas a tais unidades revela, ainda, potenciais **conflitos de competências**: enquanto a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho terá como competências supervisionar matérias de competência do Ministério relativas a relações do trabalho, política salarial, formação e desenvolvimento profissional, caberá à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade formular e propor políticas públicas de trabalho, emprego, renda, salário e de empregabilidade, como qualificação profissional, aprendizagem e estágio, seguro-desemprego e abono salarial.

Essa nova estrutura passou a vigorar plenamente a partir de **30 de janeiro de 2019**, nos termos do art. 4º do Decreto nº 9.679/2019, data em que ficaram automaticamente exonerados ou dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança dos extintos Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério do Trabalho que não tenham correspondência direta na nova estrutura. Os Decretos 9.745 e 10.072 promoveram ajuste nessa estrutura, inclusive com a recriação de estruturas subordinadas que haviam sido dadas como extintas.

⁴⁰ Cfe. Decreto nº 9.944, de 30 de julho de 2019, que “Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho e institui a Comissão Tripartite Paritária Permanente”.

Como já mencionado, no âmbito do exercício das suas competências específicas, a Inspeção do Trabalho perde relevância e capacidade decisória.

O Decreto nº 9.745/2019 atribui à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, cujo titular é um *Secretário Especial*, competência para supervisionar as matérias de competência do Ministério relativas a previdência e legislação do trabalho; combate a fraudes, fiscalização e inspeção do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; relações do trabalho; política salarial; formação e desenvolvimento profissional; segurança e saúde no trabalho; perícia médica federal; seguro-desemprego e abono salarial; e registro sindical. Também caberá a ela “acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e das convenções ratificados pelo governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à OIT, nos assuntos de sua área de competência”. Caber-lhe-á, finalmente, “supervisionar as Superintendências Regionais do Trabalho e as entidades vinculadas à Secretaria Especial da Previdência e Trabalho”, “realizar estudos e diagnósticos sobre a legislação trabalhista, a legislação correlata e o mercado de trabalho brasileiro e propor atos normativos para o seu aperfeiçoamento”, “elaborar proposições legislativas sobre matéria previdenciária, trabalhista ou correlata” e “editar normas sobre contribuição sindical”.

À Secretaria de Trabalho, à qual se reportará a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, competirá “formular, propor e monitorar políticas públicas e diretrizes para a modernização das relações de trabalho”, “formular, propor e monitorar políticas públicas e diretrizes de estímulo ao desenvolvimento do mercado de trabalho, à empregabilidade e ao combate à informalidade e à rotatividade no mercado de trabalho”, “formular e propor as diretrizes e as normas referentes à segurança e à saúde do trabalhador”, “promover estudos, pesquisas, análises e diagnósticos a respeito da legislação trabalhista e correlata e sobre o mercado de trabalho brasileiro, além de propor o seu aperfeiçoamento por meio de normas legais e infralegais”, “realizar estudos, pesquisas, análises e diagnósticos sobre a legislação trabalhista, a legislação correlata e o mercado de trabalho brasileiro e propor atos normativos para o seu aperfeiçoamento”, “supervisionar, orientar e apoiar as atividades de mediação em conflitos coletivos de trabalho”, “propor diretrizes e normas para o aperfeiçoamento das relações do trabalho na sua área de competência”, “analisar e emitir posicionamento sobre propostas e projetos de lei em matérias trabalhistas em trâmite no Congresso Nacional, encaminhados à sanção presidencial ou submetidos ao Ministério” e “deliberar, em instância final, sobre as diretrizes e as normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador”, entre outras. Quanto às unidades descentralizadas, será de sua competência “coordenar as Superintendências Regionais do Trabalho, em articulação com as demais unidades das Secretarias Especiais que utilizem a estrutura descentralizada das Superintendências”.

Às Superintendências, Gerências e Agências Regionais do Trabalho, como

unidades descentralizadas subordinadas ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho, continuará a caber, como órgãos de nível de rua, a execução, a supervisão e o monitoramento de ações relacionadas a políticas públicas afeitas ao Ministério na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, ao emprego e à renda; execução do Sistema Público de Emprego; fiscalização do trabalho, da mediação e da arbitragem em negociação coletiva; e melhoria contínua nas relações do trabalho, na orientação e no apoio ao cidadão.

Contudo, para dar conta dessas funções, as unidades descentralizadas sofrerão uma forte redução do número de Funções Gratificadas (FG), afetando as Gerências em especial, cujo quantitativo, além das 189 funções de Gerentes de nível FG-1 que foram mantidos, passa de 1.095 para 674 FG-2. Trata-se de unidades que respondem, diretamente, pelo atendimento ao público.

Ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho caberá, ainda, e diretamente, acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e das convenções ratificados pelo governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à OIT, nos assuntos de sua área de competência; supervisionar as Superintendências Regionais do Trabalho, em articulação com as demais Secretarias Especiais que utilizem a estrutura descentralizada das Superintendências; e editar as normas de que trata o art. 200 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – CLT.

O Decreto remete, portanto, expressamente ao Secretário Especial – e não mais ao *Ministério* – a competência para estabelecer disposições complementares às normas sobre medidas de prevenção de acidentes e os equipamentos de proteção individual e outras normas de segurança do trabalho ou de proteção ao trabalhador exposto a substâncias nocivas e medidas para sua eliminação ou atenuação.

Tal definição *retira* do âmbito da Secretaria do Trabalho, ou da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, a capacidade de editar normas, como antes previsto em face do disposto no art. 2º da Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, que aprovou as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho, e remeteu à então Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho, absorvida pela Secretaria de Inspeção, a competência de promover as alterações posteriores, decorrentes da experiência e necessidade, observada a orientação da OIT quanto à participação dos empregados e empregadores na revisão e atualização das Normas Regulamentadoras e sua sujeição a processo de consulta pública, nos termos da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.127, de 02 de outubro de 2003.

Assim, sob todos os aspectos, a nova estrutura traz graves prejuízos aos temas do mundo do trabalho, agravados pelas tendências de flexibilização ainda maior da legislação trabalhista e redução de direitos, quando, num contexto dessa natureza, é ainda mais necessário o fortalecimento da Inspeção do Trabalho.

A recente edição da Medida Provisória nº 905, de 2019, agrava ainda mais essa situação. A Inspeção do Trabalho terá severas limitações em suas atividades.

Ao alterar o art. 161 da CLT, a MP 905 submete o exercício da competência

da autoridade regional da Inspeção do Trabalho para interditar atividade, estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, a um regulamento da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, cabendo ao Auditor-Fiscal emitir relatório técnico que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador. Ademais, a norma não deixa claro, sequer, que a autoridade máxima será o Delegado Regional do Trabalho, como atualmente prevê a CLT, o que permite que ato infralegal possa remeter essa competência a outra autoridade, no âmbito da estrutura descentralizada.

Com o fim de impedir a atuação autônoma da Fiscalização do Trabalho, e a pretexto de torná-la mais eficiente, a MP 905 altera as normas relativas à “dupla visita orientadora”, tornando regra o que atualmente é exceção. Além de ampliar os casos em que haverá a dupla visita, limitando a atuação do Auditor-Fiscal, fixa o prazo de 180 dias para a dupla visita quando houver promulgação ou expedição de novas leis, regulamentos ou instruções normativas ou no caso da primeira inspeção dos estabelecimentos ou dos locais de trabalho, recentemente inaugurados.

A MP 905 insere na CLT a previsão da dupla visita no caso de micro e pequenas empresas, que já está prevista no art. 55 da Lei Complementar nº 123, mas amplia esse critério para empresas com até 20 trabalhadores, seja ou não micro ou pequena empresa. Insere nova hipótese de dupla visita no caso de infrações de menor gravidade sobre segurança e saúde do trabalhador na forma do regulamento. Insere, ainda, nova hipótese da dupla visita, quando se tratar de inspeção agendada com a Secretaria, ou seja, mediante solicitação da própria empresa, e fixa o prazo de 90 dias entre as visitas da “dupla visita”, a pretexto de conferir ao empregador prazo para se adequar.

A MP 905 reitera o já previsto anteriormente quanto aos casos em que não cabe a dupla visita, explicitando a sua não aplicação nos casos de infrações mais graves, e expressamente afasta a dupla visita no caso de ter havido acidente do trabalho fatal.

Contudo, nos casos de dupla visita, o auto de infração só será aplicado se, na segunda fiscalização, a infração permanecer. Assim, o caráter “educativo” da fiscalização por ela estabelecido permitirá que situações de descumprimento da legislação sejam prorrogadas sem penalização, em desfavor do trabalhador.

A MP 905 cria, na forma do art. 627-A da CLT, ainda, a obrigatoriedade de um planejamento das ações de Inspeção do Trabalho, que deverá contemplar projetos especiais de fiscalização para prevenção de acidentes e doenças ocupacionais e irregularidades trabalhistas a partir da análise dos dados de acidentalidade e adoecimento ocupacionais e do mercado de trabalho, conforme estabelecido em ato da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

Assim, na forma dos art. 627-A e 627-B da CLT, a Inspeção do Trabalho estará diretamente vinculada a uma disciplina elaborada pelo Ministro da Economia, no que se refere a instauração de procedimento especial para a ação fiscal, com o

objetivo de fornecer orientações sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho e sobre a prevenção e o saneamento de infrações à legislação, ou por meio de “planejamento das ações de inspeção do trabalho” mediante a elaboração de “projetos especiais de fiscalização setorial para a prevenção de acidentes de trabalho, doenças ocupacionais e irregularidades trabalhistas”, conforme estabelecido em ato da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. E, quando houver planejamento de ação de prevenção ou saneamento, o Auditor-Fiscal ficará dispensado de lavrar auto de infração. Em função desse planejamento, haverá risco de perda da autonomia da Inspeção do Trabalho.

A previsão de que haverá ações coletivas de prevenção e saneamento implica enfraquecimento da capacidade fiscalizatória e coercitiva, limitando o poder da Fiscalização. Trata-se também de medida que a pretexto de fortalecer o “caráter preventivo e de saneamento” das irregularidades, tem como resultado a mitigação do poder do Estado, medida já esboçada na Lei nº 13.874, de 20.09.2019 - Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

A MP 905 reduz ao nível de decisão ministerial matérias que estavam sob a alçada do Presidente da República, disciplinadas no Regulamento de Inspeção do Trabalho, ao permitir que ato do Ministério da Economia disponha sobre o procedimento especial para a ação fiscal, com o objetivo de fornecer orientações sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho e sobre a prevenção e o saneamento de infrações à legislação por meio de termo de compromisso ou termos de ajustamento de conduta, com validade de até dois anos e eficácia de título executivo extrajudicial. Além de gerar insegurança jurídica, gerando potencial conflito entre a atuação da Inspeção do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, a possibilidade parece antes orientada a flexibilizar o cumprimento de obrigações do que, efetivamente, garantir esse cumprimento.

Essa norma, ao dispor sobre esse procedimento, poderá alcançar grande número de situações hoje sujeitas ao Regulamento da Inspeção do Trabalho. O conflito entre normas acabará fortalecendo a ampliação do escopo da competência do Secretário Especial e do Ministro, sem sequer o filtro da Presidência da República.

Na forma da redação dada ao art. 634 da CLT, a própria imposição de multas pela autoridade regional competente estará sujeita a uma regulamentação editada pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, e não mais ao disposto na Lei, ou seja, vulnerando-se o princípio da reserva legal.

Por fim, deve ser destacada a criação de um Conselho Recursal Paritário, tripartite, integrante da estrutura da Secretaria de Trabalho, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e dos Auditores-Fiscais do Trabalho, designados pelo Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, para apreciar recursos em segunda e última instância administrativa contra a decisão que impuser a aplicação de multa por infração das leis e das disposições reguladoras do trabalho.

A proposta, não obstante haja situação análoga na Receita Federal, na forma do CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e cuja integridade foi posta em xeque em função de graves escândalos, objeto de CPI no Congresso Nacional, cria margem a que haja maior politização das decisões, enfraquecendo o poder da Administração pública.

Ainda que se possa admitir a tese de que os recursos devam ser julgados de forma colegiada e não monocraticamente, não é recomendável que o Poder do Estado nessa matéria seja compartilhado em instância corporativa, pois se trata, como ocorre na magistratura, de decidir sobre a aplicação da lei e não de conveniência ou discricionariedade administrativa. Além disso, esse colegiado poderá apreciar pedidos de “uniformização de jurisprudência” em caso de decisão que adote interpretação divergente de norma legal entre suas câmaras, assumindo, assim, o poder de tribunal administrativo, com capacidade para uniformizar “jurisprudência”, conceito equivocado, pois não se trata de instância judicial, mas administrativa, e cujo caráter vinculante, implícito, é mais um instrumento para limitar a ação fiscalizadora dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Segundo o SINAIT, a MP 905/2019 *“impõe aos Auditores-Fiscais do Trabalho um expediente na condição de orientadores do cumprimento da lei, dificultando ao máximo a imposição de punições e autorizando formalmente o embaraço à fiscalização e a perseguição aos Auditores-Fiscais. Retira dos agentes da fiscalização a autonomia para embargar e interditar, uma ação que deve ser imediata e tempestiva, sob pena de não cumprir seu papel de salvar vidas. A Subsecretaria de Inspeção do Trabalho foi ‘atropelada’ pela MP, uma vez que a gestão fica a cargo da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho”*.⁴¹

Ao se concretizar essa solução, estará sendo contrariado o disposto no art. 4º da Convenção nº 81, da OIT, que prevê que “tanto quanto isso for compatível com a prática administrativa do Membro, a Inspeção do Trabalho será submetida à vigilância e ao controle de uma autoridade central”, mas desde que não seja caracterizada influência externa indevida em suas funções. Além disso, segundo o item 2 do artigo 3º da Convenção 81, quaisquer funções atribuídas aos Inspetores de Trabalho “não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade ou a imparcialidade necessária aos inspetores nas suas relações com os empregadores”.

A redução de *status* hierárquico, o enxugamento das estruturas, a pulverização de competências, a concentração de capacidades decisórias em nível político, associada à ausência de quaisquer medidas para recompor os quadros da Inspeção do Trabalho, e o potencial dano que poderá resultar da disputa por recursos orçamentários escassos, numa estrutura agigantada e de quase impossível coordenação, reclamam soluções que, se não afastam totalmente os riscos, pelo menos amenizem os seus impactos.

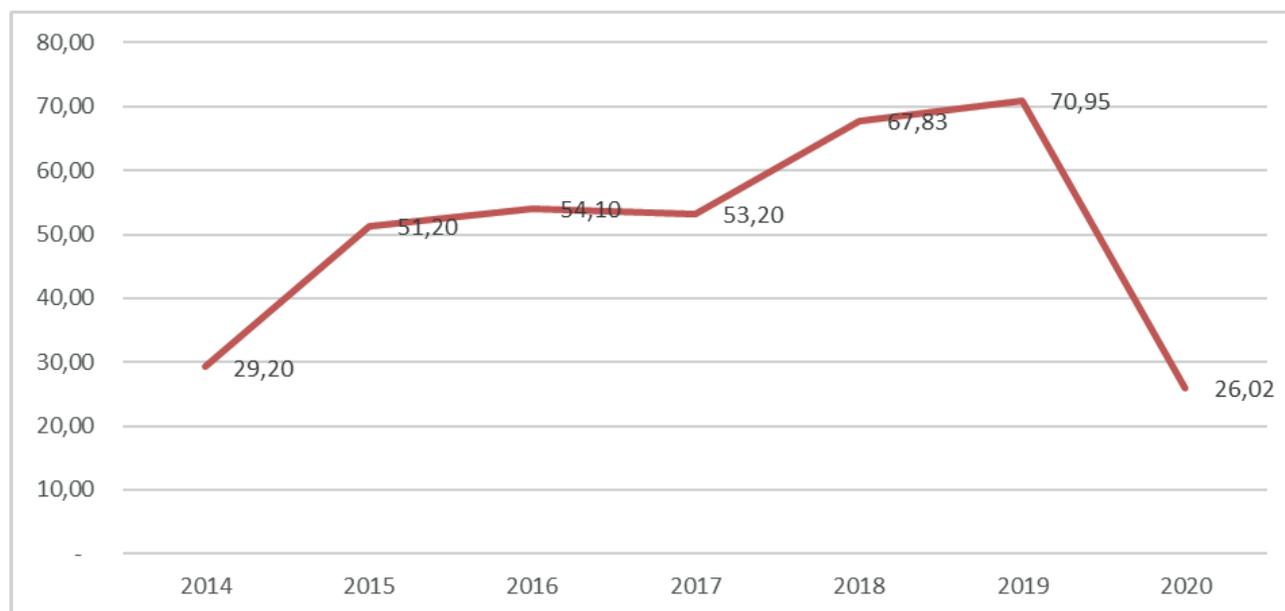
⁴¹ Fim do Ministério do Trabalho é a concretização de um projeto político. Disponível em <https://sinait.org.br/mobile/default/noticia-view?id=17409%2Ffim+do+ministerio+do+trabalho+e+a+concretizacao+de+um+projeto+politico>

O nível hierárquico deve ser preservado, com o restabelecimento de uma estrutura que assegure a capacidade de interlocução institucional, a atuação normativa e regulatória baseada nos princípios da boa regulação, mas preservada de interferências ou conflitos de interesses decorrentes das prioridades da política econômica que possam vir em detrimento dos direitos dos trabalhadores.

A recomposição do quadro de pessoal reclama, de imediato, que sejam repostos, pelo menos, os cargos vagos a partir de 2017, em face do permissivo da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 ⁴², além de programada a recomposição do quadro efetivo para que seja alcançada proporção adequada entre o número de Auditores-Fiscais do Trabalho e a complexidade das suas atribuições e necessidades para uma adequada proteção do trabalho em decorrência do elevado grau de descumprimento da legislação trabalhista no Brasil e sua incidência em cada Unidade da Federação, notadamente quanto aos temas *trabalho infantil, acidentes de trabalho, informalidade e trabalho escravo*, além da fiscalização do FGTS. Para atender a tais necessidade de forma minimamente adequada, segundo estudo realizado pelo IPEA ⁴³, seria necessário que, num período de quatro anos, o quadro de Auditores-Fiscais do Trabalho fosse elevado para 8.222 membros.

Quanto ao orçamento, a Inspeção do Trabalho já vem passando por reduções expressivas em sua dotação específica destinada à atividade “20YU - Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho”:

Figura 4 - Evolução da Dotação Autorizada - Fiscalização Trabalhista 2014-2020



Fonte: Conorf/CD com base em dados do SIAFI. Elaboração nossa.

⁴² Segundo a EC 95, não serão computados para fins do teto de despesas nela fixado os ingressos de servidores para substituição de aposentados a partir da data de sua vigência.

⁴³ O dado considera o quadro que havia em 2009, quando da elaboração da Nota Técnica nº 4, do IPEA, somado aos 5.273 novos Auditores-Fiscais do Trabalho que, somados ao contingente então existente (2.949), totalizariam o “quadro ideal” então estimado.

A LOA para 2020 consigna, no total, no Programa 213 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno, R\$ 291,7 milhões, mas, desse total, R\$ 116,9 milhões são destinados à Ação 21AZ - Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial, e outros R\$ 131,8 milhões à Ação 4741 - Cadastros Públicos e Sistemas de Integração das Ações de Trabalho e Emprego. Assim, **apenas R\$ 26 milhões são destinados, especificamente, para a Fiscalização do Trabalho.**

Essa dotação representa uma expressiva redução em relação a 2019, da ordem de 63,4% de redução, afetando, sobretudo, as despesas de custeio.

A meta de unidades fiscalizadas – 255.000 – é, contudo, apenas 25% inferior à estimada para 2019, o que implica que será necessário executar um número maior de fiscalizações, proporcionalmente, em razão do valor destinado à atividade, resultando num valor médio por fiscalização 50% inferior ao estimado em 2019.

Inexiste, tampouco, na LOA 2020, dotação específica para as **operações de combate ao trabalho escravo**, ou a fixação de qualquer meta associada a essa finalidade.

Emendas com a finalidade de reforçar essas dotações, sugeridas pelo SINAIT ao Relator Geral do PLOA 2020, foram acolhidas apenas em parte. Assim, deverá ser buscada a recomposição da dotação orçamentária da Fiscalização do Trabalho, ao longo do ano de 2020, sob pena de graves prejuízos à sua atuação.

Por fim, há que se destacar os efeitos da extinção do Ministério do Trabalho sobre o caráter sistêmico do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

A Lei nº 7.855, de 24 de outubro de 1989, instituiu em seu art. 7º o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), destinado a promover e desenvolver as atividades de inspeção das normas de proteção, segurança e medicina do trabalho. Nos termos desta norma, caberia ao Ministro de Estado do Trabalho estabelecer os princípios norteadores do Programa que terá como objetivo principal assegurar o reconhecimento do vínculo empregatício do trabalhador e os direitos dele decorrentes.

Em sua configuração mais recente, o SFIT acha-se disciplinado pelo Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, que “aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho”. Em seu art. 1º, o Regulamento define que o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, “a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego, tem por finalidade 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.”

Em função de sua natureza, o SFIT é composto pelas autoridades de direção nacional, regional ou local, indicadas em leis, regulamentos e demais atos atinentes à estrutura administrativa do extinto Ministério do Trabalho, atual Ministério da Economia, pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, e pelos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, em funções auxiliares de Inspeção do Trabalho.

Nos termos do seu art. 3º os Auditores-Fiscais do Trabalho são subordinados tecnicamente à autoridade nacional competente em matéria de Inspeção do Trabalho.

Para que essa subordinação se circunscreva a esse limite, é fundamental que a “autoridade nacional competente” ali mencionada esteja posicionada em alto nível na estrutura hierárquica, vale dizer, em nível de *Secretaria*, pelo menos, e que haja uma autoridade de nível ministerial incumbida da supervisão e orientação da política pública setorial. Nenhum desses requisitos acha-se contemplado na atual configuração da Inspeção do Trabalho.

O reconhecimento legal de que o Auditor-Fiscal do Trabalho é a “autoridade trabalhista”, conforme consigna o § 2º do art. 11 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, apenas confirma essa necessidade, dado que a própria noção de “autoridade trabalhista” pressupõe um nível hierárquico elevado e a ausência de subordinação no âmbito da estrutura administrativa.

E, com efeito, compete diretamente aos Auditores-Fiscais do Trabalho, como expressão dessa autoridade e detentores em caráter individual e institucional do poder de polícia, exercer as atribuições definidas no art. 11 da Lei nº 10.593:

“Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego;

II - a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando a redução dos índices de informalidade;

III - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e à contribuição social de que trata o art. 1º da Lei Complementar no 110, de 29 de junho de 2001, objetivando maximizar os índices de arrecadação⁴⁴; (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017)

IV - o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

V - o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

VI - a lavratura de auto de apreensão e guarda de documentos, materiais, livros e assemelhados, para verificação da existência de fraude e irregularidades, bem como o exame da contabilidade das empresas, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 17 e 18 do Código Comercial.

VII - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural.”

Assim, não se coaduna com esse rol de atribuições, nem com a própria essência e natureza do SFIT, o rebaixamento da posição hierárquica da Inspeção do Trabalho decorrente da extinção do Ministério do Trabalho.

⁴⁴ A contribuição social aqui referida foi extinta pela Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019 a partir de 1º de janeiro de 2020.

CONCLUSÃO

No processo de discussão e deliberação sobre a Medida Provisória nº 870, de 2019, impunha-se, de imediato, o seu emendamento e correção, de modo que houvesse espaço para que um novo Decreto dispondendo sobre a estrutura regimental pudesse ser editado.

Apesar do grande número de emendas oferecidas para esse fim à Comissão Mista então instituída para o exame da MP 870, o seu não acolhimento pelo Congresso Nacional manteve, quase sem alteração, o *status quo* inaugurado pelo Decreto 9.679, de 2019. Pequenos ajustes foram adotados, mas a essência dos problemas apontados inicialmente foi preservada. A edição dos Decretos nº 9.745 e 10.072, de 2019, também não solucionou os problemas identificados.

Impõe-se, portanto, na forma, agora, de nova proposição legislativa, rever essa situação, e adotar medidas corretivas que assegurem à Função Trabalho o relevo necessário na estrutura ministerial, e a capacidade institucional necessária para o cumprimento de suas responsabilidades. Conforme destaca o SINAIT,

*“Muito mais do que símbolo de uma ideia, a extinção do Ministério do Trabalho representa a concretização de um projeto que não considera o trabalhador como parte do desenvolvimento econômico, nem permite redução de desigualdades ou mobilidade social. Promove e contenta-se com o subemprego, empregos precários, formas de trabalho que massacram e escravizam. Mulheres e homens trabalhadores, que fazem girar a economia, não têm seu valor reconhecido, sem direito a descanso e dignidade. Uma sociedade autofágica. Neste contexto, Auditoria-Fiscal do Trabalho incomoda, e muito. A solução, para que a política pretendida tenha êxito, é desidratá-la ao máximo.”*⁴⁵

Com efeito, a Medida Provisória 870, ora convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, ao estabelecer, taxativamente, que integram a estrutura básica do Ministério da Economia a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, com até duas Secretarias, e que as competências daquele Ministério incluem as relativas a política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador, política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho, fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas, política salarial, formação e desenvolvimento profissional, segurança e saúde no trabalho e regulação profissional, demanda alterações e medidas para o restabelecimento do nível hierárquico da Função Trabalho no organograma ministerial, e a priorização da Inspeção do Trabalho, nesse contexto.

Para esse fim, sugerem-se alguns apontamentos estratégicos a serem examinados como alternativas de encaminhamento:

⁴⁵ Fim do Ministério do Trabalho é a concretização de um projeto político. Disponível em <https://sinait.org.br/mobile/default/noticia-view?id=17409%2Ffim+do+ministerio+do+trabalho+e+a+concretizacao+de+um+projeto+politico>

- a) **Restabelecimento do Ministério do Trabalho como pasta autônoma, com todas as suas competências originais, ou, pelo menos, as competências essenciais (Emprego e Salário, Relações de Trabalho, Inspeção do Trabalho, Formação Profissional, Segurança e Saúde no Trabalho, Regulação Profissional, Registro Sindical e Imigração, Seguro Desemprego e FGTS);**

Essa alternativa demandaria uma ampla revisão da Lei nº 13.844, revisando-se as estruturas previstas para os Ministérios da Economia, da Cidadania, da Justiça e Segurança Pública e da Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com a redefinição de suas competências.

Não se pode, porém, caracterizar essa solução como inviável, por não caracterizar aumento de despesa, dado que apenas manteria o *status quo* preexistente, em favor de uma melhor solução no plano institucional para a solução dos problemas apontados. Todavia, no presente momento, ela demandaria iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em face da reserva dessa prerrogativa estabelecida pela Carta Magna em seu art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI.

Registre-se o fato de que, na estrutura ministerial adotada, pastas com menor relevância do ponto de vista da implementação de políticas (como os Ministérios do Turismo e Desenvolvimento Regional) foram preservadas.

- b) **Previsão, na estrutura do Ministério da Economia, de uma Secretaria Especial de mesmo nível que a Secretaria Especial da Receita Federal, com as competências essenciais da área mencionadas na alínea “a”;**

Essa solução preservaria, ainda que no âmbito do Ministério da Economia, a identidade da Função Trabalho, que reuniria, numa mesma Secretaria Especial, todas as competências, assim como o nível de Secretaria para a Inspeção do Trabalho, reduzindo os níveis hierárquicos. Embora não se trate da solução ideal, ela mitigaria alguns dos problemas antes apontados.

A medida demandaria, ainda, que para fins de priorização orçamentária, a Secretaria Especial a ser criada tenha o status de unidade orçamentária, com dotação própria para custeio, pessoal e investimentos.

- c) **Previsão, na estrutura da Secretaria Especial de Trabalho e Previdência, de Secretarias específicas para a Inspeção do Trabalho e Relações de Trabalho, mantendo-se nesse nível as competências das Secretarias oriundas do extinto Ministério do Trabalho.**

Trata-se de solução paliativa, dado que insuficiente para os fins desejados.

Essa alternativa resolveria, apenas, o problema do “rebaixamento” das Secretarias e Departamentos oriundos do Ministério do Trabalho, e eliminaria uma instância intermediária entre elas e o Secretário Especial. Não superaria o problema da dispersão de competências remetidas para outras Secretarias Especiais do Ministério da Economia, ou para outras pastas, e dependeria de adequação no número de Secretarias previstas na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Demandaria, também, revisão das estruturas internas, com o restabelecimento

dos Departamentos que sofreram rebaixamento para Coordenações-Gerais, no âmbito da atual Subsecretaria da Inspeção do Trabalho.

Tampouco é a solução ideal, mas é a de mais fácil acolhimento, em face do desenho estabelecido na Lei resultante da Medida Provisória nº 870/2019.

Ademais, é mister que, independentemente da solução adotada, sejam revisitos e restabelecidos os quantitativos de cargos em comissão e funções gratificadas dessas estruturas, e, inclusive, das unidades descentralizadas, de forma a que sejam preservadas as suas capacidades institucionais e evitado o “desmonte” e desorganização que resultará, inevitavelmente, da expressiva redução de cargos e funções e de seus níveis de retribuição.

Tais soluções demandariam a apresentação de novo projeto de lei, ou medida provisória, e sua implementação se daria mediante a adoção posterior de novo Decreto Presidencial dispondo sobre as respectivas estruturas regimentais.

Trata-se, sem dúvida, de engenharia política e normativa complexa, que demandará grandes esforços e a mobilização de apoios políticos e institucionais, mas cuja articulação é fundamental em razão da preservação do bem maior: a proteção do direito social ao trabalho e a preservação da Inspeção do Trabalho na estrutura administrativa para que cumpra satisfatoriamente as suas obrigações e assegure o cumprimento das normas de proteção ao trabalho no plano legal nacional e internacional.

Contudo, deve-se ressaltar que se acha em estudo, no âmbito do Poder Executivo, uma profunda reformulação das estruturas regionais, por meio de duas medidas, e cuja continuidade ou implementação colide com as premissas de preservação e valorização da Inspeção do Trabalho acima delineadas.

A primeira medida, ainda em estudo, é a criação das Delegacias Regionais de Inspeção do Trabalho, que seriam desmembradas das Superintendências Regionais do Trabalho, e que poderão ser organizadas em Regiões Fiscais, com a consequente extinção das chefias das gerências regionais. Nessa nova configuração, o Delegado Regional de Inspeção do Trabalho passaria a ter autonomia técnica e administrativa em relação ao superintendente Regional do Trabalho, e as Delegacias Regionais deverão contar com coordenações, chefes de Inspeção e de Planejamento, além do quadro administrativo. A quantidade de Delegacias, organizadas em Regiões Fiscais, porém, poderá ser reduzida para apenas sete ou mesmo cinco unidades, dada a limitação de número de cargos e funções disponíveis. As Superintendências Regionais do Trabalho poderão ser mantidas, mas com atribuições limitadas, podendo também passar por racionalização. O quadro de pessoal seria, por definição, distribuído entre ambas as unidades.

A segunda medida é o “Projeto Unifica”, já em curso, orientada a promover a racionalização das estruturas descentralizadas, e que, no âmbito do Ministério da Economia, tem como diretriz a unificação de espaços físicos de suas unidades, e que poderá afetar o funcionamento da Inspeção do Trabalho. No âmbito desse “projeto”, que não dialoga com a primeira medida supra descrita, as atividades-meio da Inspeção do Trabalho poderão ser absorvidas por unidades

regionais unificadas, sob a gestão da Superintendência de Administração do Ministério da Economia, o que resultaria em perda de autonomia administrativa e subordinação a prioridades externas à Inspeção do Trabalho e demais atividades finalísticas da Função Trabalho, situação já ocorrida em 1990 quando o INSS absorveu essas atividades.

Dada a ausência de clareza e publicidade quanto aos princípios e objetivos de tais iniciativas, há motivos de sobra para que haja apreensão quanto aos seus efeitos e impactos, visto que a premissa maior a orientá-las é a eficiência ou redução de custos, ainda que em detrimento da efetividade e eficácia da atuação administrativa e até mesmo com o comprometimento da continuidade de ações sob responsabilidade das atuais unidades. Ao contrário da afirmação de autoridades da Secretaria do Trabalho, nada indica que haveria fortalecimento ou melhoria de condições de funcionamento para a Inspeção do Trabalho, que já vem sofrendo os efeitos da nova orientação governamental, notadamente a partir da “Reforma Trabalhista” de 2016 e da MP 905, que aprofunda os seus efeitos.

Nesse sentido, o SINAIT já vem se posicionando, por meio de sua Diretoria Executiva Nacional e suas Delegacias Sindicais, no sentido de alertar para os riscos e prejuízos envolvidos nessas propostas e medidas de reorganização, e a necessidade de que sejam preservadas as estruturas e meios à disposição da Inspeção do Trabalho, essenciais ao cumprimento de seu papel social, legal e constitucional e ao cumprimento das normas internacionais de proteção do trabalho.

Finalmente, a recomposição orçamentária da Inspeção do Trabalho deverá ser igualmente buscada, e dependerá de proposição de iniciativa do Poder Executivo que amplie as dotações destinadas à programação específica. A recomposição do quadro de pessoal, por meio da autorização para a realização de concursos pelo Ministério da Economia, reclama o mesmo tratamento, dado que, não obstante haja cargos vagos na Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, devem ser destinados recursos para o provimento de cargos na Lei Orçamentária Anual.

Bibliografia

1. ABRAS, Ana, ALMEIDA, Rita K., CARNEIRO, Pedro Carneiro & CORSEUIL, Carlos Henrique L. Enforcement of labor regulations and job flows: evidence from Brazilian cities. *IZA Journal of Development and Migration*. November, 2018, p. 8-24.
2. ALESSI, Gil. Corte drástico de verba faz fiscalização do trabalho escravo despencar no Governo Temer. *El País*, 14.10.2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html
3. BALESTRA, Carlotta; LLENA-NOZAL, Ana; MURTIN, Fabrice; TOSETTO, Elena & ARNAUD, Benoît. Inequalities in emerging economies Informing the policy dialogue on inclusive growth. Organisation for Economic Co-operation and Development. SDD/DOC(2018)13 SDD WORKING PAPER No. 100, 11 December 2018.
4. BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite & REIS, Maurício Cortez. A necessidade de Auditores-Fiscais do Trabalho no Brasil: uma análise contemplando o grau de descumprimento da legislação trabalhista. Nota Técnica nº 4, de 2012. Brasília: IPEA, julho de 2012.
5. BIGNAMI, Renato. A inspeção do Trabalho no Brasil - Procedimentos Especiais para a Ação Fiscal. São Paulo: LTR, 2007, p. 37.
6. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Brasil é um dos países com maior número de mortes e acidentes de trabalho no mundo. Será o trabalhador brasileiro superprotegido? FIOCRUZ/CESTEH, 23 jan 2019. Disponível em <http://www.cesteh.ensp.fiocruz.br/noticias/brasil-e-um-dos-paises-com-maior-numero-de-mortes-e-acidentes-de-trabalho-no-mundo-sera-o>
7. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel Estatístico de Pessoal, dez 2018.
8. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal nº 124 – Agosto de 2016.
9. COSLOVSKY, S., PIRES, R., & BIGNAMI, R. Resilience and Renewal: The Enforcement of Labor Laws in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Vol. 59, nº 2, 2017, p. 77-102.

10. COSLOVSKY, Salo. (2014). Flying Under the Radar? The State and the Enforcement of Labour Laws in Brazil. *Oxford Development Studies*, Vol. 42, nº 2, 2004, p. 169-195.
11. Desemprego cai para 11,6% em novembro, diz IBGE. G1, 28.12.2018. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/28/desemprego-recua-para-116-em-novembro-diz-ibge.ghtml>.
12. EPSU. A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries - A SYNDEX report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU). Brussels: EPSU, March, 2013.
13. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Committee on Employment and Social Policy. 297th Session Governing Body - Geneva, November 2006. Strategies and practice for labour inspection. Geneva: ILO, 2006. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_esp_3_en.pdf
14. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Labour Inspections. What is and What it does – a guide for workers. Geneva: ILO, 2010. Disponível em https://www.ilo.org/labadmin/info/inst/WCMS_141403/lang-en/index.htm
15. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution). Report III (Part 1B). International Labour Conference 95th Session, 2006, p. 66.
16. MACHADO, José Manoel. A fiscalização do trabalho frente à flexibilização das normas trabalhistas. <http://jus.com.br/artigos/6599>. Acesso em janeiro de 2015.
17. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 13ª ed. 2000.
18. NAVARRO, Marcelo Julio. Derecho administrativo laboral: Policía del Trabajo. Actuación de la administración pública en el ámbito de las relaciones de trabajo. Santa Fé: Rubinzai-Culzioni, 1ª. Ed, 2010, p.26.
19. NAVARRO, Marcelo Julio. Derecho administrativo laboral: Policía del Trabajo. Actuación de la administración pública en el ámbito de las relaciones de trabajo. Santa Fé: Rubinzai-Culzioni, 1ª. Ed, 2010, p.22.
20. ORGANIZATION FOR COOPERATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT. OECD Employment Outlook 2015. OECD Publishing, Paris, 2015.
21. ORGANIZATION FOR COOPERATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT. Beyond Shifting Wealth: Perspectives on Development Risks and Opportunities from the Global South. OECD Publishing, Paris, 2017.
22. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. 95.ª reunión, 2006, Informe III (Parte 1B) - Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección

del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

23. SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO - SINAIT. Fim do Ministério do Trabalho é a concretização de um projeto político. Disponível em <https://sinait.org.br/mobile/default/noticia-view?id=17409%2Ffim+do+ministerio+do+trabalho+e+a+concretizacao+de+um+projeto+politico>
24. SOARES, Pedro. Emprego com carteira assinada já supera 50% dos trabalhadores. Folha de São Paulo, 30.01.2014. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/01/1405007-emprego-com-carteira-assinada-ja-supera-50-dos-trabalhadores.shtml>
25. Trabalhadores sem registro crescem 14% em fiscalizações em 2019. Correio do Povo, 09 nov 2019. Disponível em <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/trabalhadores-sem-registro-crescem-14-em-fiscaliza%C3%A7%C3%B5es-em-2019-1.379029>