

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO**

JOÃO PAULO MESSIAS MACIEL

**A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: um estudo acerca do reconhecimento
de vínculo empregatício pelos auditores fiscais do trabalho**

Porto Alegre
2010

JOÃO PAULO MESSIAS MACIEL

A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: um estudo acerca do reconhecimento de vínculo empregatício pelos auditores fiscais do trabalho

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Luciane Cardoso Barzotto

Porto Alegre

2010

JOÃO PAULO MESSIAS MACIEL

A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: um estudo acerca do reconhecimento de vínculo empregatício pelos auditores fiscais do trabalho

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em Porto Alegre, em 29 de novembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra.: LUCIANE CARDOSO BARZOTTO - Presidente
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr.: GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN - Membro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr.: FRANCISCO ROSSAL DE ARAÚJO - Membro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Dedicatória:

À Sra. Maria Adelaide que, mesmo quando duvidaram, acreditou em meu sonho. Mãe, saibas que tens minha eterna gratidão!

Em especial, à minha esposa Nayra e à minha filha Isadora, por terem estado ao meu lado durante todos os momentos de elaboração deste trabalho, suportando crises intermináveis de cansaço, sono e impaciência. A vocês o meu eterno amor!

Ao Dr. Christovão Pereira Neto (em memória), “Deus, doutor, ante a tudo Justiça”. Ao Sr. minha eterna admiração!

Agradecimento:

*A Deus pela oportunidade da vida e
saúde perfeita sem os quais nada seria
possível.*

*Ao Auditor Fiscal do Trabalho e Chefe da
Divisão de Erradicação do Trabalho
Escravo do Ministério do Trabalho e
Emprego Fernando Antonio Lima Junior
pelo auxílio, incentivo e camaradagem.*

*À Professora Doutora Luciane Cardoso
Barzotto, minha orientadora, que aceitou
prontamente meu convite, mostrando-se
sempre presente quando precisei, os
meus sinceros agradecimentos,
principalmente, pela compreensão
silenciosa, permitindo que meu tempo
interno fluísse, respeitosamente.*

*Aos amigos que dividiram comigo os
árdulos desafios na realização deste
estudo. Em especial, ao incondicionado
Lisandro Denz, não apenas pelo presente,
mas por todo incentivo e apoio constante.*

“Não se trata, absolutamente, para que os outros tenham alívio, e vós opressão; mas sim que haja igualdade. No caso presente, supra a vossa abundância a indigência dos outros, para que também a abundância deles possa um dia remediar vossa indigência. Assim, reinará a igualdade, como está escrito: ‘ao que muito colheu, não teve demais; e ao que pouco colheu, não lhe faltou’.”

(II Coríntios 8, 13 – 15)

RESUMO

Este trabalho aborda a Inspeção do Trabalho no Brasil. Especificamente, a possibilidade de constatação do liame empregatício pelo Auditor Fiscal do Trabalho. Utiliza como fonte de pesquisa, na perquirição do tema, estudos doutrinários e trabalhos jurisprudenciais. Além do Direito Material e Processual do Trabalho, examina o Direito Constitucional e Administrativo no que concerne aos processos relativos aos atos administrativos praticados pelos agentes de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego. Examina, também, o atual posicionamento, relativo ao tema, das cortes superiores e tribunais regionais do trabalho.

Palavras-chave: dignidade da pessoa humana – poder de polícia – jurisdição – administração – inspeção do trabalho.

ABSTRACT

Talks about the labour inspection in Brazil. Specifically, the possibility of finding the bond of employment by Auditor's Audit of Labour. It uses as a source of research, in perquisition of theme, doctrinal apparatus and jurisprudential works. Beyond the Material Law and the Processual Law Labour, it examines the Constitutional and Administrative Laws regarding to administrative acts practiced by agent shall of the Ministry of Labour and Employ. It also examines the current positioning about the theme, of the Superior Courts and Regional Courts of Labour.

Keywords: human person dignity – police power – jurisdiction – administration - labour inspection.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 INSPEÇÃO DO TRABALHO	12
1.1 ESCORÇO HISTÓRICO.....	13
1.1.1 A Inspeção do Trabalho no Brasil.....	18
1.1.1.1 Natureza jurídica da Inspeção do Trabalho	22
1.1.1.2 Finalidade.....	26
1.1.1.3 Estrutura organizacional e Agentes fiscalizadores.....	28
1.2 SISTEMA FEDERAL DE INSPEÇÃO DO TRABALHO.....	32
1.2.1 Princípios e limites norteadores da inspeção do trabalho.....	33
1.2.2 Ação Fiscal	37
1.2.2.1 Dispositivos legais	38
1.2.2.2 Sujeitos da ação fiscal.....	38
1.2.2.2.1 Sujeito ativo: o auditor fiscal do trabalho.....	38
1.2.2.2.2 Poderes e deveres.....	38
1.2.2.3 Sujeito passivo: o empregador	43
1.2.3 Objeto da ação fiscal.....	45
1.2.4 Espécies de ação fiscal	46
2 O RECONHECIMENTO INCIDENTAL DE VÍNCULO EMPREGÁTICIO NA INSPEÇÃO DO TRABALHO	49
2.1 O ART. 114 CRFB/88 E A INSPEÇÃO DO TRABALHO	50
2.1.1 Processo administrativo fiscal-trabalhista.....	55
2.1.1.1 Auto de infração	57
2.1.1.2 Defesa.....	59
2.1.1.3 Recurso.....	62
2.1.1.4 Execução	65
2.2 A CONSTATAÇÃO DOS ELEMENTOS FÁTICOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO PELO AUDITOR FISCAL DO TRABALHO.....	67
2.2.1 Relação de emprego	68
2.2.1.1 Pressupostos da relação de emprego	70
2.2.2 O ato administrativo fiscal-trabalhista.....	72
2.2.2.1 Função administrativa e jurisdicional	75
COSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92

INTRODUÇÃO

O presente estudo dedica-se à análise da efetiva aplicação da legislação trabalhista aos sujeitos da relação de emprego. Nessa ótica, interessante seria se os destinatários das normas as cumprissem espontaneamente. Como isso não ocorre na prática, o legislador, ao elaborar as normas jurídicas, já cuida de criar mecanismos necessários a garantir-lhes sua aplicação, dentre os quais se pode citar a Inspeção do Trabalho, atividade estatal desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A vista disso, o legislador constituinte, ao erigir no Título I, art. 1º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) os Valores Sociais do Trabalho, desenvolveu, também, atividades visando a garantir sua efetiva aplicação. Essas atividades subdividem-se em duas: uma de ordem jurisdicional, outra de ordem administrativa, ambas promovidas pelo Estado. Na jurisdicional, está o direito aplicável ao caso concreto, ao passo que, na segunda, está a aplicação da lei mediante a função fiscalizadora.

Nessa senda, o presente trabalho monográfico visa a demonstrar a persecução administrativa desenvolvida pelo MTE na busca efetiva da aplicação da ordem laboral, como forma de alcançar melhores condições sociais para os trabalhadores. Função que é desencadeada pelos Auditores Fiscais do Trabalho (AFT), agentes públicos, incumbidos da inspeção do devido cumprimento das normas de proteção trabalhistas, cujo dever é orientar, reprimir e sancionar, em caso de flagrante violação àquelas, sob pena de responsabilidade administrativa.

Ao estudar a Inspeção do Trabalho, verificar-se-á o relacionamento íntimo desta com o Direito Laboral, haja vista que a história de ambos se confunde. Contudo, o foco principal do estudo será a Inspeção do Trabalho no Brasil, mormente a possibilidade da constatação do liame empregatício pelos AFTs. Impende ressaltar, nesse ponto, que os possíveis desdobramentos jurisdicionais decorrentes da atividade fiscalizatória não serão aqui objetos de aprofundamento.

Para atingir o objetivo apontado, fundamenta-se o estudo em pesquisas bibliográficas nos textos legais e doutrinários, incluindo as normas expedidas pelos

órgãos do Poder Executivo, decisões administrativas e judiciais, assim como, precedentes administrativos e enunciados.

Ainda, para consolidar o que se pretende expor, é de suma importância salientar que o tema proposto, embora relevante, não será aqui esgotado, nem tampouco se tem a pretensão de travar embates doutrinários, tendo em vista a dicotomia entre doutrina e jurisprudência acerca do tema. Entretanto, ao final do presente, objetiva-se chegar a uma conclusão, a qual se some aos esforços junto à comunidade acadêmica, a respeito da constatação da relação de emprego produzida pelos Auditores Fiscais do Trabalho.

A estrutura do presente estudo está dividida em duas partes: a primeira versará sobre a Inspeção do Trabalho, sua origem, evolução história, natureza jurídica e finalidade; e a segunda, voltada para o objeto que se busca, qual seja, a constatação dos pressupostos caracterizadores da relação empregatícia pelo Auditor Fiscal do Trabalho.

1 INSPEÇÃO DO TRABALHO

Conforme já diziam os antigos, maus costumes geram boas leis, e as leis são mais ou menos boas e justas na medida em que se inspiram nos princípios universais do direito, cujo papel educador está precisamente em substituir maus costumes por bons costumes, tornando habitual e inquestionável a aplicação dos princípios que as inspiram.

Como exemplo do exposto, pode-se citar a Inspeção do Trabalho que atualmente é uma atividade desenvolvida pelo Poder Público com o fim de garantir o cumprimento da legislação trabalhista.¹ Entretanto, nem sempre foi este seu fim único; em sua origem, restringia-se a funções, tão-somente, voltadas à repressão ao excesso do trabalho feminino e infantil.² No Brasil, nos dias atuais, é exercida pelos integrantes da carreira de Auditor Fiscal do Trabalho (AFT), vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os quais gozam de prerrogativas estabelecidas na busca da aplicação do ordenamento jurídico laboral, com o fito de alcançar a melhor condição social possível para os trabalhadores.

No capítulo inicial, analisa-se a origem e evolução histórica da Inspeção do Trabalho, bem como sua natureza jurídica e finalidade. Desse modo, com o fim de delimitar o tema proposto, facilitando o entendimento do objeto da pesquisa, verifica-se a estrutura do órgão responsável por esta atividade estatal no Brasil, onde também, será detalhada a carreira dos agentes responsáveis pela fiscalização do trabalho. E, por final, demonstram-se os procedimentos utilizados na rotina de fiscalização, onde serão elencados os poderes e deveres dos Auditores Ficiais do Trabalho nesta árdua tarefa.

¹ MONTROYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del Trabajo*. 24ª ed., Madrid: Tecnos, 2003, p. 250.

² BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 23.

1.1 Escorço Histórico

A origem da Inspeção do Trabalho confunde-se com a própria origem do Direito do Trabalho,³ haja vista reinar entre ambos uma reciprocidade, que caracteriza aquela matéria como ramo deste, principalmente pela busca efetiva do cumprimento de suas normas fundantes. Seu surgimento está ligado à intervenção estatal nas relações de trabalho, ou seja, quando o Estado passa a fiscalizar a aplicação das primeiras leis protetoras dos trabalhadores.

O Estado sempre interveio de forma mais ou menos incisiva nas relações trabalhistas, haja vista o valor produtivo fundamental que representa o próprio trabalho para toda e qualquer sociedade, quer seja trabalho escravo, nas suas formas mais rudimentares, quer seja assalariado.⁴

O fato é que, desde o surgimento da sociedade, os modos de produção vão se sucedendo e o Estado evoluindo em sua forma, o que torna, em tese, possível controlar os modos de produção, que sem a devida regulação, em qualquer que seja a sociedade ou modo de produção, reinaria as vias de fato, e não o Direito, negando-se, assim, o próprio aspecto social.

O professor Nelson Mannrich assevera que há apreciável consenso na doutrina, no sentido de que não se pode falar em Direito do Trabalho antes da Revolução Industrial⁵, pois somente a partir dela é que este ramo do direito surgiu como disciplina.⁶ E se o estudo da Inspeção do Trabalho converge ao Direito do Trabalho, então, será, também, nesse fenômeno que teremos sua origem registrada.

Para o Auditor Fiscal do Trabalho Renato Bignami, entendimento que

³ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 17.

⁴ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 23.

⁵ A Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra, integra o conjunto das "Revoluções Burguesas" do século XVIII, responsáveis pela crise do Antigo Regime, na passagem do capitalismo comercial para o industrial. Esse momento revolucionário, de passagem da energia humana para motriz, é o ponto culminante de uma evolução tecnológica, social, e econômica, que vinha se processando na Europa desde a Baixa Idade Média. *História Contemporânea – Revolução Insutrial*. Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=30>> Acesso em: 01 ago. 2010.

⁶ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 17.

corroborar ao de Nelson Mannrich, é somente com a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra do século XVIII, que se observa a necessidade de aumentar o intervencionismo do Estado para que sejam elaboradas as primeiras leis de proteção ao trabalhador.⁷

Imerso, então, no advento industrial revolucionário, grandes massas de trabalhadores se formaram ao redor das máquinas,⁸ onde, a partir de então, verificase a falácia dos postulados do liberalismo⁹, que surge como reação ao absolutismo monárquico até então vigente, o qual se fundava na ideia de liberdade contratual e da não-intervenção do Estado na economia, o que, teoricamente, assegurava liberdade e igualdade entre empregado e empregador. Teórica pelo fato de existir, tão-somente, num plano formal.¹⁰

Nesse quadro, à luz das doutrinas liberais, advindas principalmente da Revolução Francesa¹¹ de 1789 e dentro da Revolução Industrial que tomava lugar especialmente na Inglaterra, formaram-se duas classes sociais distintas e com interesses inconciliáveis: a proletária e a capitalista.

Impende ressaltar que as conquistas da burguesia estão diretamente atreladas às condições de trabalho praticadas de forma desumana. Sendo a classe proletária subjugada a jornadas de trabalho excessivas, que chegavam, às vezes, a 18 horas diárias, salários negociados à lei da oferta e da procura, sem limites mínimos preestabelecidos pelo legislador, causando seu aviltamento.¹²

Assim, entre precárias condições de higiene e segurança no trabalho, aliadas

⁷ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 25.

⁸ MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antônio Carlos Flores de. *Introdução ao Direito do Trabalho*. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2003, p. 53.

⁹ O liberalismo é um modo de entender a natureza humana e uma proposta destinada a possibilitar que todos alcancem o mais alto nível de prosperidade de acordo com seu potencial (em razão de seus valores, atividades e conhecimentos), com o maior grau de liberdade possível, em uma sociedade que reduza ao mínimo os inevitáveis conflitos sociais. MONTANER, Carlos Alberto. *O que é o liberalismo?* Tópicos de Actualidad, Centro de Estudios Económico-Sociales, Guatemala, ano: 36, n. 794, jun. 1994. Disponível em: <<http://www.biblioteca.cees.org.gt/topicos/web/topic-794.html>> Acesso em: 01 ago. 2010.

¹⁰ SILVA, Marcello Ribeiro. *Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais*. Goiânia: AB, 2002, p. 3.

¹¹ Movimento social e político ocorrido na França no final do século XVIII que teve por objetivo principal derrubar o Antigo Regime e instaurar um Estado democrático que representasse e assegurasse os direitos de todos os cidadãos. A Queda da Bastilha marca o início da Revolução Francesa, partir desse momento a revolução conta com a presença das massas trabalhadoras, deixando de ser apenas um movimento onde deputados julgavam que poderiam eliminar o Antigo Regime apenas fazendo novas leis. *História Contemporânea – A Queda da Bastilha*. Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codio=30>> Acesso em: 01 ago. 2010.

às exaustivas jornadas, começaram a surgir as mazelas que maculavam a vida do trabalhador, haja vista que os acidentes no trabalho, em face das condições calamitosas, aconteciam frequentemente, vitimando trabalhadores indefesos e desamparados pelo Estado.

No mesmo sentido, o Auditor Fiscal do Trabalho Renato Bignami afirma:

As péssimas condições de trabalho verificadas nas fábricas e tecelagens britânicas, francesas, norte-americanas e alemãs, comprometendo a saúde e a segurança de milhares de trabalhadores no limiar do século XIX, foram definitivas para o surgimento das primeiras normas de proteção. Assim, surge na Inglaterra, em 1802, a primeira lei de proteção, a chamada Lei de Peel, que estabelecia uma jornada máxima de trabalho de 12 (doze) horas para o trabalho dos menores de 12 (doze) anos. A executabilidade, entretanto, desta lei não se verificou na vida concreta do chão de fábrica.¹³

A partir daí o Estado, abandonando sua tradicional posição liberal, pregada entre outro por Adam Smith¹⁴, passou a intervir nas relações trabalhistas, agravadas pela questão social. Contudo, essa intervenção ocorre de forma muito tímida, tendo como precursora a já enfatizada Lei de Peel.

O professor Sergio Pinto Martins leciona que na mesma Inglaterra – onde fora promulgada a Lei de Sir Robert Peel –, em 1833, em face da tímida demonstração de o intervencionismo estatal não ter sido suficiente para arquitetar a questão social, surgiu o verdadeiro conceito de Inspeção do Trabalho com a promulgação do Althorp's Act,¹⁵ sendo este o marco inicial da Inspeção do Trabalho “instituída como órgão do Estado para regular as relações de trabalho”.¹⁶

¹² SILVA, Marcello Ribeiro. *Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais*. Goiânia: AB, 2002, p. 4.

¹³ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 24-25.

¹⁴ Economista escocês, um dos teóricos mais influentes da economia moderna, responsável pela Teoria do Liberalismo Econômico. Em sua obra *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, define os pré-requisitos para o liberalismo econômico e a prosperidade das nações, como o combate aos monopólios, públicos ou privados; a não-intervenção do Estado na economia e sua limitação às funções públicas de manutenção da ordem, da propriedade privada e da justiça; a liberdade na negociação do contrato de trabalho entre patrões e empregados; e o livre comércio entre os povos. Disponível em: <<http://www.algosobre.com.br/biografias/adam-smith.html>> Acessado em: 27 jul. 2010.

¹⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 649.

¹⁶ A Lei de Althorp ou o *Lord Althorp's Act*, como é conhecido nos países de língua inglesa, foi o marco inicial da Inspeção do Trabalho, compreendida como órgão do Estado instuído para regular as relações de trabalho. O Governo Britânico confiou a fiscalização do trabalho a 04 (quatro) inspetores vinculados ao estatuto do juiz de paz, conferindo-lhes verdadeiros poderes de inspeção, para entrar nas fábricas, realizar as normas de proteção então vigentes e impor sanções aos infratores, ainda que contantando com poucos inspetores, a reação popular foi positiva o bastante para que o intervencionismo estatal aumentasse, ensejando o incremento do Direito do

Essa tendência disseminou-se por outros países que também instituíram a Inspeção do Trabalho como função do Estado, dentre os quais se podem citar: Prússia em 1853, Itália em 1906, Espanha em 1907, Alemanha em 1972 e França em 1974, todos efetivaram a Inspeção do Trabalho, encarregado-a de fiscalizar e prevenir os infortúnios advindos dos métodos e locais de trabalho.¹⁷

Inobstante isso, a Inspeção do Trabalho só passou a ter maior relevo a partir da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Parte XIII do Tratado de Versalhes, de 18 de junho de 1919, cujo objetivo principal foi por fim à Primeira Guerra Mundial (1914-1919), “por isso, em seu preâmbulo, faz-se sempre alusão à busca da melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores como principal política de manutenção da paz entre as nações”¹⁸, no qual, ainda, evidencia-se o essencial da tríplice justificação de uma ação legislativa internacional sobre as questões de trabalho, sendo elas: de *ordem política* “assegurar bases sólidas para a paz universal”; *humanitária* “existência de condições de trabalho que geram injustiças, miséria e privações”; e *econômica* “o argumento inicial da concorrência internacional como obstáculo para a melhoria das condições sociais em escala nacional, ainda que invocado agora em último lugar”.¹⁹

A OIT, por sua vez, traça suas orientações em seu âmbito de atuação através de suas reuniões, instrumentalizando sua atividade normativa por meio de suas convenções, de cumprimento obrigatório, quando ratificadas pelos Estados-membros, e recomendações, de natureza sugestiva, ambas constituindo as principais normas de um ordenamento jurídico supraestatal, conforme leciona o professor Amauri Mascaro do Nascimento.²⁰ Para o presente estudo, há interesse de modo peculiar nas Convenções n. 81 e n. 129 e nas Recomendações n. 81 e n. 133, a elas relativas.²¹

Trabalho. Em 1844, separaram-se as funções administrativas das judiciais, cabendo aos inspetores as primeiras e aos juizes as últimas. BIGNAMI, Renato. *Op. cit.*, p. 26.

¹⁷ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 26.

¹⁸ *Idem, ibidem*, p. 26.

¹⁹ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1994, p. 17.

²⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 99.

²¹ O Procurador do Trabalho Marcello Ribeiro Silva, bem resumiu a normatização da OIT no tocante à Inspeção do Labor: Recomendação n.5, de 1919, que previa a instalação de uma fiscalização eficiente nas fábricas; Recomendação n. 20, de 1923, que estabelecia princípios gerais para a organização de serviços de Inspeção do

Como se pode observar, a Inspeção do Trabalho, no que diz respeito ao seu campo de atuação, tem sofrido uma ampliação gradual quanto às suas atribuições essenciais, que inicialmente era restrita apenas à inspeção nos estabelecimentos industriais, remontando à própria origem do Direito do Trabalho.²² No entanto, sua evolução natural passou pela ampliação de sua competência para também inspecionar estabelecimentos comerciais, indicados como sugestão na Convenção n. 81 da OIT, e estabelecimentos agrícolas, com a Convenção n. 129, passando a agregar, assim, os três setores da economia que empregam trabalhadores.²³

Nesse diapasão, constata-se uma maior complexidade das funções da Inspeção do Trabalho “que, com efeito, torna-se uma atividade essencial que colabora efetivamente com os atores sociais, na busca de soluções para os diversos conflitos trabalhistas existentes”.²⁴ Nesse panorama, ao se completar pouco mais de dez anos neste novo milênio, depara-se com uma Inspeção Laboral extremamente diversificada em suas funções e modo de agir. Contudo, mantendo sempre o seu fio condutor comum, qual seja, assegurar a aplicação da legislação trabalhista.

Ao concluir esta seção, não é ocioso reafirmar que inicialmente a Inspeção do Trabalho restringia-se à repressão ao excesso do trabalho feminino e infantil. Todavia, chega aos dias de hoje como mecanismo de mediação nos conflitos

Tabalho; Convenção n. 21, de 1926, referente à simplificação da Inspeção do Trabalho dos imigrantes a bordo; Recomendação n. 28, de 1936, que estatuiu princípios para a Inspeção do Trabalho dos marítimos; Recomendação n. 54, de 1937, que dispunha sobre a Inspeção do Trabalho na indústria da construção; Recomendação n. 59, de 1939, que tratava da inspeção do trabalho entre os indígenas; Convenção n. 81, de 1947, sobre a Inspeção do Trabalho no setor comercial e industrial, que é, indubitavelmente, o principal instrumento internacional referente ao assunto; Recomendação n. 81, de 1947, também sobre a Inspeção do Trabalho no comércio e na indústria; Recomendação n.82, de 1947, sobre a Inspeção do Trabalho nas minas e nos transportes; Convenção n. 85, de 1947, sobre a Inspeção do Trabalho nos territórios não-metropolitanos e, finalmente, Convenção n. 129 e Recomendação n. 133, ambas de 1969, relativas à Inspeção do Trabalho na agricultura que complementam a Convenção n. 81, aplicável exclusivamente no setor insdustrial e comercial. *Op. cit.*, p. 5-6.

²² BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 28.

²³ O professor Nelson Mannrich, no transcorrer desta evolução paulatina, destaca em suas lições quatro momentos históricos distintos, dignos de serem reproduzidos, quais sejam: O primeiro é a dos antecedentes da Inspeção do Trabalho, período anterior à Lei de Peel, no qual ainda não havia legislação de proteção e a inspeção estava relacionada à produtividade e qualidade advinda do trabalho efetuado pelos artesões, servos e outros trabalhadores. O segundo é relativo ao período da inspeção facultativa ou gratuita, indo de 1802 até 1833, cujo cumprimento, apesar da existência da norma protetora, estava relegado à boa vontade da sociedade. O terceiro momento, de institucionalização da inspeção, inicia-se com o *Lord Althorp's*, marco inicial da Inspeção do Trabalho, este período é marcado pelo avanço do Direito do Trabalho, como disciplina destacada da ciência do Direito. O último momento, de integração ou de participação, inicia-se na França, em 1936, e é pautada pela primazia da prevenção sobre a repressão. *Op. cit.*, p. 49-51.

²⁴ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 31.

individuais e coletivos de trabalho, passando a exercer funções de suma importância na resolução do embate social, tais como a fomentação do emprego e formação profissional, que, para atingir este fim, encabeça ações afirmativas na promoção da igualdade de oportunidades de emprego e na luta pela discriminação. Buscando ser, cada vez mais, uma colaboradora efetiva na resolução e prevenção dos conflitos inerentes à relação capital-trabalho, procurando distanciar-se mais e mais de sua imagem meramente repressiva.

1.1.1 A inspeção laboral no Brasil

No Brasil, a Inspeção do Trabalho seguiu de perto os movimentos político-ideológicos ocorridos em sua história republicana. Uma vez que a monarquia era ligada intrinsecamente à burguesia agrária, que vinha sendo a classe dominante desde a declaração de independência, em 1822.²⁵

Entretanto, no momento em que a conjuntura político-econômica não mais sustentava um sistema monárquico, alguns setores da política nacional reverteram a ordem constitucional e tomaram o poder, dando início à era republicana.²⁶ Nesse passo, diferentemente dos países europeus, que no final do século XIX marchavam rumo à industrialização, o Brasil era, ainda, um país escravocrata. E, tão-somente, no início da era republicana os esforços políticos voltar-se-iam no sentido de desvencilhar a imagem do país daquele modo de produção.²⁷

Contudo, remonta ao ano de 1891 o marco inaugural da atividade fiscalizatória no Brasil, com a edição do Decreto n. 1.313, de 17 de janeiro,²⁸ através do qual foi instituída a obrigatoriedade de fiscalização de “todos os estabelecimentos fabris em que trabalhassem menores”, aos quais o mesmo decreto conferia normas

²⁵ CRUZ, João Costa. *Pequena história da República*. 3ª ed., São Paulo: Braziliense: CNPq., 1989, p. 15.

²⁶ *Idem, ibidem*, p.14.

²⁷ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 31.

²⁸ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p.41.

tutelares.²⁹

O diploma *in focu* estabeleceu a obrigatoriedade de fiscalização de todos os estabelecimentos fabris onde trabalhassem menores. Todavia, vigorou apenas no Rio de Janeiro, então Capital da República, visto que a competência territorial legislativa do Presidente da República, na época, era limitada,³⁰ ou seja, não se tratava de uma norma federal, o que só se viabilizou com a reforma constitucional de 1926, que deslocou a competência para legislar sobre o Direito do Trabalho dos Estados para União.³¹ Nesse passo, além de restrita territorialmente, a ação fiscalizatória do trabalho ainda não compreendia as atividades comerciais, bancárias e de serviços em geral. Revelando-se, mais tarde, em uma ação sem eficácia e, conseqüentemente, em um instrumento de proteção relegado ao esquecimento.³²

Em face disso, é tão-somente em 1919, em decorrência das obrigações contidas no Tratado de Versalhes, que o Brasil comprometer-se-ia de fato a “organizar um serviço de inspeção do trabalho”, mesmo ainda restrito o âmbito da Lei Maior.³³ No entanto, fruto do comprometimento, foi criada, em 1921, a Inspeção do Trabalho no Brasil, como extensão do Serviço de Povoamento e afeta ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.³⁴

Na visão do Auditor Fiscal do Trabalho Renato Bignami:

O Brasil apressou-se em aprovar legislação compatível com os interesses estrangeiros com a finalidade de obter apoio político e financeiro internacional. Assim, o surgimento de fato da Inspeção do Trabalho no Brasil está, em primeiro momento, ligado mais a questão de diplomacia internacional que a conquistas de classe obreira, como ocorreu nos países centrais europeus.³⁵

²⁹ SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas e TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. II - 18ª ed., São Paulo: LTr, 1999, p.1274.

³⁰ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 6.

³¹ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 42.

³² SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas e TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. II - 18ª ed., São Paulo: LTr, 1999, p. 6.

³³ *Idem, ibidem*, p. 6.

³⁴ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 32.

³⁵ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 32.

Em 1923, a OIT definiu a missão da Inspeção do Trabalho, através da Recomendação n. 20, como sendo o mecanismo assegurador da aplicação das leis e dos regulamentos necessários ao exercício da profissão pelos trabalhadores,³⁶ fato que reconheceu definitivamente o valor social do trabalho no cenário internacional. No Brasil, entretanto, somente a partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, iniciar-se-ia uma nova fase nas relações trabalhistas.³⁷

Há de se ressaltar que, nesse período, grande parcela das bases da legislação trabalhista nacional desenvolver-se-ia, o que valeu ao então presidente o codinome de pai dos pobres.³⁸ O Presidente Vargas aplicou no Brasil instituições do corporativismo italiano, conseguindo neutralizar a atividade sindical que, no mais, era bastante efervescente nas décadas de 10, 20 e 30, do século XX.

Assim, por meio de uma espécie de contrato social às avessas, o presidente agrada à maioria da população, pacifica os trabalhadores, dando-lhes uma legislação social avançada para época e, ao mesmo tempo, acalma os empresários com a proibição das greves, pois havia diminuído a tensão social existente.³⁹

Vargas, ainda, a fim de manter o controle das relações de trabalho sob o manto do Estado, cria por meio do Decreto n. 19.433, de novembro de 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. E, em 4 de abril de 1931, promulga o Decreto n. 19.671-A, que organiza o Departamento Nacional do Trabalho, que tinha por competência a organização, higiene, segurança e inspeção do trabalho e, ainda, previdência social, patrocínio operário e atuariado.⁴⁰

O fim do ciclo evolutivo trabalhista de Getúlio Vargas se dá com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pelo Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.⁴¹ A popular CLT veio consolidar a legislação trabalhista construída

³⁶ Organização Internacional do Trabalho. *Recomendação n. 20, de 29 out. 1923*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>> Acesso em: 25 ago. 2010.

³⁷ CRUZ, João Costa. *Pequena história da República*. 3ª ed., São Paulo: Braziliense: CNPq., 1989, p. 111.

³⁸ *Idem, ibidem*, p. 97.

³⁹ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 33.

⁴⁰ GOMES, José Cláudio Magalhães. *Histórico da inspeção do trabalho*. Revista da Inspeção do Trabalho, Brasília, ano 1, n. 1, 1988, p. 15.

⁴¹ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 33.

nas décadas de 20, 30 e 40. Trazendo em seu Título VII a normatização “Do Processo de Multas Administrativas” que, aplicada pela Inspeção do Trabalho, reluzia um caráter repressor, em desequilíbrio com sua função educativa e orientadora, cuja realidade refletia a ideologia corporativista de Getúlio Vargas, marcando de forma quase definitiva a atuação da Inspeção do Trabalho no Brasil.⁴²

Nesse enfoque, embora a CLT tenha passado a vigor em 1943, é somente em 1957 que a Inspeção do Trabalho começa a ganhar importância no cenário nacional.⁴³ Ano em que o Brasil ratificou a Convenção n. 81 da OIT, através do Decreto Legislativo n. 24, de 29 de maio de 1956. Promulgando-a em 25 de junho de 1957, através do Decreto n. 41.721, fato que definitivamente concorreu para a consolidação da Inspeção do Trabalho no cenário nacional.⁴⁴

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 05 de outubro de 1988, texto jurídico inédito no Direito Constitucional pátrio, ocorre, por um lado, a valorização da Inspeção do Trabalho como instituição ao ver consagrada sua posição de órgão ligado a União – compete à União: “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (art. 21, XXIV, da CRFB). Por outro lado, ao se estender o direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço a todos os trabalhadores, com a promulgação da Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, que deu ao Ministério do Trabalho a competência para fiscalizá-lo, volta-se a descaracterizar a função precípua da Inspeção do Trabalho, configurando um viés arrecadador ligado a essa atividade estatal.⁴⁵

Contudo, a Inspeção do Trabalho chega aos dias atuais delineada por uma vasta quantidade de normas legais e infralegais, com a finalidade de conferir cada vez maior segurança e certeza ao administrado sobre os padrões e as condutas que devem ser obedecidos por agentes fiscais e fiscalizados. Como exemplos do exposto, destacam-se o Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002, que aprova o

⁴² BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 33.

⁴³ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 6.

⁴⁴ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 34.

⁴⁵ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 35.

Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), o qual explica e viabiliza a incidência das normas administrativas constantes na CLT e, também, a Portaria n. 148, de 25 de janeiro de 1996, que trata do processo administrativo instaurado a partir de infrações a normas de proteção do trabalho.⁴⁶

No que diz respeito ao viés arrecadador da Inspeção do Trabalho, impende destacar que aparentemente seu espírito contraria a vocação da Administração Pública do Trabalho. Todavia, como bem explica o Auditor Fiscal do Trabalho Renato Bignami, a “arrecadação tributária não pode ter fim outro senão o bem comum de toda nação, o que leva a crer não haver qualquer espécie de dicotomia entre o viés arrecadador e a função social da Inspeção do Trabalho”⁴⁷.

Nesse sentido, “não há antagonismo necessário entre a ação punitiva e a orientadora da Inspeção do Trabalho. Ao contrário, nelas se constata uma relação de complementaridade”⁴⁸ que faz desta atividade estatal uma espécie de ponto de equilíbrio que o Estado dispõe para amenizar o conflito capital *versus* trabalho, dando, assim, mais dignidade a trabalhadores que se encontram em situações degradantes, sujeitos a riscos extremos para a própria vida.

1.1.1.1 Natureza jurídica da Inspeção do Trabalho

Antes de definir a natureza jurídica da Inspeção Laboral, mister se faz analisar a definição de norma jurídica, para, então, adentrar no âmago desta atividade estatal.

O professor Miguel Reale, em suas precisas lições, define norma jurídica como a experiência social disciplinada por certos esquemas ou modelos de organização e de condutas.⁴⁹ Pelo que se pode extrair dos ensinamentos do

⁴⁶ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 7.

⁴⁷ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 39.

⁴⁸ CHAGAS, Daniel de Matos Sampaio. *Nota Técnica n. 62/2010/DMSC/SIT*. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/notatecnica622010duplavisita>> Acesso em: 15 ago. 2010.

⁴⁹ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 26ª ed., Saraiva: São Paulo, 2002, p. 93.

saudoso mestre, trata-se a norma jurídica de um elemento constitutivo do Direito, ou seja, uma célula que compõe o ordenamento jurídico, e como tal, revela uma obrigatoriedade, em tese, daquilo que enuncia.

Francisco Amaral assevera que, para alguns doutrinadores, essa obrigatoriedade traduzida pela norma jurídica se trata de um comando imperativo do Estado; outros a consideram um juízo hipotético de valor. Nesse diapasão, expõe o autor:

Quanto à natureza de uma norma jurídica, vale dizer são várias concepções: para uns as normas de direito são comandos emanados do Estado. Tal concepção corresponde à crença de que direito é produto exclusivo do Estado, o que implica a ideia de um vínculo de subordinação entre os titulares de poder e os destinatários da norma, assim como na existência de sanções para o caso da inobservância do preceito normativo. Outros, rejeitam a ideia da norma como imperativo, preferindo vê-las como expressão de um juízo hipotético, que estabelece um nexo de causalidade entre uma condição de aplicação, ou hipótese de um fato (um ilícito por exemplo), e uma consequência (a sanção).⁵⁰

O certo é que o Direito é um instrumento de realização da paz e da ordem social, destinando-se, também, a cumprir outras finalidades, entre as quais se destacam o bem individual e o progresso da humanidade.⁵¹ No que pese tudo isso que foi dito sobre Direito de forma geral, aplica-se sem deixar resto ao Direito do Trabalho, o qual despertou controvérsias sobre o seu enquadramento na tradicional classificação direito público e direito privado.⁵²

Contudo, o Direito do Trabalho, conjuntamente com seus diversos ramos, apresenta todas as características da noção de norma jurídica, “sendo sempre, em qualquer de suas manifestações, um comando universal de conduta, positivo, exterior, dotado de sanção necessária para os que se insurgem contra os seus preceitos”.⁵³

Talvez em nenhum outro ramo do direito se menifeste tão ao vivo,

⁵⁰ AMARAL, Francisco. *Direito Civil: introdução*. 6ª ed., ver., atual. e aum., Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.66-67.

⁵¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 243.

⁵² BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2005, p. 91.

⁵³ MORAES FILHO, Evaristo; MORAES, Antonio Carlos Flores de. *Introdução ao Direito do Trabalho*. 9ª ed., ver. E atual., São Paulo: LTr, 2003, p 40.

crumentamente ao vivo, a luta entre os dois ideais valorativos do ordenamento jurídico: a segurança e a justiça. Se o primeiro se inclina pela manutenção do *status quo*, o segundo força a mudança estrutural e qualitativa da sociedade, empurrando-a para novas formas de organização. Por isso mesmo, em nenhum outro campo jurídico se encontra tão dramática e entesa esta sede de justiça distributiva como no direito do trabalho.⁵⁴

De outra banda, é normal, sob a ótica do empregado, que a responsabilidade decorrente da inobservância da lei trabalhista, por parte do empregador, deve ser enfrentada pelo judiciário trabalhista, mediante a provocação do suposto lesado. Entretanto, o exercício da jurisdição não isenta a empresa da responsabilidade criada pelo Poder Público, decorrente da mesma infração. Tal proposição se concretiza nos precisos ensinamentos do professor Nelson Mannrich:

O Estado tem em vista garantir a integridade física e psíquica da pessoa do trabalhador, bem como seus interesses sociais, econômicos e culturais. Assim, criou regras, impostas coercitivamente, integrantes do quadro que se convencionou chamar de Direito Público do Trabalho, constituindo um conjunto de normas de ordem pública. E, por serem de ordem pública, compete ao Estado vigiar o seu cumprimento, impondo sanções quando de sua inobservância. Essa atividade estatal denomina-se Inspeção do Trabalho, podendo-se enquadrá-la no denominado Direito Administrativo do Trabalho.⁵⁵

Nessa ótica, sendo a Inspeção Laboral condição essencial para se atingir os objetivos propostos pelo Direito do Trabalho, “não se poderia entendê-la caso integrasse outra ciência que não a do próprio Direito do Trabalho”.⁵⁶ Assim, são muitos os estudiosos do ramo juslaboral que a inserem no então direito administrativo do trabalho, dentre os quais Délio Maranhão, cuja explanação acerca do tema é digna de transcrição:

O direito administrativo do trabalho regula as atividades dos órgãos da Administração Pública. Quando essas atividades, pelos fins específicos dos órgãos que as desenvolvem, estão intimamente ligadas à aplicação das normas de Direito do Trabalho, o sistema legal, que as regula, forma o assim chamado direito administrativo do trabalho, que não se trata de um ramo especial do Direito do Trabalho (...) É um aspecto do direito administrativo *tout court*, cujo destaque não tem senão um sentido de

⁵⁴ MORAES FILHO, Evaristo; MORAES, Antonio Carlos Flores de. *Introdução ao Direito do Trabalho*. 9ª ed., ver. E atual., São Paulo: LTr, 2003, p. 40.

⁵⁵ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 58.

⁵⁶ *Idem, ibidem*, p. 56.

conveniência expositiva (...) Constitui o principal ponto de contato entre o direito especial e o direito administrativo.⁵⁷

De outra banda, o professor Nelson Mannrich afirma que o Estado desenvolve duas atividades distintas: uma jurisdicional e outra administrativa. Havendo, portanto, duas modalidades de órgãos públicos especializados para a aplicação do Direito do Trabalho: os judiciais, através dos quais o Estado diz o direito no caso concreto – *juris dictio stricta* – e os administrativos, que desempenham as funções fiscalizadoras e sancionadoras, entre outras.⁵⁸

De qualquer sorte, estabeleceu o constituinte brasileiro que compete à União a organização, a manutenção e a execução da Inspeção do Trabalho (art. 21, inciso XXIV/CRFB). E, nessa esteira, Rober Renzo conclui que:

A Inspeção do Trabalho é uma atividade administrativa que se desenha num tríplice vínculo jurídico estabelecido entre o empregado “quando este vincula-se a um empregador”; o empregador “que admite e dirige a prestação laboral do empregado”; e a sociedade “enquanto detentora dos interesses de ordem pública”.⁵⁹

Sob o mesmo enfoque, o professor Amauri Mascaro do Nascimento ensina: “O direito administrativo do trabalho disciplina as relações jurídicas mantidas entre o empregador e a Administração e o trabalhador e a Administração, destacando neste campo a Inspeção do Trabalho nas empresas”.⁶⁰

Nas palavras de Valentin Carrion:

A fiscalização do trabalho visa, administrativamente, o cumprimento da legislação laboral, paralelamente à atuação judiciária, que ao compor os litígios é como a mão comprida do legislador “*longa manu*, na expressão de Bindo Galli”. Os direitos do trabalhador estão protegidos em dois níveis distintos: a inspeção ou fiscalização do trabalho, de natureza administrativa, e a proteção judicial, através dos tribunais da Justiça do Trabalho.⁶¹

⁵⁷ MARANHÃO, Délio. *Direito do Trabalho*. 13ª ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: FGV, 1985, p. 432.

⁵⁸ MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 60.

⁵⁹ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 33.

⁶⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 33ª ed., São Paulo: LTr, 2007, p. 64.

⁶¹ CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação da Leis do Trabalho*. 34ª ed. Atual. por Eduardo Carrion, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 629.

Com isso, resta caracterizada a natureza jurídico-administrativa da Inspeção Laboral, atividade desenvolvida por um conjunto de órgãos estatais cuja função precípua é a elaboração e o controle de normas protetivas, aplicadas através de mecanismos institucionais e do poder de polícia administrativa em prol da sociedade e a fim de fazer valer a dignidade humana do trabalhador. Impende ressaltar, por último, que “a princípio, não tem nenhuma relação com o Direito Administrativo comum, embora seja imantado por este ramo naquilo que não contrariar suas normas essenciais”⁶².

1.1.1.2 Finalidade

Encontram-se no ordenamento jurídico pátrio, no plano positivado, quatro diplomas que definem a finalidade da Inspeção Laboral, quais sejam: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 626; a Convenção n. 81 da OIT, ratificada pelo Brasil; o Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), promulgado originariamente pelo Decreto n. 55.841, de 15 de março de 1965 e, atualmente em vigor, pelo Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002 e pela Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a carreira da Auditoria Fiscal do Trabalho.

Extrai-se do art. 626 da CLT que à Inspeção Laboral incumbe a tarefa de fiscalizar o fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho, cuja literalidade frui uma visão generalista, haja vista que aos Auditores Fiscais do Trabalho compete a fiscalização do cumprimento de todas as normas de proteção ao trabalhador, inclusive as relativas à saúde e segurança no trabalho, *in verbis*:

Art. 626. Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.⁶³

No que tange à Convenção n. 81 da OIT, pode-se apontar a finalidade da

⁶² RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 34.

⁶³ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De15452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

atividade estatal em comento em três princípios básicos, *in verbis*:

Art. 3º. O sistema de inspeção estará encarregado de:

- a)** zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições sobre horas de trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de menores e demais disposições afins, na medida em que os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento de tais disposições;
- b)** facilitar informação técnica e assessorar os empregadores e os trabalhadores sobre a maneira mais efetiva de cumprir as disposições legais;
- c)** levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estejam especificamente cobertos pelas disposições legais existentes.⁶⁴

Nessa ótica, fica patente que cabe também à Inspeção do Trabalho informar e assessorar empregadores e trabalhadores quanto aos meios mais eficazes de observar as normas trabalhistas. Todavia, trata-se de uma função muitas vezes negligenciada, mas explicitamente mencionada na Convenção n. 81, assim como, na Convenção n. 129 da OIT⁶⁵. “Essa obrigação imposta à Inspeção do Trabalho em seu todo, desde inspetores ‘de base’ até seus superiores da mais elevada hierarquia completa o mandato que se faz dela o agente ativo do progresso social”.⁶⁶

Por sua vez, o professor Amauri Mascaro do Nascimento resumiu a finalidade da Inspeção do Trabalho na tríade: orientação, colaboração e punição⁶⁷. Sadi Dal Rosso, no entanto, sob um enfoque sociológico expõe:

A Inspeção do Trabalho encontra sentido e lugar de ser na história do trabalho na medida em que o trabalho é de alguma forma normatizado, ou seja, o serviço de Inspeção do Trabalho é a forma de tornar efetivas as regulamentações do processo de trabalho. Sua existência reside na vigilância sobre o cumprimento das norma que regulam a relação entre empregador e empregado, entre chefe e subordinado, entre patrão e

⁶⁴ OIT. *Convenção n. 81, de 11 de julho de 1947*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C081>> Acesso em: 10 ago. 2010.

⁶⁵ OIT. *Convenção n. 129, de 25 de junho de 1969*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C129>> Acesso em: 10 ago. 2010.

⁶⁶ CUNHA, Edilson Alkmim. *Inspeção do Trabalho: manual de educação do trabalhador* - Tradução. São Paulo: LTr, 1994, p. 35.

⁶⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *A Inspeção Trabalho numa Ordem Jurídica em Transformação*. Revista Unafit: Consultoria Trabalhista, São Paulo, n.1, jun. 1988.

trabalhador.⁶⁸

Feitas essas considerações, afigura-se possível definir a finalidade da Inspeção do Trabalho como a disciplina fiscalizatória das relações entre empregado e empregador, cujo ramo do Direito Trabalho integra, definindo as regras e os procedimentos a serem observados pelo Estado em sua função fiscalizatória acerca das normas trabalhistas e, ainda, abriga as consequências administrativas pela inobservância destas por parte do empregador.

1.1.1.3 Estrutura organizacional e Agentes fiscalizadores

A União Federal desempenha a função administrativa de fiscalizar a aplicação das normas trabalhistas a partir do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), órgão da Administração Pública Direta, criado em decorrência da Revolução de 1930, pelo Decreto n. 19.443, de 23 de novembro.

Como o órgão principal responsável pela fiscalização e aplicação da legislação trabalhista, o MTE detém o dever de aplicar sanções previstas em normas legais ou coletivas, bem como zelar pela segurança e saúde do trabalhador. Desde sua criação, o órgão passou por diversas alterações em sua estrutura organizacional, como bem sintetiza o professor Amauri Mascaro do Nascimento:

Além de sua denominação inicial Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), já foi Ministério do Trabalho e Previdência Social (1990), Ministério do Trabalho e da Administração (1992), Ministério do Trabalho (1992) e, em 1999, passou a ser denominado de Ministério do Trabalho e Emprego, estrutura até então vigente.⁶⁹

Nos dias atuais, o MTE é composto pelas seguintes unidades administrativas e órgão vinculados:⁷⁰

⁶⁸ DAL ROSSO, Sadi. *A Jornada de Trabalho na Sociedade. O castigo de Prometeu*, São Paulo: LTr, 1996, p. 347.

⁶⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 33ª ed., São Paulo: LTr, 2007, p. 509.

⁷⁰ Base Legal: Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004 e Portaria nº 483 de 15 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/organograma_ministerio.asp> Acesso em: 05 set. 2010.

- Gabinete do Ministro;
- Secretaria-Executiva;
- Consultoria Jurídica;
- Ouvidoria-Geral;
- Secretaria de Políticas Públicas de Emprego;
- *Secretaria de Inspeção do Trabalho*;
- Secretaria de Relações do Trabalho;
- Secretaria Nacional de Economia Solidária;
- *Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego*;
- Órgãos Colegiados;
- Fundacentro.

À Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) – órgão de cúpula do MTE – compete, no âmbito nacional, o planejamento e a normatização da ação fiscalizatória do Estado quanto ao cumprimento dos direitos e das garantias previstos nas normas legais e convencionais, além da repressão ao trabalho escravo e outras forma de trabalho degradante e à sonegação dos recolhimentos fundiários.⁷¹

Cumprir ressaltar o especial revelado do Ministério do Trabalho no que se relaciona à incumbência de fiscalização administrativa, sem a qual grande número de normas de proteção ao trabalho ficaria, apenas, no papel, dado o constrangimento econômico que impede, muitas vezes, o empregado, na vigência do contrato de trabalho, de exigir-lhe o cumprimento efetivo por parte do empregador. Podendo se afirmar que, nas regiões economicamente menos desenvolvidas do país, a medida da eficácia prática do Direito do Trabalho coincide com a dessa fiscalização administrativa.⁷²

A estrutura organizacional da SIT é composta, dentre outros, pelo Departamento de Fiscalização do Trabalho (DEFIT) que planeja, coordena e normatiza as atividades de fiscalização da legislação trabalhistas; pelo Departamento de Segurança e Saúde do Trabalho (DSST) que planeja, coordena e normatiza as atividades de fiscalização da legislação de saúde e segurança do trabalho; e pela Coordenação-Geral de Recursos, sendo este último órgão de apoio

⁷¹ Base Legal: Arts. 14-15 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004 e e Portaria nº 483 de 15 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/estr_comp_sit.asp> Acesso em: 05 set. 2010.

⁷² MARANHÃO, Délio. *Direito do Trabalho*. 13ª ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: FGV, 1985, p. 433-434.

técnico à SIT.⁷³

As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), por sua vez, são órgãos descentralizados do MTE responsáveis pela fiscalização da legislação trabalhista junto às empresas. Estão distribuídas de acordo com as unidades da Federação e atuando, conforme as diretrizes expedidas pela SIT, dentro de seus respectivos limites territoriais.⁷⁴

O desempenho das funções institucionais do MTE, relativas à Inspeção do Trabalho, são atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal do Trabalho, atores fundamentais dos misteres expostos, sendo subordinados tecnicamente à SIT e administrativamente à SRTE, porquanto cada estado da federação possui uma SRTE.⁷⁵

A carreira de Auditor Fiscal do Trabalho foi criada no governo de Getúlio Vargas, através do Decreto-Lei n. 6.479, de 9 de maio de 1944; cargo que tinha inicialmente a denominação de Inspetor do Trabalho. O decreto-lei *in focu* criou, no então quadro único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, as carreiras de Engenheiro do Trabalho, encarregado da segurança do trabalho, e Médico do Trabalho, encarregado da inspeção da higiene do trabalho. Ainda, o antigo RIT, Decreto n. 55.841, de 15 de março de 1965, acrescentou àqueles agentes os Assistentes Sociais do Trabalho, quando no efetivo exercício das funções de Inspeção do Trabalho das mulheres e menores.⁷⁶

Em 13 de abril de 1982, a Lei n. 6.986 alterou a denominação dos cargos de Inspetores do Trabalho para Fiscais do Trabalho.⁷⁷ Um dos motivos da presente mudança seria a conotação extremamente policial da denominação inspetor; outro motivo seria a intenção do governo em atrelar o agente público da Inspeção do

⁷³ Base Legal: Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004 e e Portaria nº 483 de 15 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/organograma_sit.asp> Acesso em: 05 set. 2010.

⁷⁴ Base Legal: Decreto nº 6.341, de 3 de janeiro de 2008 e Portaria nº 153, 12 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/organograma_srte_2.asp> Acesso em: 05 set. 2010.

⁷⁵ Base Legal: Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004 e e Portaria nº 483 de 15 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/organograma_sit.asp> Acesso em: 05 set. 2010.

⁷⁶ BRASIL. *Regulamento da Inspeção do Trabalho*. Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.sinait.org.br/rit.php>> Acesso em: 20 set. 2010.

⁷⁷ Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. *Histórico da Auditoria Fiscal do Trabalho*. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/audi_historico.php> Acesso em: 07 set. 2010.

Trabalho a uma função prioritariamente arrecadadora.⁷⁸

Mais recente, com a reforma administrativa consubstanciada na Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, outra mudança se deu na estrutura da carreira fiscal. Passando esta a integrar o rol das carreiras típicas de Estado, por meio da Medida Provisória n. 1.915, de 29 de junho de 1999, instrumento que reestruturou a carreira da auditoria fiscal do tesouro nacional e organizou as carreiras da auditoria fiscal da previdência social e da fiscalização do trabalho. No que diz respeito a essa última, alvo do presente estudo, ocorreu à unificação das carreiras de Fiscal do Trabalho, Médico do Trabalho, Engenheiro do Trabalho e Assistente Social do Trabalho em uma única carreira de Fiscalização do Trabalho. Todos esses cargos foram reunidos na carreira de Auditor Fiscal do Trabalho, atual nomenclatura dada aos agentes fiscalizadores do MTE incumbidos da Inspeção do Trabalho no Brasil.⁷⁹

Após a edição da referida medida provisória, outras vieram a substituí-la, o que tornou sua conversão em lei algo bastante penoso, vindo acontecer, tão-somente, em 2002, com a Lei n. 10.593, de 06 de dezembro.⁸⁰ Lei que indicou como prioridade nas atribuições da Inspeção Laboral, “assegurar o cumprimento da legislação trabalhista, verificar os registros na carteira de trabalho e previdência social, a fim de reduzir os índices de informalidade e verificar o recolhimento do FGTS, a fim de maximizar os índices de arrecadação”, *in verbis*:

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 do Fundo de Garantia do Tempo de

⁷⁸ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 35.

⁷⁹ BRASIL. *Medida Provisória n. 1.915, de 29 de junho de 1999*. Dispõe Sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Fiscalização do Trabalho. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1915-1.htm> Acesso em: 07 set. 2010.

⁸⁰ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 37.

Serviço - FGTS, objetivando maximizar os índices de arrecadação;

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.

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.⁸¹

Por último, a Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007, foi a mais recente investida para a arrecadação do fisco nacional.⁸² Tal instrumento criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a conhecida *super-receita*, citada, no presente estudo, para registrar que apesar dos esforços da categoria organizada dos AFTs,⁸³ essa carreira acabou por não adentrar ao rol de servidores da *super-receita*, talvez pelo fato de que o legislador preferiu reservar um viés mais social a essa instituição, diminuindo-lhe a responsabilidade sobre os atos de arrecadação do Estado nacional.

1.2 Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)⁸⁴ tem por finalidade assegurar, em todo território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e as decisões das autoridades competentes e as convenções, os acordos e os contratos coletivos de trabalho, no

⁸¹ BRASIL. Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10593.htm> Acesso em: 10 ago. 2010.

⁸² BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 37.

⁸³ SINAIT. *Sindicalistas negociam votação da PEC 438 e da Emenda 3*. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=389> Acesso em: 08 set. 2010.

⁸⁴ MTE. Portaria n. 3.017, de 30 de janeiro de 1987. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/portarias/1987/p_19870130_3017.pdf> Acesso em: 08 set. 2010.

que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral.⁸⁵

No Brasil, o SFIT é considerado do tipo generalista, haja vista que o AFT (médico, engenheiro, advogado etc.) pode inspecionar todas as normas de proteção do trabalhador, não importando qual seja sua especialidade.⁸⁶

1.2.1 Princípios e limites norteadores da inspeção do trabalho

O procedimento fiscal-trabalhista por força dos princípios administrativos e do próprio *caput* do art. 37, da CRFB, deve ser realizado dentro do mais estrito respeito às garantias individuais (art. 5º, da CRFB), respeitando-se, principalmente, o direito à ampla defesa e ao contraditório, que se inicia com a chegada do AFT nas dependências da empresa.⁸⁷

Mister sublinhar que os procedimentos fiscais no âmbito das SRTE são desencadeados dentro de diretrizes internas previamente determinadas, sendo que uma fiscalização jamais se inicia de ofício – salvo nos casos de fiscalização imediata – mas sim, através de procedimentos controlados pelo SFIT e seus respectivos órgãos.

Desta forma, seja quais forem as informações colhidas pelos AFTs, quando do recebimento de qualquer denúncia, estas devem ser completas, com instruções específicas que facilitem o acesso dos agentes fiscalizadores até o local onde há o descumprimento da legislação trabalhista, fato que revela necessária antecedência, fator primordial na montagem e no sucesso das operações. Tudo isso para assegurar a transparência e a lisura do processo de Inspeção do Trabalho.⁸⁸

Segundo as lições do professor Miguel Reale, princípios são fundamentos

⁸⁵ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 62.

⁸⁶ *Idem, ibidem*, p. 70.

⁸⁷ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 81.

⁸⁸ LIMA JUNIOR. Fernando Antonio. *As ações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel*. Brasília, 2010, Curso voltado para juízes e procuradores federais e do trabalho com finalidade de contribuir para a formação desses operadores do direito na área do trabalho escravo no Brasil, a partir da experiência de profissionais que atuam no combate deste crime. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=1814> Acesso em: 12 set. 2010.

básicos de todo um sistema jurídico, sendo estes a base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber.⁸⁹

Das lições do saudoso mestre e pela forma como é desencadeada a Inspeção do Trabalho, pode-se extrair que, dentre os princípios que a norteiam, o princípio da indisponibilidade do interesse público é aquele que de modo mais completo expressa seu espírito,⁹⁰ o qual, no magistério da professora Maria Silvia Di Pietro, “estar presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública, ou seja, inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”.⁹¹

De outra banda, o professor Juarez Freitas leciona que o princípio em comento exige a subordinação das ações administrativas ao primado dos direitos fundamentais de todas as dimensões, notadamente do direito fundamental à boa Administração Pública. Sendo, assim, tal princípio é o responsável por nortear toda a atividade estatal, quer seja na formulação de políticas públicas, quer seja na elaboração das normas ou mesmo em sua aplicação.⁹²

No que tange à Inspeção do Trabalho e o interesse público, pode-se afirmar que, mesmo tendo o Direito do Trabalho um caráter protetor, dando ao hipossuficiente um tratamento diferenciado, a atividade desenvolvida pelo Estado não está voltada tão-somente ao trabalhador, já que o princípio patente é algo bem mais elevado que o interesse de determinada classe ou categoria. Em suma, no caso particular, o princípio do interesse público se confunde com o objetivo máximo do próprio Direito, que são a pacificação social, a busca e a manutenção da paz entre os homens.⁹³

Além dos princípios descritos na CRFB (art. 37, *caput*), encontram-se outros que informam o procedimento de fiscalização do trabalho, implícitos e explicitamente no corpo do Decreto n. 70.218/72, que trata do Processo Administrativo Fiscal e na

⁸⁹ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 26ª ed., Saraiva: São Paulo, 2002, p. 305.

⁹⁰ BIIGNAMI, Renato. *Op. cit.*, p. 112.

⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 59.

⁹² FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 4ª ed., ref. e amp., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 58.

⁹³ BIIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 112.

Lei n. 9.784/99, que trata do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Direta, dentre os quais vale citar: o princípio da lealdade e boa-fé, implicitamente relacionado aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, art. 37 da CRFB, e explicitamente relacionado no art. 2º, parágrafo único, inciso IV da Lei n. 9.784/99. Os quais dizem respeito ao decoro e à probidade que devem nortear a conduta processual do administrador e do administrado, reclamando a civilidade, a prestação de informações mútuas e a presunção de inocência do administrado.⁹⁴

O princípio da instrução probatória, corolário do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB) diz respeito às condições “espaço, tempo etc.” que o AFT deve propiciar ao fiscalizado para que este produza provas que entender necessárias. Isto é, no procedimento fiscal, as garantias fundamentais *in focu* não significam somente a possibilidade de oferecimento de defesa e recurso administrativo, mas, sim, a oportunidade de defesa desde a chegada do AFT nas dependências da empresa, de forma que, durante toda a diligência, terá o AFT o dever funcional de receber e processar as explicações e/ou documentações oferecidas pelo fiscalizado.⁹⁵

O princípio da verdade material estabelece que a Administração deve perquirir a veracidade dos fatos independentemente de formalismos burocráticos. Podendo-se valer, para esse fim, de qualquer prova lícita que venha a ter conhecimento por ocasião da atuação.⁹⁶ A Lei n. 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, inciso IX, também explicita tal princípio ao estabelecer que o processo administrativo deverá obedecer, dentre outros, ao critério da “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”⁹⁷.

O princípio da revisibilidade imediata dos atos decorre do princípio da legalidade (art. 37 da CRFB e art. 2º da Lei n. 9.784/99), relacionando-se, também,

⁹⁴ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 82.

⁹⁵ *Idem, ibidem*, p. 83.

⁹⁶ *Idem, ibidem*, p. 84.

⁹⁷ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 116.

com o princípio da instrução probatória, já elencado, e significa que toda vez que o AFT constatar alguma irregularidade por ocasião da inspeção, antes da lavratura do auto de infração, deverá oportunizar ao inspecionado que este demonstre sua regularidade, pois somente depois de ofertada a presente possibilidade ao inspecionado, será possível se falar em legalidade do ato administrativo praticado.⁹⁸

O princípio da preclusão dos procedimentos, que por sinal é muito controvertido, estabelece que, em tese, a autoridade administrativa não poderia rever uma fiscalização já encerrada. Inobstante a isso, é fato que a Administração Pública tem o poder de revisar seus atos de ofício, pelo princípio da segurança jurídica. Todavia, tal revisão não pode se dar ao bel-prazer da Administração, devendo, desta forma, ser fundamentada.⁹⁹ No mais, impende ressaltar o dever de convalidação dos atos administrativos “presentes os pressupostos (vício sanável, inexistência de prejuízo a terceiros e ao interesse público), mostra-se cogente a convalidação, o que vale dizer, torna-se mais vinculante do que o dever de anular”¹⁰⁰.

Por fim, faz-se necessário, também, citar, pelo fato de ser a Inspeção do Trabalho um dos principais instrumentos do Estado de amortização do conflito capital-trabalho, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que embora a Lei n. 9.784/99 os faça referência separadamente, a professora Maria Sylvia Di Pietro leciona que o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar.

Para a ilustre professora, ambos fundem-se formando um só princípio como forma de impor limitações à discricionariedade administrativa.¹⁰¹ Discricionariedade esta que tem papel fundamental para humanização da Administração Pública do Trabalho, sem a qual não há como a Inspeção do Trabalho focar sua atenção para o cumprimento da legislação trabalhista, restando-lhe, tão-somente, o papel repressor

⁹⁸ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 85.

⁹⁹ *Idem, ibidem*, p. 86.

¹⁰⁰ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 4ª ed., ref. e amp., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 422-423.

¹⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 71-72.

de imposição de multas que, conforme já exposto, é extremamente reducionista.

1.2.2 Ação fiscal

A ação fiscal é o procedimento administrativo, imantado pelos princípios da Administração Pública, cuja finalidade é zelar pelo cumprimento da legislação de proteção ao trabalho através de orientação, notificação e até punições.¹⁰² Impende reintegrar que, de acordo com a Convenção n. 81 da OIT, as funções da Inspeção do Trabalho são *repressivas* em relação à afronta a lei, *orientadoras* das partes e *aprimradoras* do sistema.¹⁰³

A preocupação de assessorar, colaborar, orientar, de preferência a autuar e multar, tem seu fundamento na razão maior de que o objetivo primeiro da Inspeção do Trabalho não é arrecadar a receita das multas para o Estado. O que explica e justifica é a possibilidade de garantir o cumprimento das normas trabalhistas e, conseqüentemente, a efetiva proteção do trabalhador. E se isso, em muitos casos, só se consegue pela penalização do infrator, em muitos outros se conseguirá mais rápida e eficazmente pela conscientização e pela negociação.¹⁰⁴

Nesse enfoque, tem-se por definido o espírito da ação fiscalizatória do Poder Público. Devendo esta, dentro do possível, e, principalmente, dos limites da legalidade, procurar orientar o empregador para que este se adapte às normas de proteção ao trabalho, tudo isso de acordo com a mais autorizada doutrina nacional. Afinal, na condição de *longa manus* do Estado, o AFT deve prezar, sempre que possível, pela execução da norma que o próprio Estado elaborou, e não pela simples substituição desta por uma sanção pecuniária.¹⁰⁵

¹⁰² RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 87.

¹⁰³ SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas e TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. II - 18ª ed., São Paulo: LTr, 1999, p. 1282.

¹⁰⁴ SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas e TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. II - 18ª ed., São Paulo: LTr, 1999, p. 1283.

¹⁰⁵ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 12.

1.2.2.1 Dispositivos legais

Os principais dispositivos legais que regulam a ação fiscal no âmbito do MTE são:¹⁰⁶

- Constituição da República Federativa do Brasil (art. 21, XXIV);
- Consolidação das Leis do Trabalho (arts. 626 a 642);
- Regulamento da Inspeção do Trabalho (Decreto n. 4.552/02); e
- Convenção n. 81 da Organização Internacional do Trabalho.

1.2.2.2 Sujeitos da ação fiscal

1.2.2.2.1 Sujeito ativo: o auditor fiscal do trabalho

A Inspeção do Trabalho é atribuição dos ocupantes da carreira de Auditor Fiscal do Trabalho, no termos da Lei n. 10.503, de 6 de dezembro de 2002, cargo público, preenchido por meio de concursos (art. 37, II, da CRFB), cujo exercício das funções possui caráter personalíssimo, não sendo, portanto, sujeito a delegação.¹⁰⁷

1.2.2.2.2 Poderes e deveres

A Inspeção do Trabalho não é inerte como o Poder Judiciário que necessita da provocação das partes através do exercício do direito subjetivo de ação. O processo de inspeção fiscal, ao contrário, é dinâmico e pró-ativo, indo a campo buscar e averiguar o fiel cumprimento das normas trabalhistas através da orientação a empregados e empregadores sobre a correta aplicação das normas, verificando *in loco* ou através de diligências indiretas o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção ao trabalho.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Fonte MTE. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/fisca_trab/leg_default.asp> Acesso: 15 set. 2010.

¹⁰⁷ SAAD, Eduardo Gabriel. *Consolidação das Leis do Trabalho Comentada*. 37. ed. atual. e rev. por José Eduardo Duarte Saad e Ana Maria Saad Castello Branco. São Paulo: LTr, 2004, p. 467.

¹⁰⁸ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 77.

Nessa empreitada, os agentes fiscalizadores gozam do poder de polícia administrativa, exigindo diretamente determinadas condutas de particulares para alcançar a finalidade da lei ou restringindo o conteúdo de determinados direitos para conformá-los ao interesse geral. Assim sendo, encontra-se uma definição legal para o poder em comento, no Código Tributário Nacional (CTN), conforme redação dada pelo Ato Complementar n. 31, de 28 de dezembro de 1966, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.¹⁰⁹

Também merecem particular ênfase os ensinamentos do professor Juarez Freitas quanto ao tema, o que permite uma coerente compreensão do poder conferido aos AFTs:

Sugere-se compreender o poder de polícia administrativa como o exercício de um dever não uma mera faculdade que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, de maneira a obter, mais positiva que negativamente, uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização, por não impor dano juridicamente injusto.¹¹⁰

Da lição exposta, extrai-se que todos os demais poderes específicos conferidos aos AFTs emanam do poder de polícia administrativa. Sem o qual se faz crer que seria inviável a concretização das ações fiscais, haja vista serem indispensáveis para a execução das tarefas fiscalizatória com a isenção e eficiência que se espera do Poder Público.¹¹¹

Dentre os demais poderes conferidos à atividade fiscal trabalhista, dignos de

¹⁰⁹ BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5172Compilado.htm>> Acesso em: 15 ago. 2010.

¹¹⁰ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 4ª ed., ref. e amp., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 209.

¹¹¹ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 17.

menção, tem-se o poder de livre acesso e investigação, sem o qual a ação fiscalizatória seria uma atividade inócua e, portanto, ineficiente.

A Convenção n. 81 da OIT, estabelece esse poder em seu art. 12, *in verbis*:

Art. 12.

1. Os inspetores de trabalho munidos de credenciais serão autorizados:

a) a penetrar livremente e sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite em qualquer estabelecimento submetido à inspeção;

b) a penetrar durante o dia em todos os locais que eles possam ter motivo razoável para supor estarem sujeitos ao controle de inspeção;

c) a proceder a todos os exames, controles e inquéritos julgados necessários para assegurar que as disposições legais são efetivamente observadas e notadamente:

I - a interrogar seja só ou em presença de testemunhas o empregador ou o pessoal de estabelecimento sobre quaisquer matérias relativas à aplicação das disposições legais;

II - a pedir vistas de todos os livros registros e documentos prescritos pela legislação relativa às condições de trabalho com o fim de verificar sua conformidade com os dispositivos legais, de os copiar, extrair dados.

III - a exigir a afixação dos avisos previstos pelas disposições legais;

IV - a retirar ou levar para fim de análises amostras de materiais e substâncias utilizadas ou manipuladas, contanto que o empregado ou seu representante seja advertido de que os materiais ou substâncias foram retiradas ou levadas para esse fim.

2. Por ocasião de uma visita de inspeção, o inspetor deverá informar o empregador ou seu representante de sua presença a menos que julgue que tal aviso pode ser prejudicial à eficiência da fiscalização.¹¹²

No mesmo sentido foram os passos do legislador infraconstitucional pátrio ao seguir a vertente dada pela norma internacional, ao estabelecer, no art. 630, § 3º, da CLT e nos arts. 9º, 13, 14 e 15 do RIT, o poder de visita e investigação dos AFTs conforme expostos respectivamente, *in verbis*:

Art. 630...

§ 3º. O agente da inspeção terá livre acesso a todas dependências dos estabelecimentos sujeitos ao regime da legislação, sendo as empresas, por seus dirigentes ou prepostos, obrigados a prestar-lhes os esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições legais e a exhibir-lhes, quando exigidos, quaisquer documentos que digam respeito ao fiel

¹¹² OIT. *Convenção n. 81, de 11 de julho de 1947*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C081>> Acesso em: 10 ago. 2010.

cumprimento das normas de proteção ao trabalho.¹¹³

Art. 9º. A inspeção do trabalho será promovida em todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, estendendo-se aos profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos, bem como às embarcações estrangeiras em águas territoriais brasileiras.

Art. 13. O Auditor-Fiscal do Trabalho, munido de credencial, tem o direito de ingressar, livremente, sem prévio aviso e em qualquer dia e horário, em todos os locais de trabalho mencionados no art. 9º.

Art. 14. Os empregadores, tomadores e intermediadores de serviços, empresas, instituições, associações, órgãos e entidades de qualquer natureza ou finalidade são sujeitos à inspeção do trabalho e ficam, pessoalmente ou por seus prepostos ou representantes legais, obrigados a franquear, aos Auditores-Fiscais do Trabalho, o acesso aos estabelecimentos, respectivas dependências e locais de trabalho, bem como exibir os documentos e materiais solicitados para fins de inspeção do trabalho.

Art. 15. As inspeções, sempre que necessário, serão efetuadas de forma imprevista, cercadas de todas as cautelas, na época e horários mais apropriados a sua eficácia.¹¹⁴

Convém ressaltar que o poder de investigação está associado ao acesso que o AFT tem aos documentos da empresa e suas instalações. Uma vez que a Inspeção do Trabalho não está adstrita à verdade formal,¹¹⁵ haja vista que esta atividade se encontra adstrita ao princípio da primazia da realidade do Direito do Trabalho, pelo qual em caso de discordância entre o que ocorre na prática e o que emerge de documentos ou acordos, dar-se-á preferência ao que se sucede no terreno dos fatos.¹¹⁶ Neste sentido, é a disposição contida no item 1, do art. 13, da Convenção n. 81 da OIT, *in verbis*:

Art. 13...

1. Os inspetores de trabalho serão autorizados a providenciar medidas destinadas a eliminar defeitos encontrados em uma instalação, uma organização ou em métodos de trabalho que eles tenham motivos razoáveis para considerar como ameaça à saúde ou à segurança dos

¹¹³ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

¹¹⁴ BRASIL. *Regulamento da Inspeção do Trabalho*. Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.sinaet.org.br/rit.php>> Acesso em: 20 set. 2010.

¹¹⁵ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 79.

¹¹⁶ PLÁ RODRIGUES, Américo. *Princípios do Direito do Trabalho*. Tradução de Wagner D. Giglio. São Paulo: LTr, 1978, p. 217.

trabalhadores.¹¹⁷

Tem-se também o poder de injunção e notificação previsto nos arts. 161 e 162 da CLT; e art. 18, XIII, do RIT o qual se encontra detalhado na Norma Regulamentadora n. 3, do MTE. Injunção significa imposição,¹¹⁸ para fins de execução da ação fiscal, isso quer dizer que os AFTs estão autorizados a providenciar medidas destinadas a eliminar defeitos encontrados em uma instalação, uma organização ou em método de trabalho que eles tenham motivos razoáveis para considerar como ameaça à saúde ou à segurança dos trabalhadores.

No que toca ao poder de notificação, o AFT, com base em critérios técnicos, poderá notificar a empresa para que corrija irregularidade referente à saúde e segurança do trabalho no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, podendo a empresa, mediante solicitação escrita e fundamentada, solicitar a prorrogação do prazo por até 120 (cento e vinte) dias, contados da data do Termo de Notificação.¹¹⁹

Ainda, o poder de autuação previsto no art. 628 da CLT e no art. 18, XVIII, do RIT, confere ao AFT o poder de autuar as empresas, caso constate efetivo descumprimento de preceitos protetivos das relações de trabalho. A bem da verdade, “trata-se de uma espécie de poder-dever, na medida em que também pode ser punido por falta grave o AFT que deixa de lavrar o auto de infração ao constatar a violação ao preceito legal”¹²⁰

Finalmente, o poder de mediação, disciplinado pela Portaria n. 3.122/MTb, de 5 de julho de 1988, corresponde a uma forma extrajudicial e não adversarial de solução e prevenção de conflitos. Nesse passo, no âmbito das SRTes, é possível se solicitar a designação de uma mesa-redonda que consistirá na mediação de um AFT entre representante de empresa e empregados, em torno da discussão da negociação de acordo ou convenção coletiva de trabalho.

¹¹⁷ OIT. *Convenção n. 81, de 11 de julho de 1947*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C081>> Acesso em: 10 ago. 2010.

¹¹⁸ RENZO, Rober. *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*. São Paulo: LTr, 2007, p. 79.

¹¹⁹ MTE. *Norma Regulamentadora n. 28*, publicada em: 08/06/1978. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/normas_regulamentadoras/nr_28.pdf> Acesso em: 15 ago. 2010.

¹²⁰ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 20.

Não por acaso, ao lado dos poderes suscitados há uma série de deveres a serem observados pelos AFTs na qualidade de agentes públicos. Nessa esteira, Carlos Ferreira Nogueira e Guilherme Carlos Zühlke afirmam que o prestígio da Inspeção do Trabalho ante os empregados, os empregadores e o público em geral depende em grande parte das qualidades pessoais dos AFTs, que devem ser pessoas de muita compreensão para os problemas sociais que se deparam e que, acima de tudo, desempenhem suas funções com integridade, tato, inteligência, bom senso e sentido comum.¹²¹

Não poderia ser diferente, uma vez confiada tão nobre função a estes agentes estatais, que segundo o professor Nelson Mannrinch:

Posseum, no desempenho de suas funções, deveres gerais atinentes ao cargo, conforme determina a Lei n. 8.112/90 “Estatuto dos Servidores Públicos da União”, e deveres específicos de cunho funcional tais como o de comparecer diariamente à repartição, o de exhibir a identidade fiscal quando do início da inspeção, o de guardar sigilo profissional, o dever de desinteresse etc.¹²²

Assim sendo, não se pode olvidar que os AFTs estão submetidos a todos os princípios e regras gerais que regem a atuação administrativa e também a deveres de observância obrigatória previstos no RIT e na própria Convenção n. 81 da OIT, dentre os quais podem ser citados o dever de desinteresse, de sigilo, de observância aos princípios regulamentares e o dever de observância aos princípios da fiscalização.

1.2.2.3 Sujeito passivo: o empregador

O sujeito passivo da ação Fiscal é determinado pelo art. 9º do RIT, *in verbis*:

Art. 9. A inspeção do trabalho será promovida em todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, estendendo-se aos profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos, bem como às

¹²¹ NOGUEIRA, Carlos Pereira; ZÜHLKE, Guilherme Carlos. *Inspeção do Trabalho: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1979, p. 26.

¹²² MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, p. 173.

embarcações estrangeiras em águas territoriais brasileiras.¹²³

Da literalidade do regulamento extrai-se que podem sofrer fiscalização do MTE tanto entes privados como públicos; assim, empresas, autarquias, fundações, organizações não governamentais, enfim, “todo e qualquer posto de trabalho que empregue indivíduos sob a égide da relação de trabalho, prevista na CLT”¹²⁴.

Nesta esteira, somente as repartições públicas onde trabalhem apenas servidores públicos estatutários estarão isentas da ação fiscal do MTE, conforme exposição que segue:

Estão compreendidas no âmbito da Inspeção do Trabalho todas as empresas estatais (art. 173, § 1º, da CRFB) e privadas, bem como os escritórios de profissionais cujo pessoal é regido pela Legislação do Trabalho. As empresas de trabalho temporário também submetem-se à ação fiscalizadora da Inspeção do Trabalho. Estão excluídos de seu campo de atuação os servidores públicos, uma vez que submetidos ao regime estatutário (Lei n. 8.112/90), de natureza administrativa.¹²⁵

Assim, toda e qualquer entidade que dirija os serviços de funcionários sob a modalidade de emprego está obrigada a manter em seus arquivos um livro de inspeção do trabalho, conforme estabelece o art. 628, § 1º, da CLT, no qual o AFT registrará cada visita sua ao estabelecimento, *in verbis*:

Art. 628. (...) a toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração.

§ 1º Ficam as empresas obrigadas a possuir o livro intitulado "Inspeção do Trabalho", cujo modelo será aprovado por portaria Ministerial. (grifo com o original)¹²⁶

Contudo, ficam dispensadas de manter o livro de inspeção do trabalho as

¹²³ BRASIL. *Regulamento da Inspeção do Trabalho*. Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.sinait.org.br/rit.php>> Acesso em: 20 set. 2010.

¹²⁴ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 23.

¹²⁵ SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas e TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. II - 18ª ed., São Paulo: LTr, 1999, p. 1306.

¹²⁶ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

empresas de pequeno porte e as microempresas, de acordo com o que determina o art. 51, inciso IV, da Lei Complementar n. 123/2006. E, independentemente da excludente *in focu*, é obrigação do sujeito passivo da fiscalização possuir nos locais de trabalho os documentos sujeitos à inspeção laboral.

1.2.3 Objeto da ação fiscal

O objeto da ação fiscal será a norma de conduta trabalhista, cuja transgressão seja administrativamente punível.¹²⁷

O art. 626 da CLT confirma tal assertiva, ao passo que o art. 1º do RIT, cuida de esclarecer as dúvidas sobre o que se deve entender por normas de proteção do trabalhador, *in verbis*:

Art. 626. Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.¹²⁸

Art. 1º 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.¹²⁹

Nessa ótica, ratifica-se que a Inspeção Laboral se justifica e se legitima sob o prisma de resguardar os interesses dos trabalhadores. E, ao contrário do que possa parecer, a ação fiscal não busca apenas a observância da lei por parte dos empregadores. Ela ultrapassa esse escopo para resguardar o cumprimento também de normas internacionais e de atos e decisões adotados por autoridades administrativas que versem sobre proteção do trabalho, inclusive o que diz respeito a normas convencionais.

¹²⁷ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 26.

¹²⁸ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

¹²⁹ BRASIL. *Regulamento da Inspeção do Trabalho*. Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.sinait.org.br/rit.php>> Acesso em: 20 set. 2010.

1.2.4 Espécies de ação fiscal

A Inspeção Laboral, como processo de aplicação das disposições legais de proteção ao trabalho, não se resume apenas à averiguação física dos locais de trabalho e sua documentação. Vai além, envolve todo um processo dinâmico, de cuja complexidade se exige uma divisão de tarefas orientadas, as quais visam ao seu fim último, qual seja assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho, bem como, a proteção dos trabalhadores no exercício de suas profissões.

Nesse passo, de acordo como o art. 11, da Portaria n. 546, de 11 de março de 2010, são consideradas modalidade de fiscalização: a fiscalização dirigida, a fiscalização indireta, a fiscalização por denúncia, a fiscalização imediata e a fiscalização para análise de acidente do trabalho.

A fiscalização dirigida é aquela resultante do planejamento da SIT ou da SRTE, desenvolvida individualmente ou em grupo, que demanda para a sua execução a designação, pela autoridade competente, por meio de OS (Ordem de Serviço), de um ou mais AFTs. Por sua vez, a fiscalização indireta envolve apenas análise documental, a partir de sistema de notificações via postal aos empregadores para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do MTE, em data e horário definidos, e demanda para sua execução a designação de AFT, pela chefia técnica imediata ou superior, por meio de OS, conforme escala mensal.

Ainda, a fiscalização por denúncia resultante de Ordem de Serviço originada de denúncia que envolva risco grave à segurança, à saúde ou à regularidade do pagamento do salário aos trabalhadores e que deva merecer apuração prioritária, podendo ser desenvolvida individualmente ou em grupo. Também, a fiscalização imediata, decorrente da constatação de grave e iminente risco à saúde e segurança dos trabalhadores, que obriga a comunicação à chefia técnica imediata, bem como a lavratura de auto de infração ou expedição de termo de embargo ou interdição.

E, concluindo, a fiscalização para análise de acidente do trabalho é aquela resultante de Ordem de Serviço originada de notícia sobre a ocorrência de acidente de trabalho grave ou fatal, que tem como objetivo a coleta de dados e informações para identificação do conjunto de fatores causais envolvidos na gênese do acidente.

Por final, faz-se necessário arguir que, conforme o art. 627-A da CLT¹³⁰, procedimentos especiais poderão ser instaurados para a ação fiscal. Dispositivo este que foi acrescentado ao digesto consolidado através da Medida Provisória n. 2.154/41, de 24 de agosto de 2001, o qual reforça a preocupação da orientação dos destinatários das normas trabalhistas no sentido do seu cumprimento, bem como a prevenção e o saneamento de infrações, permitindo, para tanto, a celebração de um Termo de Compromisso, *in verbis*:

Art. 627-A. Poderá ser instaurado procedimento especial para a ação fiscal, objetivando a orientação sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho, bem como a prevenção e o saneamento de infrações à legislação mediante Termo de Compromisso, na forma a ser disciplinada no Regulamento da Inspeção do Trabalho.

Nesse procedimento, se houver frustrações pelo não-atendimento da convocação, pela recusa de firmar termo de compromisso ou pelo descumprimento de qualquer cláusula compromissada, serão lavrados, de imediato, os respectivos autos de infração, podendo ser encaminhado relatório circunstanciado ao Ministério Público do Trabalho (MPT). “Ressalte-se que, em face de situações de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador, não se aplica o procedimento especial”¹³¹.

Cumpre, também, ressaltar e distinguir que a atuação do *Parquet* está relacionada à defesa da ordem jurídica protetiva do trabalhador, envolvendo, neste caso, os interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CRFB), fato que o legitima “a tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terão eficácia de título executivo extrajudicial”¹³² (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85). Ao passo que o MTE atua na defesa do cumprimento das normas trabalhistas objetivando a prevenção ou saneamento das

¹³⁰ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

¹³¹ FERRARI, Irary; MARTINS, Melchíades Rodrigues. *CLT – Doutrina, jurisprudência e procedimentos administrativos*. São Paulo: LTr, 2007, p. 31.

¹³² BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/difulei7347.htm>> Acesso em: 04 nov. 2010.

infrações, aplicando as multas cabíveis. Desta forma, quando firma o termo de compromisso com as partes interessadas, na forma prevista no art. 627-A, da CLT, o seu descumprimento implicará a lavratura de auto de infração e daí em diante segue o procedimento administrativo normal, qual seja defesa, recurso, decisão, e inclusão na dívida ativa da União, quando não paga, para efeito de executivo fiscal.

Assim, o termo de ajustamento de conduta (TAC) é um título executivo extrajudicial (art. 585, VII, CPC), enquanto o termo de compromisso previsto no art. 627-A da CLT, constitui apenas um ato administrativo de efeito condicional, já que no seu descumprimento outro ato administrativo surgirá com lavratura do respectivo auto de infração. Todavia, conforme já enfatizado, poderá ser encaminhado relatório circunstanciado ao MPT, conforme art. 28, §5º, do RIT.¹³³ Vale frisar, neste ponto, que a vigência do TAC não inibe a atuação do MTE.

Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AJUSTAMENTO DE CONDUTA ASSINADO ENTRE EMPRESA E O MINISTÉRIO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA PARA IMPEDIR, NESSE PERÍODO, QUE A EMPRESA SOFRA FISCALIZAÇÃO PELA DELEGACIA REGIONAL DO TRABALHO. IMPROCEDÊNCIA. INDEPENDÊNCIA DE MOTIVOS E RESULTADOS. LEI 7.347/85 E ARTS. 626 E §§. DA CLT. Não há direito líquido e certo da empresa não ser fiscalizada. O procedimento preparatório do Ministério Público, na ação civil pública, com assinatura de compromisso de ajustamento de conduta, não inibe o Ministério do Trabalho de exercer sua fiscalização regular, já que ambos os Ministérios são independentes em suas ações e investigações. Não há ilegalidade ou abuso de poder que possa ser socorrido por meio de mandado de segurança. A ação é improcedente.¹³⁴

Por final, impende salientar que a atuação do AFT ora elencada se refere a uma relação de subordinação entre o administrador-empregador e a Administração Pública. E o ato administrativo, por este agente público praticado, não caracteriza instrumento executório para os interesses do empregado na Justiça Laboral, podendo, entretanto, ser utilizado como elemento probatório.¹³⁵

¹³³ FERRARI, Irany; MARTINS, Melchiades Rodrigues. *CLT – Doutrina, jurisprudência e procedimentos administrativos*. São Paulo: LTr, 2007, p. 31.

¹³⁴ SÃO PAULO, Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Remessa de Ofício, n. 00895200608002003, Relator: Luiz Edgar Ferraz de Oliveira. Data da publicação: 10/10/2006. Disponível em: <http://trtcons.trtsp.jus.br/dwp/consultas/acordaos/consacordaos_turmas_acionet.php> Acesso em: 04 nov. 2010.

¹³⁵ REZENDE, Lilian Carlota. *Constatação da Relação de Emprego x Poder de Polícia*. Palestra proferida para Juízes e Procuradores em Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/elo/elo277.pdf>> Acesso em: 09 set. 2010.

2 O RECONHECIMENTO INCIDENTAL DE VÍNCULO EMPREGÁTICIO NA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Parte-se agora para o ponto final do presente estudo, qual seja a constatação do liame empregatício pelos Auditores Fiscais do Trabalho. Superada à fase histórica, o enquadramento jurídico e determinada a finalidade da Inspeção do Trabalho, chega-se ao momento de verificação dos estudos doutrinários e trabalhos jurisprudenciais relativos à matéria que se funda esta reflexão.

Como delineado em linhas pretéritas, a atividade desenvolvida pelos AFTs encontra-se imantada do poder de polícia administrativa, do qual emanam todos os demais poderes e prerrogativas da atuação fiscal. Nesta parte final, buscar-se-á demonstrar que a Inspeção Laboral, para exercer bem suas atividades objetivando o interesse público, necessita e faz uso de todos os poderes a ela inerente, sendo que no caso particular, destaca-se, em especial, o poder de polícia administrativa, o qual possibilita ao agente fiscal a constatação incidental da relação de emprego, quando verificados todos os pressupostos que a caracterizam, procedendo este com a lavratura de auto de infração que desde então produzirá seus efeitos, fruto da autoexecutoriedade¹³⁶ dos atos praticados pela Administração Pública.

Nessa persecução, buscar-se-á deixar patente que a presente manifestação do Poder Público – a constatação da relação empregatícia – vai ao encontro do principal valor tutelado pela CRFB, qual seja, a dignidade da pessoa humana, “valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida, trazendo a concepção de respeito pelas pessoas que constituem uma sociedade”¹³⁷.

¹³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 185.

¹³⁷ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 128.

2.1 O art. 114 CRFB/88 e a Inspeção do Trabalho

A competência material da Justiça do Trabalho está sedimentada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 114,¹³⁸ profundamente alterado pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. O Legislador constituinte reformador alargou a competência originária da Justiça Laboral atraindo para o ramo especializado todas as ações oriundas da relação de trabalho, *in verbis*:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II as ações que envolvam exercício do direito de greve;

III as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

IV os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição;

V os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o;

VI as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

VII as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;

VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

IX outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

§ 1º - Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

§ 2º - Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º - Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. (Grifo com o original)

¹³⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 ago. 2010.

Uma das mais significantes alterações está no novel inciso VII, em destaque. Nesse quadro, é mister sublinhar que a competência para organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho é da União (art. 21, XXIV, da CRFB) e que até a promulgação da suscitada emenda constitucional, à Justiça Federal competia julgar as ações em que a União fosse parte no que concerne à matéria suscitada, nos termos do inciso I, do art. 109, da CRFB.

Nessa tônica, as discussões, na esfera judicial, acerca da validade de autuações administrativas lavradas pela fiscalização do MTE, que até então eram apreciadas pela Justiça Federal, passaram a ser julgadas pela Justiça Especializada Laboral.

O alargamento da competência da Justiça Laboral suscitou o debate acerca das regras processuais principalmente no que tange às “ações” relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho, que são, em regra, o mandado de segurança, a ação declaratória de nulidade e ação de execução, esta embora não esteja explícita no inciso VII, do art. 114, da CRFB, a doutrina a consagrou como competência da Justiça Laboral:

A execução das multas em razão do não pagamento e inscrição de certidão da dívida ativa da União, decorrente de autuações do MTE que está implicitamente previsto no inciso VII, do art. 114, da CRFB, uma vez que a redação do artigo fala em ações, e a execução também é uma ação.¹³⁹

À luz da mesma concepção, Carlos Henrique Bezerra Leite assevera que por ser a ação de execução fiscal uma espécie do gênero ação, não se pode olvidar que a Justiça do Trabalho passou a ser competente para processá-la e julgá-la.¹⁴⁰ Todavia, posicionamentos antagônicos surgiram confrontando essa corrente. Estes delineados na constituição do crédito e na expedição de certidão de dívida ativa, uma vez imposta a penalidade administrativa, pois criou-se uma lacuna acirrando os debates doutrinários acerca do tema, onde se ponderava sobre qual o processo de

¹³⁹ SCHIAVI, Mauro. *Manual de Direito Processual do Trabalho*. 2ª ed., São Paulo: LTr, 2009, p. 845.

¹⁴⁰ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *A nova competência da justiça do trabalho para cobrança das multas aplicadas pelos órgãos da fiscalização do trabalho*. Revista LTr, São Paulo, v. 69, n. 7, ano 2005, p. 800.

execução se valeria a Justiça Laboral na execução fiscal.

No entendimento do Juiz do Trabalho Júlio César Bebber, Titular da 2ª Vara do Trabalho de Campo Grande, Estado do Mato Grosso do Sul, deveria a Justiça do Trabalho, no caso em comento, valer-se das regras processuais trabalhistas para execução de título extrajudicial (art. 877-A da CLT), pois não se poderia imaginar que a transferência de competência ordenada pela EC n. 45/2004 teve, tão-somente, por escopo de mera distribuição de tarefas no âmbito do Poder Judiciário.

Entretanto, percebe-se, salvo melhor juízo, que segundo a melhor doutrina e mais recentemente a jurisprudência, que as execuções de dívida ativa da União decorrentes de multas administrativas aplicadas em razão de descumprimento de normas de proteção do trabalho passaram, desde a publicação da EC n. 45/2004, para a competência da Justiça Especializada Laboral e continuam a ser regidas pela Lei n. 6.830/80, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.¹⁴¹

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. EXECUÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. É quinquenal a prescrição incidente para o ajuizamento da execução fiscal. Precedentes desta Corte. Agravo de instrumento a que se nega provimento.- (TST-AIRR-5740-27.2006.5.06.0004, Data de Julgamento: 11/11/2009, Relator Ministro: Horácio Raymundo de Senna Pires, 3ª Turma, DEJT 27/11/2009). -**AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA (ART. 114, VII, CF). PRAZO PRESCRICIONAL APLICÁVEL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO-INCIDÊNCIA DAS RESTRIÇÕES PREVISTAS NA SÚMULA 266/TST E NO ART. 896, § 2º, DA CLT. Em se tratando de execução fiscal de dívida ativa regulada pela Lei 6.830/80 (nova competência da Justiça do Trabalho: art. 114, VII, CF, desde EC/2004), a análise do recurso de revista não está adstrita aos limites impostos pelo art. 896, § 2º, da CLT e da Súmula 266/TST, em face da necessária cognição mais ampla constitucionalmente franqueada ao jurisdicionado apenado, a par da necessidade institucional da uniformização da interpretação legal e constitucional na República e Federação. No mérito, é de cinco anos o prazo prescricional para a cobrança judicial de multa administrativa pela Fazenda Pública, nos termos dos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99, podendo a lâmina prescritiva ser movimentada de ofício pelo Juiz, por não se tratar de lide em que seja credor o trabalhador (relação de emprego e relação de trabalho), mas lide oriunda da nova e extensiva competência da Justiça do Trabalho (EC n. 45/2004: execução fiscal), não se aplicando, por consequência, as restrições da Súmula 114 do TST.**

¹⁴¹ GIGLIO, Wagner D., VELTRI CORRÊA, Claudia Giglio. *Direito Processual do Trabalho*. 16ª ed., ver., ampl., atual. e adaptada, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 555.

Precedentes do STJ e desta Corte. Agravo de Instrumento desprovido.¹⁴²

Em razão da dialética apresentada, conclui-se que se encontra superada a questão da competência *ratione materiae* da Justiça Laboral. Entretanto, vale suscitar também a restrição estabelecida ao referido dispositivo (art. 114, VII, da CRFB), implementada pela EC n. 45/2004, ao passo que esta inexplicavelmente outorgou à Justiça Especializada competência para as causas relativas às sanções administrativas impostas tão-somente ao empregador pelos órgãos de fiscalização do trabalho por infringência à legislação trabalhista.

Nessa ótica, o Juiz do Trabalho Guilherme Guimarães Feliciano, Titular da 1ª Vara do Trabalho de Taubaté, Estado de São Paulo, argúi que o modificado art. 114 da CRFB, fia-se a uma acepção ampla de relação de trabalho, alcançando, segundo a doutrina dominante, o trabalho eventual, o trabalho autônomo, o trabalho liberal e o trabalho gracioso, desde que presentes certos pressupostos, todas essas modalidades sujeitas à fiscalização do MTE, uma vez que o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho tem por finalidade assegurar em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, internacionais ratificadas, administrativas e convencionais relativas à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral, conforme o art. 1º do RIT.¹⁴³

O professor Francisco Rossal de Araújo leciona que a expressão relação de trabalho, insculpida no inciso I, do art. 114, da CRFB, “não refere se se trata de trabalho autônomo ou subordinado”. Entretanto, seja referindo-se a forma autônoma ou a forma subordina, a única certeza intrínseca que se pode extrair é que ambas estão ligadas a um contexto normativo de liberdade contratual, tratando-se, portanto, de uma das figuras imersas no contexto *juslaboral*, do gênero trabalho livre, o qual

¹⁴² DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 8019408320075100012, 6ª Turma, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Publicação: 27/11/2009 Disponível em: <<https://aplicacao.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=AI RR-80194083.2007.5.10.0012&base=>>> Acesso em: 03 out. 2010.

¹⁴³ FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Sobre a competência da justiça do trabalho para causas de direito administrativo sancionador*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, João Pessoa, v. 13, p. 54-75, 2005. Disponível em: <http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/Revista13_trt13.pdf>. Acesso em: 4 out. 2010.

se contrapõe e qualquer forma de trabalho forçado ou escravo.¹⁴⁴

A lição exposta corrobora o entendimento do Juiz do Trabalho Guilherme Guimarães Feliciano. Pois, diante da tão ambiciosa finalidade concedida ao Serviço Federal de Inspeção do Trabalho, a qual diz respeito à própria dignidade da pessoa humana, não se poderia reduzir o alcance para apreciação pela Justiça Especializada prevista no inciso VII, do art. 114, da CRFB, à hipótese de trabalho subordinado. Haja vista que tomadores de serviços não serão, em qualquer hipótese, exonerados da respectiva multa por condições calamitosas de trabalho propiciadas a trabalhadores temporários ou prestador-cooperadores que se ativam no local sem vínculo de subordinação.

Por último, faz-se mister transcrever o entendimento do Juiz do Trabalho Guilherme Guimarães Feliciano que assevera ser a fiscalização do trabalho apta a impor penalidades administrativas a terceiros não-empregadores, nos termos do art. 14 do RIT, “e.g. ao tomador de serviços, ao intermediador de serviços, às associações e, para mais, a ‘órgãos ou entidades de qualquer natureza ou finalidade’”:

Seria de se esperar que a expressão "relações de trabalho", inscrita no inciso VII do art. 114, tivesse os mesmos sentido e alcance adquiridos no inciso I, de modo a atrair para a Justiça do Trabalho as ações relativas a todas aquelas penalidades. Mas não foi assim. Em todos esses casos “terceiros não-empregadores”, conquanto se trate de fiscalização do cumprimento de disposições internacionais, legais, regulamentares e/ou convencionais de proteção de trabalhadores, as ações relativas às sanções administrativo-laborais continuarão a ser da competência da Justiça Federal. No caso do inciso I, vale a máxima latina — *"ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus"*. Já nesta espécie “inciso VII”, houve clara e irretorquível distinção.¹⁴⁵

¹⁴⁴ ARAÚJO, Francisco Rossal de. *A Natureza Jurídica da Relação de Trabalho – Novas Competências da Justiça do Trabalho: Emenda Constitucional n. 45/2004*. 2006, in: *Jurisdição e Competência da Justiça do Trabalho*: (atualizado de acordo com a EC n. 45/04 e as últimas decisões do STF: acidente de trabalho). Coordenador: Francisco Rossal de Araújo, São Paulo: LTr, p. 143.

¹⁴⁵ FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Sobre a competência da justiça do trabalho para causas de direito administrativo sancionador*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região*, João Pessoa, v. 13, p. 54-75, 2005. Disponível em: <http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/Re vista13_trt13.pdf>. Acesso em: 4 out. 2010.

2.1.1 Processo administrativo fiscal-trabalhista

Trata-se do mecanismo pelo qual as SRTE aplicam as sanções administrativas decorrentes do descumprimento das normas de proteção ao trabalho.

Tomando-se por base uma dimensão ampla de processo em que este se apresenta como uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais, os doutrinadores costumam classificá-lo em dois polos distintos: de um lado, o processo legislativo, mediante o qual o Estado produz as leis; de outro, os processos judiciais e administrativos, através dos quais o Estado promove a aplicação das leis.

Mister sublinhar que os processos de aplicação da lei, conforme apresentados, não se confundem entre si, pois apresentam características próprias que permitem a sua perfeita individualização. Assim, enquanto o processo judicial se instaura invariavelmente através de provocação da parte interessada, o processo administrativo pode ser instaurado através de provocação do interessado ou mediante a iniciativa da própria administração.

De outra banda, enquanto a relação jurídica que se forma mediante a instauração do processo judicial é sempre trilateral: as partes “autor e réu” e o juiz, o processo administrativo, por sua vez, “estabelece uma relação bilateral, ‘inter partes’, ou seja, de um lado, o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro estranho à controvérsia, mas como parte que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por lei”¹⁴⁶.

Ainda, enquanto no processo judicial o Estado profere uma decisão com eficácia de coisa julgada, exatamente pelo fato de o julgador não estar adstrito aos interesses de qualquer das partes, no processo administrativo a Administração não profere decisão dotada de tal força, já que o ente público não poderia exercer simultaneamente as funções de parte e de juiz.

¹⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 577.

Desta forma, a decisão final tomada no âmbito do processo administrativo não retira do interessado o direito de petição ao Poder Judiciário em favor de seus interesses, já que, nos termos do disposto no inciso XXXV, do art. 5º, da CRFB, a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito.

A professora Maria Sylvia Di Pietro leciona que a expressão processo administrativo é utilizada corriqueiramente em diversos sentidos, abrangendo desde o conjunto de documentos autuados em uma capa e referentes a determinado assunto de interesse da Administração, do servidor ou do administrado, até o conjunto de atos sistematizado tendentes à obtenção de uma decisão final, envolvendo ou não controvérsia no âmbito administrativo.¹⁴⁷

Inobstante a isso, vale trazer à baila uma concreta definição para processo administrativo, que se faz nas sábias palavras do professor José Cretella Júnior:

Trata-se do conjunto de atos e formalidades que, antecedendo e preparando o ato administrativo, permitem que o Estado atinja seus fins através da vontade da Administração, quer expressa espontaneamente, quer por iniciativa do particular ou do funcionário lesados em seus direitos.¹⁴⁸

Da lição, conclui-se que o processo administrativo constitui um dos mais valiosos mecanismos de garantia dos administrados e dos servidores em face das prerrogativas conferidas por lei aos entes públicos.

No que concerne à Inspeção Laboral, objeto do presente estudo, tem-se o desencadeamento de um processo denominado: processo administrativo fiscal-trabalhista,¹⁴⁹ que se inicia mediante lavratura do auto de infração por descumprimento da legislação trabalhista, disciplinado no Título VII, arts. 626 a 634, da CLT; pela Portaria n. 148, de 25 de janeiro de 1996 e, subsidiariamente, pela Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.¹⁵⁰

O processo administrativo fiscal-trabalhista está imerso no direito

¹⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 577-578.

¹⁴⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo do Brasil*. São Paulo: RT, 1962, vol. V, p. 27.

¹⁴⁹ SHARP JUNIOR, Ronald A. *Processo administrativo fiscal trabalhista*. Revista TRT/Ematra, Rio de Janeiro, n. 40, p. 63-84, jul./dez. 2005, p. 64.

¹⁵⁰ *Idem, ibidem*, p. 64.

administrativo sancionador¹⁵¹; isso significa dizer que o presente processo tem por escopo a aplicação de uma sanção por parte da Administração Pública contra determinado ente fiscalizado, por força da violação a preceito de natureza protetiva à legislação do trabalho, respeitados os preceitos de legalidade (art. 5º, I, da CRFB), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB).

Por final, além dos três princípios basilares citados, Ronald Sharp Junior e Luiz Marcelo de Góis asseveram que se aplicam ao processo administrativo fiscal-trabalhista todos aqueles relacionados ao Direito Administrativo, tais como, moralidade, eficiência, motivação e razoabilidade. Somam-se a estes, ainda, alguns princípios de Direito Penal, em decorrência do próprio espírito punitivo que emana dessa modalidade de processo, de modo que se impõe, por exemplo, a observância das penalidades vigentes na época da infração, os princípios da retroatividade da lei mais benéfica, da irretroatividade das normas punitivas e da tipicidade da infração.¹⁵²

2.1.1.1 Auto de infração

O auto de infração, previsto na legislação consolidada, constitui o ato administrativo que dá início ao processo administrativo fiscal-trabalhista. Como todo ato administrativo, deve reunir os requisitos de competência do agente, lavratura obediente à forma legal, finalidade pública de servir de lastro para a imposição de penalidades, motivação centrada na constatação de irregularidades e tem como objeto a descrição da própria infração.

Art. 628. (...) a toda verificação em que o Auditor Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura

¹⁵¹ O Direito Administrativo Sancionador pode ser definitivo como o sub-ramo do Direito Administrativo que enfoca, regula e estuda o exercício da potestade sancionatória administrativa pelo Estado-Administração, e bem assim os seus princípios, institutos e procedimentos. FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Sobre a competência da justiça do trabalho para causas de direito administrativo sancionador*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, João Pessoa, v. 13, p. 54-75, 2005. Disponível em: <http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/Revista13_trt13.pdf> Acesso em: 4 out. 2010.

¹⁵² SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 47.

de auto de infração.¹⁵³ (Grifo com o original)

Faz-se necessário mencionar, no entanto, que nem sempre o AFT atuará a empresa ou empregador ao detectar o descumprimento de norma de proteção ao trabalho, ficando adstrito à necessidade de dupla visita, conforme prescreve o art. 627 da CLT, fato este que reluz os fundamentos norteadores que justificam e validam a atuação fiscalizatória no Brasil, *in verbis*:

Art. 627. A fim de promover a instrução dos responsáveis no cumprimento das leis de proteção do trabalho, a fiscalização deverá observar o critério da dupla visita nos seguintes casos:

a) quando ocorrer promulgação ou expedição de novas leis, regulamentos ou instruções ministeriais, sendo que, com relação exclusivamente a esses atos, será feita apenas a instrução dos responsáveis;

b) em se realizando a primeira inspeção dos estabelecimentos ou dos locais de trabalho, recentemente inaugurados ou empreendidos.¹⁵⁴

Entretanto, no que diz respeito ao objeto da presente reflexão, a jurisprudência acena para o dever de lavratura do auto de infração, como se pode perceber:

Ementa: DUPLA VISITA - NECESSIDADE - A função primordial da fiscalização é fazer cumprir as normas de proteção e, somente em segundo plano, aplicar a penalidade em face do descumprimento reiterado (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil). Nesse sentido, a Convenção n.º 81 da OIT, artigos 3º e 17, bem assim o artigo 7º da Portaria n. 3.159/91 do Ministério do Trabalho e Emprego. Daí porque sem validade a multa aplicada pelo fiscal do trabalho em inobservância ao que dispõe o §3º da Lei n. 7.855/89, "**será observado o critério da dupla visita nas empresas com até 10 empregados, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado, anotação da sua carteira e na ocorrência de fraude, resistência ou embaraço à fiscalização**".¹⁵⁵ (Grifo com o original)

Cabe ressaltar que o auto de infração não constitui em si uma peça

¹⁵³ BRASIL. *Consolidadação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

¹⁵⁴ BRASIL. *Consolidadação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

¹⁵⁵ BELO HORIZONTE. *Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. Agravo de Petição n. 00954200501503008, Relator: Juiz Fernando A. Viegas Peixoto. Data da Publicação: 15/12/2005. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br/consultaunificada/mostrarDetalheLupa.do?evento=Processo=AP++05+3920&idAndamento=AP++05+3920PACO20051213++++16593200>> Acesso em: 15 set. 2010.

sancionadora de imposição de penalidade.¹⁵⁶ A aplicação da sanção “multa” somente ocorre após o julgamento pela autoridade competente acerca da consistência do auto, ou seja, o auto de infração se resume a uma peça de constatação do cometimento da infração.

Porém, no que concerne ao seu valor probante, vale ressaltar que o auto de infração não está condicionado à assinatura do autuado ou de testemunhas.¹⁵⁷ Outro aspecto relevante é que após sua lavratura não poderá ser inutilizado, tampouco poderá ser susgado o curso do processo desencadeado por ele, conforme disposto no art. 629, § 2º, da CLT, devendo o AFT apresentá-lo à autoridade competente, mesmo quando incidir em erro.

Mister salientar, ainda, que no momento em que foi constatada a infração e lavrado o respectivo auto, a situação infringente à norma legal já está completamente configurada, independendo de qualquer outro ato, seja da administração, seja do administrado. No mesmo sentido, Ronald Sharp Junior argúi que “a Fiscalização do Trabalho insere-se dentro do poder de polícia da administração pública, cujas manifestações se caracterizam pela presunção de legitimidade e pela auto-executoriedade”¹⁵⁸.

Convém ressaltar, por último, que a constatação de mais de uma espécie de irregularidade acarretará a lavratura de autos de infração distintos, originando cada qual um processo diferente de imposição de multas.¹⁵⁹

2.1.1.2 Defesa

A empresa autuada disporá do prazo de dez dias, a contar do recebimento do auto de infração (art. 629, § 3º, da CLT), para a apresentação de sua defesa, a qual,

¹⁵⁶ SHARP JUNIOR, Ronald A. *Processo administrativo fiscal trabalhista*. Revista TRT/Ematra, Rio de Janeiro, n. 40, p. 63-84, jul./dez. 2005, p. 69.

¹⁵⁷ SILVA, Marcello Ribeiro. *Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais*. Goiânia: AB, 2002, p. 81.

¹⁵⁸ SHARP JUNIOR, Ronald A. *Processo administrativo fiscal trabalhista*. Revista TRT/Ematra, Rio de Janeiro, n. 40, p. 63-84, jul./dez. 2005, p. 70.

¹⁵⁹ SALOMAO, Aparicio Querino. *Multa administrativa trabalhista: roteiro de procedimento*. Suplemento Trabalhista. São Paulo: LTr, n.121, v.36, p.677-680, ano 2000, p. 679.

de acordo com o preceituado no art. 24 da Portaria n. 148/96, deverá conter os seguintes requisitos: a autoridade a que é dirigida, a qualificação do interessado, os motivos de fato e de direito em que se fundamentarem, as diligências que o interessado pretende que sejam efetuadas, instrumentos de mandato, quando assinada por procurador, e as provas documentais apresentadas por cópias autenticadas.

Não obstante, a prática tem demonstrado que, na maioria das vezes, os interessados não se valem das prerrogativas legais suscitadas, nada requerendo em suas defesas para provar suas alegações, seja por desconhecimento da lei, seja por não poderem refutar os fatos e as circunstâncias que serviram para formar o convencimento do AFT autuante sobre a prática da infração.¹⁶⁰

Nesse mesmo diapasão, explica Ronald Sharp Junior acerca do recurso administrativo:

Não basta, o autuado, ter alegações de mérito desacompanhadas de qualquer elemento probatório. Imcumbelhe demonstrar cabalmente a existência do ato ou fato por ele descrito na defesa como ensejador do seu direito.¹⁶¹

Impende trazer à tona que, assim como os prazos do processo judicial trabalhista (art. 775 da CLT), os relativos ao processo administrativo de imposição de multas trabalhistas são contínuos e se contam com a exclusão do dia da notificação ou ciência e com a inclusão do dia do vencimento, sendo que os prazos somente se iniciam ou vencem em dia de expediente normal do órgão em que tramitar o respectivo processo (art. 17, *caput*, e parágrafo único, da Portaria n. 148/96).

Após a expiração do prazo para apresentação da defesa, com ou sem essa, o processo administrativo fiscal-trabalhista deverá ser distribuído a um AFT distinto daquele que lavrou o auto de infração que o desencadeou, para análise da peça de autuação e da defesa, se houver. A presente análise assemelha-se ao parecer do

¹⁶⁰ SILVA, Marcello Ribeiro. *Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais*. Goiânia: AB, 2002, p. 83.

¹⁶¹ SHARP JUNIOR, Ronald A. *Processo administrativo fiscal trabalhista*. Revista TRT/Ematra, Rio de Janeiro, n. 40, p. 63-84, jul./dez. 2005, p. 71.

órgão do Ministério Público exarado no curso do processo judicial,¹⁶² cabendo ao AFT, na oportunidade em tela, verificar se o auto de infração e a defesa preenchem seus requisitos formais, sugerir as providências saneadoras que porventura se fizerem necessárias, bem como opinar, ao final, pela subsistência ou insubsistência do auto de infração.

Com efeito, instruído o processo, será julgado pelo Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, que poderá considerar o auto de infração subsistente ou insubsistente, sendo que necessariamente a decisão proferida deverá ser motivada, em obediência aos princípios norteadores do Direito Administrativo, sob pena de nulidade (art. 20, III, da Portaria n. 148/96).

No que tange ao desfecho do processo, proferida decisão no sentido de insubsistência do auto, será, de ofício, interposto recurso endereçado ao secretário do MTE competente para examinar a matéria (arts. 637 da CLT e 36 da Portaria n. 148/96).¹⁶³ Porém, caso o vencido seja o autuado, o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego estabelecerá a multa decorrente da infração, devendo considerar inúmeros fatores para aferir seu valor, tais como a relevância da infração, o número de empregados prejudicados, a conduta do infrator e sua reincidência, dentre outros.¹⁶⁴ No mesmo sentido, Valentin Carrion enumera alguns critérios na aferição da penalidade administrativa:

Deve influir no ânimo do julgado:

- i)** reincidência específica na prática dessa ou outra infração, apurada pelo prontuário da empresa;
- ii)** o número de empregados prejudicados;
- iii)** a qualidade da infração, violação do direito do empregado ou o não-cumprimento de lei;
- iv)** a quantidade de infração: sua relação com um ou vários artigos;
- v)** condição econômica do infrator.¹⁶⁵

¹⁶² SILVA, Marcello Ribeiro. *Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais*. Goiânia: AB, 2002, p. 84.

¹⁶³ SAAD, Eduardo Gabriel. *Consolidação das Leis do Trabalho Comentada*. 37. ed. atual. e rev. por José Eduardo Duarte Saad e Ana Maria Saad Castello Branco. São Paulo: LTr, 2004, p. 474.

¹⁶⁴ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 42.

¹⁶⁵ CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação da Leis do Trabalho*. 34ª ed. Atual. por Eduardo Carrion, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 488.

As multas pelo descumprimento da legislação laboral podem ser divididas em dois grupos distintos: a) aquelas que têm seus valores fixos, mas são estipuladas por empregado em situação ou atividade irregular, como ocorre, *e.g.*, com as infrações relativas à falta de registro de empregados (arts. 41, *caput*, e 47 da CLT), às férias (arts. 129/153 da CLT), ao atraso no pagamento de salários (art. 459, § 1º, da CLT e art. 4º da Lei n. 7.855/89) etc. e b) aquelas de valores variáveis, cujos patamares mínimos e máximos são estipulados pela lei, independentemente da quantidade de empregados em situação irregular, como ocorre, por exemplo, com as infrações relativas à duração do trabalho (arts. 57/75 da CLT).¹⁶⁶

Até 11 de abril de 1997, a gradação das multas de valores variáveis era efetuada a exclusivo talante da autoridade julgadora; todavia, a Portaria n. 290/97, do MTE, estipulou em seu art. 2º que as multas administrativas variáveis, quando a lei não determinar sua imposição pelo valor máximo, serão graduadas conforme os seguintes critérios: natureza da infração (arts. 75 e 351 da CLT); intenção do infrator (arts. 5º da Lei n. 7.855/89); extensão da infração (arts. 75 e 351 da CLT) e situação econômico-financeira do infrator (arts. 75 e 351 da CLT).

Neste quadro, uma vez penalizado, o autuado poderá optar por uma das seguintes linhas de ações¹⁶⁷:

- i) recorrer da decisão, hipótese em que se faz necessário o recolhimento integral da multa e a comprovação de sua quitação nos autos do processo, no prazo para a interposição do recurso;
- ii) não recorrer da decisão e pagar a multa, hipótese na qual o autuado fará jus ao desconto de 50% do valor imposto; ou
- iii) não recorrer e não pagar, o crédito respectivo é inscrito em dívida ativa da União.

2.1.1.3 Recurso

Consta no arcabouço do digesto trabalhista consolidado a previsão legal para recorrer na esfera administrativa, isto é, o inconformismo do autuado, no processo

¹⁶⁶ SILVA, Marcello Ribeiro. *Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais*. Goiânia: AB, 2002, p. 86.

¹⁶⁷ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 53.

administrativo fiscal-trabalhista, contra decisão que considerar subsistente a autuação pode ser exercido mediante o adequado recurso.¹⁶⁸

Art. 635. De toda decisão que impuser multa por infração das leis e disposições reguladoras do trabalho, e não havendo forma especial de processo, caberá recurso para o Diretor-Geral do Departamento ou Serviço do Ministério do Trabalho, que for competente na matéria.

Parágrafo único. As decisões serão sempre fundamentadas.

Art. 636. Os recursos devem ser interpostos no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento da notificação, perante a autoridade que houver imposto a multa, a qual, depois de os informar, encaminhá-los-á à autoridade de instância superior.

Recurso administrativo, no magistério de José Cretella Júnior, é o “remédio de direito que consiste na provocação a reexame de um caso, na esfera administrativa, perante a mesma autoridade ou outra de hierarquia superior”.¹⁶⁹

No que toca à exigência contida no art. 636, § 1º, da CLT “comprovação do recolhimento do depósito da multa” para recorrer, intensas foram as discussões doutrinárias e jurisprudenciais travadas acerca da legalidade do dispositivo em comento. Os debates resumiam-se à interpretação do inciso LV, art. 5º, da CRFB, que assegura aos litigantes em processo administrativo a obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Até mesmo o Supremo Tribunal Federal (STF), intérprete maior da Constituição, alternou sua jurisprudência para fixar entendimento no sentido de ser desnecessário o depósito prévio para a admissão e processamento de recurso na esfera administrativa. Transcrevem-se a seguir ementas proferidas pelo Plenário da Excelsa Corte, onde se elucida o posicionamento do Tribunal Constitucional sobre o disposto no §1º, do art. 636, da CLT:

Ementa: EXTRAORDINÁRIO. INFRAÇÃO ÀS NORMAS TRABALHISTAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. PENALIDADE. NOTIFICAÇÃO. RECURSO PERANTE A DRT. EXIGÊNCIA DO DEPÓSITO PRÉVIO DA MULTA. PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE E GARANTIA RECURSAL. AFRONTA AO ARTIGO

¹⁶⁸ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

¹⁶⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Dicionário de Direito Administrativo*. Ed. Bushatsky, 1972, pág. 273 e segs *apud* SAAD, Eduardo Gabriel. *Op. cit.*, p. 474.

5º, LV, CF. INEXISTÊNCIA. 1. Processo administrativo. Imposição de multa. Prevê a legislação especial que, verificada a infração às normas trabalhistas e lavrado o respectivo auto, o infrator dispõe de dez dias, contados do recebimento da notificação, para apresentar defesa no processo administrativo (artigo 629, § 3º, CLT). Considerada insubsistente a impugnação exsurge a aplicação da multa mediante decisão fundamentada (artigo 635, CLT). **Não observância ao princípio do contraditório e à ampla defesa: alegação improcedente.** 2. **Recurso administrativo perante a DRT. Exigência de comprovação do depósito prévio. Pressuposto de admissibilidade e garantia recursal.** 2.1. **Ao infrator, uma vez notificado da sanção imposta em processo administrativo regular, é facultada a interposição de recurso no prazo de dez dias, que somente será acolhido se instruído com a prova do depósito prévio da multa (artigo 636, § 1º, CLT), exigência que constitui pressuposto de sua admissibilidade.** 2.2. **Violação ao artigo 5º, LV, CF. Inexistência.** Em processo administrativo regular, a legislação pertinente assegurou ao interessado o contraditório e a ampla defesa. **A sua instrução com a prova do depósito prévio da multa não constitui óbice ao exercício do direito constitucional consagrado no artigo 5º, LV por se tratar de pressuposto de admissibilidade e garantia recursal, dado que aferida a responsabilidade do infrator em decisão fundamentada.** Recurso conhecido e provido.¹⁷⁰ (Grifo com o original)

Atual posicionamento da Corte Suprema quanto à matéria:

Ementa: COMPETÊNCIA DESTA TURMA FIRMADA FACE À AUSÊNCIA, NA ATUAL COMPOSIÇÃO DA PRIMEIRA TURMA, DE MINISTROS QUE PARTICIPARAM DO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE DEU ORIGEM AOS EMBARGOS EM EXAME (cf. art. 10, § 3º, do RISTF). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITO MODIFICATIVO. SUPERVENIÊNCIA DE ALTERAÇÃO NO ENTENDIMENTO DO STF. RECURSO ADMINISTRATIVO. EXIGÊNCIA DE DEPÓSITO PRÉVIO. INCONSTITUCIONALIDADE. SÚMULA VINCULANTE 21. Nos termos da atual jurisprudência deste Tribunal, é inconstitucional a exigência de depósito prévio como condição de admissibilidade de recurso administrativo. Embargos de declaração acolhidos para negar provimento ao recurso extraordinário.¹⁷¹

Pacificando o tema, há de se ressaltar que, em 29 de outubro de 2009, o STF acolheu a proposta de edição de Súmula Vinculante n. 21, com o seguinte teor:

É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévio de dinheiro

¹⁷⁰ DISTRITO FEDERAL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n. 231320/SE, 2ª Turma, Relator Ministro: Maurício Corrêa, Data de Publicação: 06/11/1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000026583&base=baseAcordao>> Acesso em: 09 out. 2010.

¹⁷¹ DISTRITO FEDERAL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n. 346882/RJ, 2ª Turma, Relator Ministro: Joaquim Barbosa, Data de Publicação: 22/04/2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000174300&base=baseAcordao>> Acesso em: 09 out. 2010.

ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.¹⁷²

Posto fim à divergência que até pouco tempo reinava, vale inferir uma última informação. O recurso administrativo deverá ser interposto perante a autoridade que houver imposto a multa e observará os mesmos requisitos para a defesa. Contudo, o erro de endereçamento do recurso aparentemente não acarretará seu desconhecimento, no sentir de Ronald Sharp Junior e Luiz Marcelo de Góis.¹⁷³

2.1.1.4 Execução

Embora já salientada no presente estudo, a execução se funda na displicência do infrator que, deixando de recorrer e também de se valer do benefício de redução do valor da multa, terá o débito encaminhado à cobrança executiva, tendo o nome inscrito em dívida ativa da União e também no Cadastro de Informações (CADIN), uma espécie de Serasa da União.¹⁷⁴

Também convém reiterar que, com a edição da EC n. 45/2004, a competência para o processamento e julgamento dessa natureza foi deslocada da Justiça Federal para a Justiça do Trabalho, sendo, portanto, perante o juízo especializado que os efeitos passarão a tramitar, de acordo com o inciso VII, do art. 114, da CRFB.

Nesse passo, incumbe à Procuradoria da Fazenda Nacional ajuizar a competente ação de execução fiscal, sendo o infrator, neste ponto, citado não mais para se defender, mas para pagar, sob pena de imediata penhora. Ainda, a cobrança do valor da multa observará o rito da ação de execução fiscal, nos termos da Lei n. 6.830/80, que contempla a dívida ativa tributária e não tributária, conforme previsão do art. 2º do diploma em comento.

Mesmo não sendo o cerne do presente estudo, aqui merece ser aberto um

¹⁷² DISTRITO FEDERAL. *Supremo Tribunal Federal*. Proposta de Súmula Vinculante n. 21, Tribunal Pleno, Presidente Ministro: Gilmar Mendes, Data de Publicação: 29/10/2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/PSV_21.pdf> Acesso em: 09 out. 2010.

¹⁷³ SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. *Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 54.

¹⁷⁴ *Idem, ibidem*, p. 58.

especial parêntese para destacar que, no tocante às contribuições previdenciárias, a execução é processada nos próprios autos do processo trabalhista, de ofício pelo juiz da causa principal, sobre as verbas reconhecidas em sentença, cujo procedimento obedece a regras específicas e peculiares àquele tipo de execução.¹⁷⁵

No que concerne à prescrição da multa administrativa, é importante frisar que incide o prazo prescricional de 05 (cinco) anos a que se referem o Decreto nº 20.913/32 e a Lei nº 9.873/99, aplicável ao devedor do Estado, por dívida não-tributária, em respeito ao princípio da Isonomia. Contado a partir da data da constituição definitiva do crédito, que se perfaz com a notificação do sujeito passivo da obrigação acerca do auto de infração, e não com a inscrição em dívida ativa, salvo nos casos em que haja procedimento administrativo, cuja exigibilidade se prorroga até o encerramento do processo, que, naturalmente, deve coincidir com a data do vencimento da dívida, marco inicial da contagem do cutelo prescricional.

Nesse mesmo diapasão, tem se posicionado a Máxima Corte Trabalhista:

Ementa: AGRAVO INTERNO. DECISÃO DO RELATOR QUE DENEGOU SEGUIMENTO A AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. I - RECURSO EM EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. NÃO-INCIDÊNCIA, NO CASO, DAS RESTRIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE AO APELO EXTRAORDINÁRIO, PREVISTAS NO ART. 896, § 2º, DA CLT, E NA SÚMULA 266 DO TST. Recurso de revista interposto contra decisão que, embora proferida no julgamento de agravo de petição, não envolve a execução de sentença trabalhista. Causa que versa sobre pretensão veiculada em execução fiscal da fazenda federal, o que rende ensejo à consideração sobre a inaplicabilidade, nesse caso, da restrição imposta no art. 896, § 2.º, da CLT e na Súmula 266 do TST no tocante ao cabimento do recurso de revista. II- PRESCRIÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. Decisão regional que entendeu ser de cinco anos o prazo prescricional para a cobrança judicial de multa administrativa pela Fazenda Pública, com base no art. 174 do CTN. A jurisprudência do TST tem se inclinado pela aplicabilidade do prazo quinquenal, só que com base nos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Assim, apesar de o fundamento legal utilizado pelo Regional ser distinto, o prazo precricional aplicado está de acordo com o entendimento jurisprudencial desta Corte. Nesse compasso, não há como vislumbrar as violações a dispositivos legais apontadas. Precedentes. Agravo não provido.¹⁷⁶ (Grifo com o original)

¹⁷⁵ ALMEIDA, Lucilde D'Ajuda Lyra de. *Execuções Fiscais. Questões relevantes sobre as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego*. Revista do TRT da 3ª Região. Belo Horizonte, v. 41, n. 71, p. 121-126, jan./jun. 2005, p. 123.

¹⁷⁶ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 100640-02.2007.5.03.0149, 2ª

Consoante ao exposto, não se poderia crer que as sanções de caráter administrativo não estivessem sujeitas a prescrição, pois a perpetuidade punitiva do Estado, seja em que esfera for, provocaria a instabilidade das relações jurídicas e o caos social. Desta forma, perde o poder de punir a Administração Pública em virtude de sua inércia e do transcurso de certo tempo - “cinco anos” -, uma vez que a prescrição é comum a todos os processos sancionadores, e no processo administrativo fiscal-trabalhista não poderia ser diferente.

2.2 A Constatação dos Elementos Fáticos da Relação de Emprego pelo Auditor Fiscal do Trabalho

Com a presente seção, adentra-se ao ponto mais alto do presente estudo, que é tentar demonstrar a possibilidade e legalidade da constatação do liame empregatício pelos Auditores Fiscais do Trabalho em decorrência da atividade fiscal *in loco*.

Desde já, é importante frisar que discorrer sobre tal poder-dever ou prerrogativa dos AFTs, em meio a um cenário imerso em flexibilização e descumprimento de normas trabalhistas, constitui uma tarefa de ponderação de valores sociais e postulados inerentes a uma disciplina de direitos, despida de aparente simplicidade.

Todavia, não se medirão esforços nesta empreitada, onde se recorrerá, para atingir o objetivo do presente estudo, aos valores e postulados constantes da própria essência do Direito do Trabalho ante a realidade que propiciou seu surgimento, em que se percebia a aniquilação da própria dignidade da pessoa humana, exposta

muitas vezes a péssimas condições de trabalho e privada da contraprestação real de seus esforços, fato que tornou necessária a intervenção do Estado nas relações de trabalho, objetivando amenizar as disparidades entre as classes envolvidas, através do estabelecimento de uma igualdade substancial entre elas.

Para tanto, será necessário retomar à análise de alguns traços da tão sublime missão dos AFTs no desempenho da Inspeção Laboral como agentes do Poder Público. Missão esta que transcende a própria atividade funcional, atingindo o social, no intuito de alcançar o equilíbrio das relações trabalhistas na sociedade.

Ao final, espera-se ter alcançado a meta estabelecida e deixar elucidado que a ação dos agentes fiscalizadores do MTE não visa apenas ao registro do trabalhador, ao pagamento do piso salarial correto, ao recolhimento ao FGTS, ao direito a férias, ao ambiente de trabalho seguro e saudável. Para esta esmerada função, há uma meta maior, bem mais abrangente, qual seja a garantia à cidadania e o respeito à dignidade da pessoa do trabalhador, princípio fundante do Estado Democrático de Direito, viga mestra do próprio Estado, conforme é encontrado no arcabouço constitucional (art. 1º, III, da CRFB), ou seja, trata-se o presente princípio do valor-guia que imanta a constituição e, através dela, irradia todo o ordenamento jurídico.

2.2.1 Relação de emprego

A professora Carmen Camino leciona que entre as peculiaridades do Direito do Trabalho, uma certamente contribui para a caracterização da sua autonomia: “o fato de estar voltado, exclusivamente, para um tipo de relação de trabalho peculiar, incompatível com as demais espécies”.¹⁷⁷

À luz dessa concepção, vale ressaltar que as relações estabelecidas pelos homens em sociedade são eminentemente concretas. E, ainda, no plano jurídico eles se movimentam delimitados, em sua atuação, por normas jurídicas “direito

¹⁷⁷ CAMINO, Carmen. *Direito Individual do Trabalho*. 4ª ed., Porto Alegre: Síntese, 2003, p. 185.

objetivo”, mas, autorizados por certos poderes ou faculdades de agir, que lhes são outorgados pela ordem constituída, “direitos subjetivos”.

De outra banda, ao se dissecar anatomicamente um direito subjetivo, como faculdade de agir, encontram-se três elementos intrínsecos ou internos: o sujeito, o objeto e a relação jurídica. Em outras palavras, tem-se a pessoa natural ou jurídica que detém o poder de ação que lhe é concedido pela ordem constituída e que o utiliza ou não, consoante suas conveniências, interesses e possibilidades; a coisa ou obrigação sobre que recai aquele poder de ação; e o vínculo jurídico que subordina o objeto à deliberação do sujeito e que, ao ligá-los, forma o direito subjetivo.¹⁷⁸

Desta forma, pode-se afirmar que a relação jurídica, englobando os sujeitos, o objeto e o negócio jurídico vinculante das partes, é a categoria básica do fenômeno do Direito. Efetivamente, ela se qualifica como o vértice em torno do qual se constroem todos os princípios, institutos e regras que caracterizam o universo jurídico. No segmento justralhista, esse núcleo básico centra-se na relação de trabalho, mais propriamente na relação de emprego.¹⁷⁹

Essa espécie tão singular de relação jurídica “relação de emprego” têm, hoje, traços de definição bem preciso. Na legislação brasileira, podem ser pinçados no texto do art. 3º da CLT, onde conceituado, o empregado, como pessoa física que presta serviço não eventual a empregador, sob dependência econômica e mediante salário. De outro lado, o texto do Art.2º da mesma Consolidação, onde definido o empregador, ver-se-á a perfeita correspondência conceitual entre os dois sujeitos da relação de emprego, com ênfase, em relação ao último, para a assunção dos riscos da atividade econômica.¹⁸⁰

Assim sendo, extrai-se que a relação de emprego, do ponto de vista técnico-jurídico, é apenas uma das modalidades específicas de relação de trabalho juridicamente comprovadas. Com efeito, a relação de emprego sempre é relação de trabalho; ao passo que nem toda relação de trabalho é relação de emprego.

Nesse mesmo diapasão reside o magistério de Maurício Godinho Delgado, no qual pode ser verificada a relevância, projeção e tendência expansionista da relação

¹⁷⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed., rev. e atual., Curitiba: Juruá, 2002, p. 67.

¹⁷⁹ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2010, p. 265.

¹⁸⁰ CAMINO, Carmen. *Direito Individual do Trabalho*. 4ª ed., Porto Alegre: Síntese, 2003, p. 186.

empregatícia:

A relação de emprego, reduzindo espaço às demais relações de trabalho ou assimilando às suas normas situações fáticas originalmente não formuladas como tal, firmando-se, na tradição jurídica, a tendência de designar-se a espécie mais importante “relação de emprego” pela denominação cabível ao gênero “relação de trabalho”.¹⁸¹

Nessa senda, o traço nítido que singulariza a relação de emprego, e a torna inconfundível com as demais modalidades de relações de trabalho ora vigente, é a subordinação do trabalhador prestar serviços às ordens legítimas do empregador.¹⁸²

Em vista do exposto, conclui-se que tanto a relação de trabalho como a relação de emprego são espécies de relação jurídica, isto é, “situações da vida social disciplinada pelo direito, mediante a atribuição a uma pessoa ‘em sentido jurídico’ de um direito subjetivo e a correspondente imposição a outra de um dever ou de uma sujeição”¹⁸³. No particular, como bem leciona o professor Amauri Mascaro Nascimento, trata-se “da relação jurídica de natureza contratual tendo como sujeitos o empregado e o empregador e como objeto o trabalho subordinado, continuado e assalariado”¹⁸⁴.

2.2.1.1 Pressupostos da relação de emprego

Das alusões expostas na seção anterior já é possível evidenciar pressupostos da relação de emprego ou, como bem preferiu o legislador infraconstitucional, do contrato individual de trabalho (art. 442 da CLT).

Contudo, encontram-se no arcabouço do digesto trabalhista consolidado os principais elementos caracterizadores da relação de emprego gerada pela relação jurídica juslaboral “contrato de trabalho”, quais sejam: a) a pessoalidade, isto é, um dos sujeitos “o empregado” tem o dever jurídico de prestar os serviços em favor de

¹⁸¹ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2010, p. 266.

¹⁸² RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed., rev. e atual., Curitiba: Juruá, 2002, p. 70.

¹⁸³ DOMINGUES DE ANDRADE. Manuel A. *Teoria Geral da Relação Jurídica*. v. 1, Coimbra: Livraria Almedina, 1997, p. 2.

¹⁸⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 687.

outrem pessoalmente; b) a natureza não-eventual do serviço, pois tal deve ser necessário à atividade normal do empregador; c) a remuneração do trabalho executado pelo empregado; e d) subordinação jurídica da prestação de serviços ao empregador (art. 3º da CLT).

Em face dos pressupostos mencionados, não será qualquer relação juslaboral que atrairá a aplicação do Direito do Trabalho, mas apenas aquelas dotadas dos traços característicos do liame empregatício.¹⁸⁵

No mesmo sentido, Maurício Godinho Delgado:

A prestação de trabalho pode emergir como uma obrigação de fazer pessoal, mas sem subordinação; como uma obrigação de fazer sem personalidade nem subordinação, mas episódica e esporádica. Em todo esses casos, não se configura uma relação de emprego “ou se se quiser, um contrato de emprego”. Todos esses casos, portanto, consubstanciam relações jurídicas que não se encontram, em princípio, sob a égide da legislação trabalhista “CLT e leis esparsas” e, até o advento da EC n. 45/2004 “novo art. 114 da CRFB”, nem se encontravam, regra geral, so o manto jurisdicional da Justiça do Trabalho.¹⁸⁶

Tudo isso porque o Direito do Trabalho brasileiro, à semelhança de outros países, caracterizou-se, no curso de sua elaboração, por um núcleo que é o contrato de trabalho subordinado, via de acesso às formas de proteção legal. Acontece que, contraditoriamente, as medidas utilizadas para atenuar a perda do emprego são insuficientes, o que compromete as formas de proteção. E, com isso, a tutela dos trabalhadores fora da relação de emprego é ineficaz, propiciando o desenvolvimento do mercado informal de trabalho, que por sua vez expande-se em um cenário caótico.

Por final, embora já tenha ficado patente na presente seção, é de grandiosa relevância ressaltar que há relações de trabalho *lato sensu* que não se confundem com a relação de emprego, considerada relação de trabalho *stricto sensu*,¹⁸⁷ quais sejam, o trabalho autônomo, o eventual, o avulso, entre outros, cujo regime se encontra além do digesto juslaboral consolidado, conforme preconiza a melhor

¹⁸⁵ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2005, p. 200.

¹⁸⁶ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2010, p. 267.

¹⁸⁷ MONTOYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del Trabajo*. 24ª ed., Madrid: Tecnos, 2003, p. 174.

doutrina.

2.2.2 O ato administrativo fiscal-trabalhista

Resta patente que o cerne do presente estudo está na possibilidade de constatação do liame empregatício pelos Auditores Fiscais do Trabalho. Sob esse comando, verificou-se que o AFT é um agente público que executa atividades típicas do Estado. Isso posto, não há outro mecanismo que se possa recorrer para alcançar o presente objetivo que não seja o de analisar a exteriorização da atuação deste agente estatal, ou seja, o ato administrativo fiscal-trabalhista praticado em meio à ação fiscal.

Há de se ressaltar que o tema proposto não se encontra pacificado, porém, doutrina e jurisprudência inclinam-se para o reconhecimento do poder-dever conferido aos fiscais do MTE. Com isso, é imperioso reintegrar que o mero caráter acadêmico do presente estudo não objetiva selar o tema, tampouco exhibir todos os detalhes que o cerca, principalmente, no que tange aos atos da administração, que serão aqui demonstrados, tão-somente, de forma sintética e específica concernente ao ato ligado à Inspeção do Trabalho.

Antes de tecer qualquer comentário acerca do assunto, é importante salientar que dentre as três funções do Estado, a administrativa caracteriza-se por prover de maneira imediata e concreta as exigências individuais ou coletivas para a satisfação dos interesses públicos preestabelecidos em lei.

Nessa senda, a professora Maria Sylvia Di Pietro aponta três características essenciais da função administrativa na persecução de seu fim único que é o Interesse Público, quais sejam: é parcial, concreta e subordinada, sendo, desta forma, totalmente contrária à jurisdicional que é: imparcial, abstrata e independente. A função administrativa é parcial no sentido de que o órgão que a exerce é parte nas relações jurídicas que decide, distinguindo-se, sob esse aspecto, da função jurisdicional; é concreta, porque aplica a lei aos casos concretos, faltando-lhe a

característica de generalidade e abstração própria da lei; é subordinada, porque está sujeita a controle jurisdicional.¹⁸⁸

A manifestação da Administração Pública ocorre através de seus agentes, cujos pronunciamentos matizados de juridicidade são denominados de atos administrativos.¹⁸⁹ No caso em estudo, o ato administrativo se refere a uma declaração jurídica unilateral para cumprimento das normas laborais, com o fito de penalizar o tomador de mão de obra por descumprimento à previsão legal, notificá-lo para comparecer à sede do órgão administrativo, entre outros, buscando, em última análise, a observância da legislação que rege as relações trabalhistas.

É pacífico na doutrina, que o ato administrativo deve reunir alguns elementos para que, revestindo-se de eficácia, produza efeitos incontestáveis para alcançar os fins a que se destinam, quais sejam: sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade.¹⁹⁰

Logo, o ato a que se refere o presente estudo, em síntese, deverá ser praticado pelo AFT devidamente constituído dos poderes legais - “*sujeito*”; enuncia uma penalidade ou uma exigência de ordem obrigacional - “*objeto*”; exterioriza-se por um auto de infração, o qual tem sua lavratura estabelecida em regras próprias - “*forma*”; busca atingir o cumprimento da legislação laboral - “*finalidade*”; e se funda no descumprimento de previsão legal - “*motivo*”.

Tecidas as preliminares acerca do plano, passa-se ao objetivo em que se funda o estudo. É comum, em empresas inspecionadas pelo MTE, a constatação de pessoas prestando serviço sem o devido registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), procedendo o AFT à lavratura de auto de infração, ficando à margem da autuada a descaracterização do liame empregatício, uma vez que o ato administrativo fiscal-trabalhista presume-se de veracidade¹⁹¹.

Contudo, a questão que se coloca se refere à constitucionalidade e à legalidade do poder-dever de o agente de inspeção lavrar auto de infração uma vez flagrada, no transcurso das diligências fiscais, patente relação de emprego. Parte da

¹⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 178.

¹⁸⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 148.

¹⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 187.

¹⁹¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 182-183.

doutrina refuta essa possibilidade, pois estaria o agente fiscal supostamente violando o princípio da legalidade e indo de encontro à previsão constitucional expressa que determinar ser da Justiça Laboral a competência para reconhecer a relação empregatícia (art. 114 da CRFB).

Com efeito, cumpre anotar que a competência do Poder Judiciário não frustra a parcela de competência outorgada ao MTE, indicada nos arts. 2º, 21, XXIX, e 114 da CRFB; 3º, 9º, 39, 41, 626, *caput*, e 628, *caput*, da CLT; 11, II, da Lei n. 10.593/2002; 18, I, a, do Decreto n. 4.552/2000 e 1º, § 2º, da Portaria n. 925/95.¹⁹² Assim sendo, constatado infringência a determinação de manutenção de registro de empregados (art. 41 da CLT), visto existir trabalho subordinado, oneroso, não eventual e prestado com pessoalidade, deve o AFT proceder à autuação, ainda que sob a alegação de contratação de cooperativa ou fraude a legislação trabalhista, nos termos da Súmula n. 331 do TST, que, no item I, estabelece que “a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços”.

EMENTA: Auditor Fiscal do Trabalho. Competência. Vínculo de emprego. Reconhecimento. Invalidez da terceirização. Intermediação de mão-de-obra. Atividade-fim. Art. 41 da CLT. Multa. A competência administrativa dos auditores fiscais do trabalho para fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista é ampla e inclui a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social, visando à redução dos índices de informalidade. (...) Aplicação da Súmula nº 331, I, do TST e dos arts. 9º e 444 da CLT. Reconhecido o vínculo de emprego, mantém-se a multa aplicada por descumprimento ao disposto no art. 41 da CLT.¹⁹³

Nessa esteira, Abel Ferreira Lopes Filho afirma que o poder-dever de fiscalizar o cumprimento das normas trabalhistas não se confunde com a atuação jurisdicional da Justiça do Trabalho. Pois, quando a existência de contrato de trabalho é objeto de controvérsia entre a Administração Pública e o particular, aquela

¹⁹² DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 2069007420055020061, 2ª Turma, Relator: Juiz Convocado Flávio Portinho Sirangelo. Data de Publicação: 04/06/2010. Disponível em: <<http://brs02.tst.jus.br/cgi-bin/nph-brs?s1=5153162.nia.&u=/Brs/it01.html&p=1&l=1&d=blnk&f=g&r=1>> Acesso em: 04 nov. 2010.

¹⁹³ PORTO ALEGRE. *Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região*. Recurso Ordinário n. 00931200566204004, Relator: Juiza Convocado Marçal Henri Figueiredo. Data da Publicação: 03/06/2009. Disponível em: <<http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/Processo&processo=00931-2005-662-04-00-4&ordem=18&tipo=cabecalho&action=2&chave=1595649260K4073X&intervalo=90>> Acesso em: 10 out. 2010.

pode e tem o dever de aplicar, no âmbito administrativo, as normas pertinentes.¹⁹⁴

Dito isso, fica descaracterizada qualquer possibilidade que vise a privar os AFTs em diligências fiscais de atuarem aqueles que mantiverem sob seu comando empregados sem as devidas observâncias legais, competindo, assim, àqueles aplicar as sanções previstas em lei. Nesse quadro, Gustavo Filipe Barbosa Garcia salienta que:

Mesmo a previsão do art. 39, *caput*, da CLT não altera a competência dos Auditores Fiscais do Trabalho, pois incide apenas nas hipóteses em que o próprio empregado apresenta "reclamação por falta ou recusa de anotação da CTPS" ao Ministério do Trabalho e Emprego. Apenas nesse caso peculiar, de "reclamação" administrativa oferecida pelo próprio empregado, perante a Secretária Regional do Trabalho e Emprego ou órgão autorizado (conforme previsão do art. 36 da CLT), é que se o empregador alegar a inexistência de relação de emprego, "será o processo encaminhado à Justiça do Trabalho", passando a seguir como ação trabalhista.¹⁹⁵

Assentadas tais considerações, faz-se mister, a título de elucidação e a fim de atingir o objeto da presente reflexão, trazer à baila algumas considerações acerca da diferenciação de jurisdição e atividade administrativa.

2.2.2.1 Função administrativa e jurisdicional

Atividade administrativa, segundo as lições de José Cretella Júnior, corresponde:

A toda medida editada pelo Estado, por meio de seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder delegado pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, reguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas.¹⁹⁶

¹⁹⁴ LOPES FILHO, Abel Ferreira. *O reconhecimento do vínculo empregatício pelo auditor fiscal do trabalho*. Disponível: <http://www.anamatra.org.br/opiniaio/artigos/ler_artigos.cfm> Acesso: 05 ago. 2010.

¹⁹⁵ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Relação de emprego controvertida e limites de atuação da fiscalização do trabalho em face da jurisdição*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, v. 43, p. 409-412, 2007, p. 411.

¹⁹⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 152.

Conforme delineado, compete à União a manutenção e execução da Inspeção do Trabalho (art. 21, inciso XXIV, da CRFB). Sendo, portanto, do arcabouço constitucional que se extrai a natureza administrativa desta atividade estatal desenvolvida pelo Poder Público, por meio dos órgãos do MTE.

Nessa senda, vale frisar-se que o mandamento constitucional do controle jurisdicional, insculpido no inciso XXXV, do art. 5º, também da CRFB, estará franqueado àquele que sofre lesão ou ameaça de lesão a direito. Contudo, não afastará o poder-dever da Administração Pública de inspecionar o cumprimento das normas de proteção à pessoa do trabalhador (art. 626 da CLT), haja vista poder a empresa autuada discutir a legalidade e, até mesmo, a constitucionalidade do ato administrativo praticado, no caso particular pela Inspeção Laboral, no âmbito jurisdicional.¹⁹⁷

Ementa: AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. Deve ser mantida a sentença que julgou procedente o pedido, impedindo a cobrança da multa aplicada à empresa-ré por extrapolação ao limite disposto no art. art. 59 da CLT, mediante prorrogação da jornada além do limite legal de duas horas diárias. Isto porque, no presente caso, o fiscal do trabalho não descontou da jornada total o intervalo intrajornada pré-assinalado no cartão-ponto, deixando de observar, assim, o disposto no art. 71, § 2º, da CLT.¹⁹⁸

Nesse mesmo diapasão, Gustavo Filipe Barbosa Garcia assevera que mesmo sendo o fato “no caso, a própria existência de contrato de trabalho” objeto de controvérsia entre a Administração Pública e o particular, aquela pode e tem o dever de aplicar, no âmbito administrativo, as normas pertinentes. Sendo, portanto, a lavratura de auto de infração, fundado em ausência de registro do empregado, atividade administrativa em princípio lícita e possível, ainda que o particular discorde da conclusão nele lançada, que, por sua vez, terá o direito à ampla defesa não só na

¹⁹⁷ Nelson Mannrich afirma que caberá mandado de segurança, inclusive preventivo, para coibir ilegalidade e/ou abuso de poder, ou ação anulatória do auto de infração se houver defeito ou vício insanável, inclusive antes da imposição da multa, ou mesmo ação declaratória de inexistência de relação jurídica de base, como se dá relativamente a suposto vínculo de emprego.

MANNRICH, Nelson. *Natureza, limites e finalidade da inspeção do trabalho. A justiça do trabalho e as ações relativas às penalidades administrativas*. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 32, p. 208-232, 2006, p. 225.

¹⁹⁸ FLORIANOPÓLIS. *Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região*. Recurso Ordinário n. 07976200503712007, Relator: Teresa Regina Cotosky. Data de publicação: 10/07/2006. Disponível em: <http://www2.trt12.gov.br/acordaos/2006/07501a10000/08810_2006.pdf> Acesso em: 19 set. 2010.

via administrativa (art. 5º, inciso LV, da CRFB, e arts. 629, § 3º, 632, 633, 635 e seguintes da CLT), mas também terá resguardado o acesso ao Poder Judiciário, podendo discutir, no âmbito jurisdicional, a legalidade do ato administrativo praticado.¹⁹⁹

No que diz respeito à função jurisdicional, conforme previsão constitucional (art. 114 da CRFB), a competência para o reconhecimento da relação de emprego é da Justiça Especializada Laboral.

Cândido Rangel Dinamarco assevera que a atividade jurisdicional do Estado corresponde:

À capacidade que este tem de decidir imperativamente e impor suas decisões. Consiste na busca e realização prática das normas em caso de conflitos de pessoas, declarando, segundo o modelo contido nelas, qual é o preceito pertinente ao caso concreto “processo de conhecimento” e desenvolvendo medidas para que esse preceito seja realmente efetivado “processo de execução”. Sendo que se distingue, em primeiro plano, das demais funções do Estado “legislação e administração” pela sua finalidade pacificadora com que o Estado a exerce.²⁰⁰

Assim, à luz da presente concepção, resta patente ao AFT a incumbência de fiscalizar o fiel cumprimento da legislação de proteção ao trabalho na esfera administrativa (art. 626 da CLT), uma vez que não cabe a este agente público aplicar o Direito ao Caso concreto, mas tão-somente apontar o descumprimento da legislação laboral.

A competência administrativa da União não é afastada pela competência jurisdicional da Justiça do Trabalho e que se deve atentar para o princípio da primazia da realidade, com a nulidade de pleno direito dos atos praticados com intuito de desvirtuar os direitos assegurados pela legislação trabalhista.²⁰¹

Nesse passo, constatando os pressupostos caracterizadores do liame

¹⁹⁹ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa . *Relação de emprego controvertida e limites de atuação da fiscalização do trabalho em face da jurisdição*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, v. 43, p. 409-412, 2007, p. 410.

²⁰⁰ ARÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 23ª ed. ver. e atual., São Paulo: Malheiros, 2007. p. 30-44.

²⁰¹ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 1096200601702008, 4ª Turma, Relator: Ministro Antônio José de Barros Levenhagen. Data de Publicação: 17/12/2009 Disponível em: <<http://brs02.tst.jus.br/cgi-bin/nph-brs?s1=5022240.nia.&u=/Brs/it01.html-&p=1&l=1&>> Acesso em: 03 out. 2010.

empregatício sem a devida observância legal “como o registro e a anotação da CTPS”, caberá ao agente estatal aplicar sanções previstas em lei para a hipótese, tratando-se de poder-dever a ser exercido por meio da atividade administrativa vinculada (art. 628 da CLT).²⁰² O professor Juarez Freitas leciona que à atividade administrativa será vinculada quando a margem de escolha de consequência se encontrar, por opção do legislador, reduzida a quase zero, sem que se afaste a discricção cognitiva na fixação de conteúdo dos conceitos indeterminados da norma vinculante, tampouco o dever de escrutínio quanto à constitucionalidade.²⁰³

Diverge, entretanto, José Alberto Couto Maciel cujo posicionamento se faz imprescindível transcrever:

Evidencia-se que somente à Justiça do Trabalho compete decidir pela existência da relação de emprego, não tendo as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, competência para tanto, sendo incabível que emitam autos de infração e apliquem multas que dependam, diretamente, do reconhecimento do vínculo empregatício.²⁰⁴

Na mesma linha, Sergio Pinto Martins:

Haveria invasão de competência e violação ao princípio da separação dos poderes se o fiscal viesse a julgar matéria que a Constituição atribui competência à Justiça do Trabalho (art. 114, I, CRFB) (...) O AFT não pode dizer que todos os trabalhadores que prestam serviços sob a forma de cooperados são empregados. Da mesma forma, não pode dizer que representantes comerciais autônomos são empregados, pois cada caso é um caso (...) E, a prova de cada caso ter de ser examinada e isso só pode ser feito pela Justiça do Trabalho, que tem competência constitucional para

²⁰² GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Op. cit.*, p. 410.

No mesmo sentido, a Auditora Fiscal do Trabalho Lilian Carlota Rezende afirma que é prerrogativa do AFT, enquanto titular de um poder de polícia do Estado, verificar a existência dos elementos caracterizadores da relação empregatícia, o vínculo de emprego. Assim, entender que está além da capacidade do AFT esta constatação seria minar, derrubar, exterminar uma das vigas mestras da estrutura protecionista do trabalhador, haja vista que a maior parte das relações laborais que necessitam de atuação tutelar do Estado para manter os direitos trabalhistas assegurados está *mascarada* sob outros títulos ou simplesmente não é reconhecida pelo beneficiado com a prestação de serviço. Dito isso, vale frisar que a necessidade em se formalizar estes vínculos de emprego é também e primeiramente em favor do próprio Estado, para equilíbrio das relações sociais e comerciais, e depois, num segundo momento, em defesa do interesse do particular. Há um inegável interesse público nesta ação do Auditor-Fiscal.

REZENDE, Lilian Carlota. *Constatação da Relação de Emprego x Poder de Polícia*. Palestra proferida para Juízes e Procuradores em Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/elo/elo277.pdf>> Acesso em: 09 set. 2010.

²⁰³ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 4ª ed., ref. e amp., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 360.

²⁰⁴ MACIEL, José Alberto Couto. *Fiscal do trabalho não é juiz*. Trabalho em Revista, Curitiba, Decisório Trabalhista, ano 20, n. 244, p. 37-38, nov. 2002 *apud* GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Op. cit.*, p. 411.

tanto.²⁰⁵

À luz do entendimento do professor Sergio Pinto Martins, o AFT não tem um superpoder acima de tudo e de todos, especialmente da previsão constitucional, que atribui competência à Justiça Laboral para processar e julgar ações oriundas de relação do trabalho.

Todavia, no mundo das relações trabalhistas surgem muitas situações que motivam interpretações divergentes e que colocam o AFT em um impasse, como na hipótese da relação de emprego. Contudo, como bem lembra Nelson Mannrich, “a falta de registro corresponde a uma das mais graves violações à legislação protecionista, pois a CTPS ainda é a expressão máxima da proteção que o atual regime consolidado oferece ao empregado”²⁰⁶. Por isso, pode-se afirmar que a atividade fiscal desenvolvida pelo MTE ao contrário do respeitável entendimento de José Alberto Couto Maciel, Sergio Pinto Martins, Alice Monteiro de Barros, dentre outros²⁰⁷, coaduna com a previsão constitucional e não fere a competência material da Justiça Especializada, uma vez que esta tem competência para dizer o direito ao caso concreto, ao passo que a Administração Pública, através da Inspeção do Trabalho, tem a possibilidade de verificar os pressupostos da relação de emprego nas ações fiscais *in loco*.

Impende reintegrar que para configurar o liame empregatício, precisam-se reunir os sujeitos de direito e obrigações, quais sejam o empregado, o empregador e o vínculo que se dá entre ambos pela existência dos requisitos: trabalho não eventual, subordinação e salário. Desta forma, constatados os pressupostos caracterizadores da relação de emprego, haverá a possibilidade, tanto para o Poder Público, através da Inspeção do Trabalho, como para o Poder Judiciário, através da Justiça Laboral, para exercerem seus papéis nos limites Constitucionais e legais não invadindo a competência um do outro, tampouco se confrontando, mas coexistindo

²⁰⁵ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito Processual do Trabalho: doutrina e prática forense*. 29ª ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 117.

²⁰⁶ MANNRICH, Nelson. *Natureza, limites e finalidade da inspeção do trabalho. A justiça do trabalho e as ações relativas às penalidades administrativas*. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 32, p. 208-232, 2006, p. 219.

²⁰⁷ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2005, p. 239.

de forma independente e harmoniosa, haja vista que esta se origina do Poder Jurisdicional e aquela, do poder de polícia administrativa.²⁰⁸

Ementa: RECURSO DE REVISTA. 1. FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO. CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA RECONHECER RELAÇÃO DE EMPREGO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. INOCORRÊNCIA. 1.1. Compete ao auditor-fiscal do trabalho ou às autoridades que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho (CLT, art. 626), sob pena de responsabilidade administrativa (CLT, art. 628). 1.2. A ação fiscalizadora é exercida, exclusivamente, por agentes do Poder Público, aos quais cabe, dentre outras atribuições, verificar o fiel cumprimento da obrigação legal de formalização do vínculo empregatício, quando houver trabalho subordinado, oneroso, não-eventual e prestado com pessoalidade (art. 7º, § 1º, da Lei nº 7.855/89; art. 11, II, da Lei nº 10.352/02). 1.3. Assim, o auditor-fiscal do trabalho, sob pena de responsabilidade administrativa, deve proceder à autuação de empresa, por falta de registro de empregado (art. 41 da CLT), independentemente dos motivos pelos quais os contratos de trabalho não foram formalizados (...).²⁰⁹

Na prática, anota a Auditora Fiscal do Trabalho Lílian Carlota Rezende, que a configuração da relação de emprego em decorrência da Inspeção do Trabalho é quase intuitiva, e considera mais a situação fática encontrada do que as declarações de empregados e empregadores, ainda que estas possam ser analisadas. Uma vez que, por motivos óbvios, as declarações do empregador ao AFT são por vezes viciadas e as do empregado, na condição de hipossuficiente, às vezes, têm valor relativo, haja vista que este pode estar sob coação econômica ou pelo temor em desagradar seu patrão, além de outros motivos escusos como não falar a verdade por estar recebendo seguro-desemprego ou algum benefício do Instituto de Previdência (INSS). Outros omitem, negam ou falseiam as informações simplesmente para não pagar os impostos e contribuições sociais inerentes ao contrato de trabalho.²¹⁰

²⁰⁸ REIS, José Pedro dos. *A verificação da existência do vínculo de emprego pela Inspeção do trabalho não se confunde com a competência exclusiva da justiça laboral de reconhecer judicialmente esse vínculo: a inconstitucionalidade da emenda três*. Disponível em: <<http://www.prt23.mpt.gov.br/texto/artigospoderpoliciaauditor.pdf>> Acesso em: 10 out. 2010.

²⁰⁹ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 329005120055030002, 3ª Turma, Relator: Ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira. Data de Publicação: 09/10/2009 Disponível em: <<http://brs02.tst.jus.br/cgi-bin/nph-brs?s1=4926067.nia.&u=/Brs/it01.html&p=1&l=1&d=blnk&f=g&r=1>> Acesso em: 03 out. 2010.

²¹⁰ REZENDE, Lillian Carlota. *Constatação da Relação de Emprego x Poder de Polícia*. Palestra proferida para Juízes e Procuradores em Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/elo/elo277.pdf>> Acesso em: 09 set. 2010.

Nessa tônica se pautava o entendimento jurisprudencial, como já vem sendo exposto:

Ementa: FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO. AUTO DE INFRAÇÃO. PRESSUPOSTOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO - O Auditor Fiscal do Trabalho, no exercício da fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho (art. 626 da CLT), tem poderes para apurar a presença dos pressupostos caracterizadores da relação de emprego (art. 3º da CLT), a partir do exame de cada situação concreta, não sendo necessária a existência de prévia decisão judicial reconhecendo o vínculo de emprego.²¹¹ (Grifo com o original)

Porém, a polêmica sobre a possibilidade ou não de o AFT poder confirmar a existência do vínculo de emprego, durante a Ação fiscal, veio à tona quando os órgãos da Justiça Especializada Laboral começaram a julgar ações anulatórias de autos de infração lavrados pela Inspeção do Trabalho e, alguns deles, passaram a negar essa possibilidade em suas decisões, confundindo a ação de verificação da existência do vínculo *in loco* com o reconhecimento desse vínculo em uma ação judicial e, também, principalmente com o advento da chamada Emenda Três, ventilada nas casas do Poder Legislativo Federal.²¹²

Ementa: AUTO DE INFRAÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA AUTUAÇÃO DE EMPRESAS EM RAZÃO DO ENTENDIMENTO PESSOAL DO FISCAL DE HAVER RELAÇÃO DE EMPREGO E NÃO SE ENCONTRAR O TRABALHADOR DEVIDAMENTE REGISTRADO (ART. 41/CLT). Cobrança de multa através de processo administrativo que tem por origem auto de infração lastreado no art. 41/CLT, ao entendimento pessoal do fiscal que há relação de emprego entre os trabalhadores via de empresas interpostas (terceirizadas) e a tomadora dos seus serviços não encontra amparo legal eis que compete à Justiça do Trabalho, com exclusividade, dizer acerca da real natureza da relação jurídica existente entre as partes envolvidas.²¹³ (Grifo com o original)

²¹¹ BELO HORIZONTE. *Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. Recurso Ordinário n. 01281200501103008, Relator: Juíza Convocada Monica Sette Lopes. Data da Publicação: 19/07/2006. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br/consultaunificada/mostrarDetalheLupa.do?evento=Detalhar&idProcesso=RO++06+5972&idAndamento=RO++06+5972PACO20060718+++++9352400>> Acesso em: 10 out. 2010.

²¹² REIS, José Pedro dos. *A verificação da existência do vínculo de emprego pela Inspeção do trabalho não se confunde com a competência exclusiva da justiça laboral de reconhecer judicialmente esse vínculo: a inconstitucionalidade da emenda três*. Disponível em: <<http://www.prt23.mpt.gov.br/texto/artigospoderpoliciaauditor.pdf>> Acesso em: 10 out. 2010.

²¹³ BELO HORIZONTE. *Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. Recurso Ordinário n. 01311200501103006, 6ª Turma. Juiz Relator: Des. Fernando Antonio Viegas Peixoto. Data da Publicação: 31/01/2008. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br/consultaunificada/mostrarDetalheLupa.do?evento=Detalhar&idProcesso=RO++0717305&idAndamento=RO++0717305PACO20080129++++>> Acesso em: 10 out. 2010.

A Emenda Três referia-se ao exercício das atribuições da autoridade fiscal e tinha como pretensão submeter ao judiciário a desconstituição de ato ou negócio jurídico, ou seja, a desconsideração da pessoa, ato ou negócio jurídico que implicasse reconhecimento de relação de trabalho, com ou sem vínculo empregatício, deveria ser precedida de decisão judicial.²¹⁴

No que se refere à Emenda Três (...) o que se pretende é que os mecanismos utilizados para burlar a legislação trabalhista não sejam alvo da fiscalização do Ministério do Trabalho, mecanismos estes, aliás, muito utilizados pelos meios de comunicação "jornais e canais de TV". Contrata-se um trabalhador, com todas as características de um empregado, conforme definido em lei, mas se o faz obrigando o trabalhador a constituir uma pessoa jurídica, para que assim ambos obtenham vantagens, com relação aos tributos que incidem sobre o salário. Esses tributos, no entanto, não são meros custos, são o financiamento do Estado Social. Assim, quando não se registra um empregado e não se contribui com a Seguridade Social, deixa-se sem hospital um cidadão e sem escola uma criança...²¹⁵

Entretanto, pelo quadro que vem sendo apresentado, fica evidente haver a possibilidade harmoniosa entre a função administrativa e jurisdicional. E, sendo assim, não se pode olvidar a atuação tão nobre da Inspeção Laboral, haja vista que a configuração da relação de emprego é de Ordem Pública e o seu desrespeito pode até trazer um benefício imediato ao próprio trabalhador, que só se dará conta do prejuízo muito tempo depois, quando, por uma dessas contingências da vida que, infelizmente, acometem a todos, precisar de um serviço público.

Lembrando que à Justiça Especializada cabe julgar a ação trabalhista, cujo objeto seja a declaração de vínculo empregatício, este ponto merece especial ênfase, uma vez que a decisão, diferentemente da imposição posta pelo Poder Público, faz coisa julgada material, ou seja, torna-se imutável entre os sujeitos da relação jurídica controversa.

À luz da mesma concepção, tem-se o saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles:

Não poderia à Administração Pública bem desempenhar sua missão de

²¹⁴ BIGNAMI, Renato. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal*. São Paulo: LTr, 2007, p. 13.

²¹⁵ SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Basta de Violência aos Direitos Sociais*. Disponível em: <<http://www.amatra8.org.br/framework/view/upload/Sociais.htm>> Acesso em: 10 out. 2010.

autodefesa dos interesses sociais se, a todo momento, encontrando natural resistência do particular, tivesse que recorrer ao Judiciário para remover a oposição individual à atuação pública.²¹⁶

Ainda, digno de menção e de modo assemelhado ao entendimento do saudoso mestre, ora exposto, têm-se os Enunciados aprovados na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho em 23 de novembro do ano de 2007²¹⁷:

n. 56. AUDITOR FISCAL DO TRABALHO. RECONHECIMENTO DA RELAÇÃO DE EMPREGO. POSSIBILIDADE. Os auditores do trabalho têm por missão funcional a análise dos fatos apurados em diligências de fiscalização, o que não pode excluir o reconhecimento fático da relação de emprego, garantindo-se ao empregador o acesso às vias judicial e/ou administrativa, para fins de reversão da autuação ou multa imposta.

n. 57. FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO. RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO. DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA E DOS CONTRATOS CIVIS. Constatando a ocorrência de contratos civis com o objetivo de afastar ou impedir a aplicação da legislação trabalhista, o auditor-fiscal do trabalho desconsidera o pacto nulo e reconhece a relação de emprego. Nesse caso, o auditor-fiscal não declara, com definitividade, a existência da relação, mas sim constata e aponta a irregularidade administrativa, tendo como consequência a autuação e posterior multa à empresa infringente.

Sob o mesmo enfoque têm-se, também, os precedentes administrativos n. 36 e n. 44 do Departamento de Fiscalização do Trabalho, aprovados pelo Ato Declaratório n. 04, de 21 de fevereiro de 2002²¹⁸, *in verbis*:

PRECEDENTE ADMINISTRATIVO Nº 36

REGISTRO DE EMPREGADOS. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. AUTUAÇÃO CAPITULADA NO ART. 41 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO-CLT. LEGALIDADE. I - A autuação por falta de registro de empregados em empresas públicas e sociedades de economia mista não contraria o dispositivo constitucional que veda a contratação sem prévia aprovação em concurso público, tampouco as reiteradas decisões judiciais que declaram a nulidade das contratações irregulares. II - **Cabe ao Auditor-Fiscal do Trabalho verificar o cumprimento da obrigação legal de formalização do vínculo de**

²¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26ª ed., atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 153.

²¹⁷ 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho – 23/11/2010. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/jornada/index.cfm>> Acesso em: 11 out. 2010.

²¹⁸ BRASIL. *Ministério do Trabalho e Emprego*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/atos_declaratorios/2002/ad_20020221_04.asp> Acesso em: 11 out. 2010.

emprego quando houver trabalho subordinado e, descumprida a norma, proceder à autuação por falta de registro, independentemente do motivo pelo qual o contrato não se formalizou ou da existência de efeitos contratuais de cunho material e patrimonial, questões cujo controle está afeto a outros órgãos do Executivo e ao Poder Judiciário. REFERÊNCIA NORMATIVA: Art. 2º, 3º, 41 e 626 da CLT; art. 37 e 173 da Constituição Federal de 1988. (Grifo com o original)

PRECEDENTE ADMINISTRATIVO Nº 44

INSPEÇÃO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO MÉDICOS E ENGENHEIROS. Os Auditores-Fiscais do Trabalho médicos e engenheiros têm competência para lavrar auto de infração capitulado no art. 41 da CLT, ao constatarem falta de registro de empregado. REFERÊNCIA NORMATIVA: Medida Provisória nº 2.175-29, de 24 de agosto de 2001. (Grifo com o original)

Por tudo que foi exposto no presente estudo, fica evidenciado que o Direito do Trabalho visa à realização de um único valor, qual seja a justiça social para consecução da dignidade humana.²¹⁹ Neste passo, serve como um dos principais mecanismos de combate à pobreza, de eliminação das diferenças sociais e de redução e prevenção da violência urbana.²²⁰ Pautado nisso é que a realidade fática na execução do contrato de trabalho deve prevalecer sobre o aspecto formal das condições neles avençadas, visto que no Direito Laboral valerão muito mais os fatos do que o modo empregado pelas partes.²²¹

Ao lado disso, a Inspeção do Trabalho, como função estatal que é, busca diuturnamente evitar a mais valia²²² e, conseqüentemente, o aviltamento do trabalho humano, questões que maculam à sociedade como um todo. Portanto, não é por acaso que esta atividade desenvolvida pelo Poder Público encontra-se evidenciada no âmago do Direito Laboral, principalmente, no que tange a seu caráter protetivo. E, ainda, quando ponderada sob o ponto de vista Constitucional, cumpre reiterar, visa à dignidade da pessoa humana, não sendo, conseqüentemente, digna de subjunção a qualquer pretexto.

²¹⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 36.

²²⁰ BRITO COSTA, Sandra Morais de. *A Constitucionalidade do Reconhecimento de Vínculo de Emprego pelos Auditores Fiscais do Trabalho*. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/site/internas.asp?area=9901&id=680>> Acesso em: 11 out. 2010.

²²¹ REIS, Jair Teixeira dos. *Processo Administrativo do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2009, p. 40.

²²² É a disparidade configurada entre o *ordenado* pago e o resultado final do trabalho "*mercadoria ou produto*", o que dá origem a uma maior lucratividade dentro do sistema capitalista. MARX, Karl. *Mais-valia*. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com.br/geografia/maisvalia.htm>> Acesso em: 11 out. 2010.

Ainda, é imperioso enfatizar que a melhor doutrina e os trabalhos jurisprudenciais atuais se perfilham no sentido de não poder ser reconhecida a ilegalidade das infrações impostas pela Inspeção Laboral, até mesmo em razão da presunção da adequação do poder de polícia em suas ações fiscais, gozando seus atos administrativos de presunção de legalidade e veracidade²²³, haja vista estar imantada em sua atuação a supremacia do Interesse Público.

Concluindo, merece particular ênfase o atual posicionamento da Corte Maior Trabalhista, digno de menção, o qual sem dúvida alguma consolida o presente estudo, *in verbis*:

Ementa: MULTA ADMINISTRATIVA AUSÊNCIA DE REGISTRO DE EMPREGADOS ALEGAÇÃO DE CONTRATAÇÃO POR MEIO DE COOPERATIVA RECONHECIMENTO DE VÍNCULO DE EMPREGO INEXISTÊNCIA DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO. I Trata-se de recurso de revista interposto nos autos de ação anulatória, na qual a recorrente formulou pretensão de desconstituição da multa administrativa que lhe fora aplicada pela fiscalização do trabalho, em razão da irregularidade no registro de empregados. II – **Ao verificar, durante a inspeção do trabalho, o descumprimento da determinação legal de manutenção de registro de empregados, a autoridade competente do Ministério do Trabalho deve proceder à lavratura do auto infracional, sob pena de responder administrativamente.** III – **Isso na esteira do poder de polícia que lhe é atribuído para fiscalizar as pretensas dissimulações das relações de emprego, a partir da análise, ainda que perfunctória, da situação ensejadora da aplicação da multa, facultada à parte interessada a possibilidade de reexame da decisão mediante recurso administrativo e, ao final, por meio de intervenção do Judiciário, ou, se preferir, diretamente pela via judicial.** IV – **Daí não se revelar juridicamente consistente a tese de que a ação administrativa acarretaria invasão da competência da Justiça do Trabalho, na medida em que ela levaria à absurda conclusão de, aprioristicamente, vedar-se o exercício da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho e seus agentes, salientando, mais uma vez, que eventuais irregularidades que possam redundar em anulação do auto de infração, caso não sejam reconhecidas no âmbito administrativo, podem sê-lo por meio da intervenção do Judiciário.** V – Por conta dessa singularidade jurídica da interpretação finalística do conjunto normativo acima mencionado, não se vislumbra violação aos artigos 2º e 114, IX, da Constituição, bem como ileso está o artigo 39, caput, da CLT, por inaplicável, já que diz respeito à reclamação apresentada pelo empregado ou sindicato respectivo diretamente à DRT, em caso de negativa de registro do contrato de trabalho.²²⁴ (Grifo com o original)

²²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 182-183.

²²⁴ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 51620050181000, 4ª Turma, Relator: Ministro Antônio José de Barros Levenhagen. Data de Publicação: 13/11/2009 Disponível em: <<http://brs02.tst.jus.br/cgi-bin/nph-brs?s1=4976784.nia.&u=/Brs/it01.html&p=1&l=1&d=blnk&f=g&r=1>> Acesso em: 03 out. 2010.

Ementa: RECURSO DE REVISTA. POSSIBILIDADE DE O FISCAL DO TRABALHO DECLARAR A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO DE EMPREGO. Não invade a esfera da competência da Justiça do Trabalho a declaração de existência de vínculo de emprego feita pelo fiscal do trabalho, por ser sua atribuição verificar o cumprimento das normas trabalhistas, tendo essa declaração eficácia somente quanto ao empregador, não transcendendo os seus efeitos subjetivos para aproveitar, sob o ponto de vista processual, ao trabalhador. Assim, verificado pelo fiscal de trabalho que há relação de emprego entre a empresa tomadora de serviço e o trabalhador, não há óbice na cobrança do FGTS pela União, em razão de tal atribuição estar prevista no art. 23 da Lei 8.036/90. Portanto, o que é devido pela empresa a título de FGTS não é de interesse exclusivo do empregado, mas também da União. Afastada a invasão da competência da Justiça do Trabalho, devem os autos retornar à origem para análise dos demais fundamentos e pedidos da petição inicial. Recurso de revista conhecido e provido.²²⁵ (Grifo com o original)

Ementa: RECURSO DE REVISTA. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA MULTA ADMINISTRATIVA. ATO DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO. DECISÃO DO TRIBUNAL REGIONAL QUE JULGOU INDEVIDA A AUTUAÇÃO DETERMINADA PELA CONSTATAÇÃO DO AUDITOR FISCAL ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA RELAÇÃO MANTIDA ENTRE A EMPRESA FISCALIZADA E O PRESTADOR DO TRABALHO. CASO EM QUE A FISCALIZAÇÃO APONTOU AUSÊNCIA DE REGISTRO DE EMPREGADOS. ALEGAÇÃO DA EMPRESA DE CONTRATAÇÃO DOS PRESTADORES POR MEIO DE COOPERATIVA. CABIMENTO DA EXAÇÃO. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA MULTA. Verificando o auditor-fiscal, durante a inspeção, o descumprimento da determinação prevista no art. 41 da CLT acerca da manutenção de registro de empregados, diante da constatação da prestação de trabalho pessoal e subordinado, além de oneroso e não eventual, ainda que sob a justificativa da contratação através de cooperativa, não se lhe pode impedir a autuação da empresa, que não se mostra ilegal ou abusiva. Nessa hipótese, não se revelam relevantes os motivos pelos quais os contratos de trabalho não foram formalizados. (...) Inteligência dos arts. 626, 628 e 634 da CLT e 7.º, § 1.º, da Lei n.º 7.855/89. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido.²²⁶

Ementa: AGRAVO. DECISÃO MONOCRÁTICA. AFASTAMENTO DA DESERÇÃO DO RECURSO DE REVISTA. MANUTENÇÃO DA DENEGAÇÃO DE SEGUIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO POR FUNDAMENTO DIVERSO. AUTO DE INFRAÇÃO POR EVIDÊNCIA DE

²²⁵ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 1311404820055030011, 6ª Turma, Relator: Ministro Augusto Cesar Leite De Carvalho. Data de Publicação: 11/06/2010 Disponível em: <<http://brs02.tst.jus.br/cgi-bin/nph-brs?s1=5160067.nia.&u=/Brs/it01.html&p=1&l=1&d=blnk&f=g&r=1>> Acesso em: 03 out. 2010.

²²⁶ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 2069007420055020061, 2ª Turma, Relator: Juiz Convocado Flávio Portinho Sirangelo. Data de Publicação: 17/05/2010. Disponível em: <<http://aplicacao2.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeordo?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=RR%20-%%%=20206900-74.2005.5.02.0061&base=acordao&rowid=AAANGhABIAAAAUOAAB&dataPublicacao=04/06/2010&query=auditor%20fiscal%20%20e%20reconhecimento%20de%20vinculo>> Acesso em: 04 nov. 2010.

TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. IMPOSIÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. Ainda que evidenciada a correta efetivação do depósito recursal, afastando-se, assim, a deserção do recurso de revista, o apelo não procede, haja vista que o auditor fiscal do trabalho, autorizado pela Constituição da República, em seus arts. 1º, incisos III (dignidade da pessoa humana) e IV (valor social do trabalho), e 7º (rol de direitos dos trabalhadores, além de outros que visem à melhoria de sua condição social), bem como pela legislação infraconstitucional (notadamente a que cuida da tercerização), detém a prerrogativa de lavrar auto de infração com aplicação de multa por evidência de terceirização ilícita, devendo-se ressaltar a possibilidade de contestação desses atos tanto administrativamente quanto judicialmente. O Poder Executivo tem a competência e o dever de assegurar a fiel execução das leis no País (art. 84, IV, CF), função que realiza, no âmbito juslaborativo, entre outras medidas e instituições, mediante a competência explícita da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21, XXIV, CF). O auditor fiscal do trabalho, como qualquer autoridade de inspeção do Estado (inspeção do trabalho, inspeção fazendária, inspeção sanitária, etc.) tem o “poder e o dever” de examinar os dados da situação concreta posta à sua análise, durante a inspeção, verificando se ali há (ou não) cumprimento ou descumprimento das respectivas leis federais imperativas. Na hipótese da atuação do Auditor Fiscal do Trabalho, este pode (e deve) examinar a presença (ou não) de relações jurídicas enquadradas nas leis trabalhistas e se estas leis estão (ou não) sendo cumpridas no caso concreto, aplicando as sanções pertinentes. **Agravo desprovido.**²²⁷ (Grifo com o original)

Com o presente apontamento jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho (TST), conclui-se o presente estudo. Ao que parece, o atual posicionamento da Corte Superior cristaliza a real importância da Inspeção Laboral; a qual, através do poder de polícia, visa precipuamente acautelar as discriminações trabalhistas que se insurgem dentro de certas empresas que, injustificadamente, deixam de cumprir sua missão social.

Assim, por tudo que foi exposto, resta patente que o AFT, ao fiscalizar as relações de trabalho, não está conciliando, nem tampouco julgando; ainda que, interprete a lei e a confronte com o caso concreto para impor autuações. Pois, suas conclusões não são julgamentos, haja vista que suas autuações não produzem coisa julgada, nem fazem lei entre empregadores e empregados. Isso posto, não se

²²⁷ DISTRITO FEDERAL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Agravo de Instrumento n. 963409720055030106, 6ª Turma, Relator: Ministro Maurício Godinho Delgado. Data de Publicação: 15/09/2010. Disponível em: <<http://aplicacao2.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?actionprint+InteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=Ag-AIRR%20-%2096397.2005.5.03.0106&base=acordao&rowid=AAANGhAA+AAAL1sAAS&dataPublicacao=15/10/2010&query=auditor%20fiscal%20%20e%20reconhecimento%20de%20vinculo>> Acesso em: 04 nov. 2010.

pode haver limitações nas atribuições do AFT, especialmente ao ser constatado contratos formalizados com o intuito de desvirtuar ou burlar a legislação trabalhista; uma vez que sua principal função, assim como a de todo o sistema justralhista, é tentar evitar prejuízo ao trabalhador, cuja proteção é o objetivo maior, para o conseqüente resguardo de sua dignidade e cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho monográfico teve como escopo um estudo acerca da Inspeção do Trabalho no Brasil, especificamente voltado para a possibilidade da constatação *in loco* da relação de emprego pelos Auditores Fiscais do Trabalho. Na persecução desse objetivo, remontou-se à história para delinear o marco dessa incondicional atividade estatal, onde se consideraram valores e postulados constantes da essência do Direito do Trabalho ante a realidade que propiciou seu surgimento, em que se percebia a aniquilação da própria dignidade do trabalhador, exposto a péssimas condições de trabalho e privado da contraprestação real de seus esforços; o que tornou necessária a intervenção do Estado nas relações de trabalho, objetivando amenizar as disparidades entre as classes envolvidas, através do estabelecimento de uma igualdade substancial entre as partes.

Em solo pátrio, verificou-se que sua origem segue de perto os passos dos movimentos políticos ideológicos ocorridos na história republicana. Mas implementada de fato a partir do ano de 1919, em decorrência das obrigações contidas no Tratado de Versalhes, que criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e consolidada com a ratificação da Convenção n. 81 da OIT, pelo Brasil, a qual assegura à Inspeção do Trabalho funções repressivas, orientadoras e aprimradoras na busca de seu fim maior que é fiscalizar o fiel cumprimento das normas de proteção laboral.

Nessa senda, demonstrou-se os percalços e as limitações que coexistiam no desbravamento desta atividade desenvolvida pelo Poder Público, a qual teve seu valor reconhecido pelo Legislador constituinte brasileiro ao ser consagrada como órgão ligado à União e cuja função incondicional é a tutela do valor fundante da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), qual seja a dignidade da pessoa humana. De outra banda, a Inspeção do Trabalho teve seu viés arrecadador fortalecido, ao ser incumbida de fiscalizar o recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Todavia, foi demonstrado que a finalidade maior da Inspeção Laboral na fiscalização das relações de trabalho é definir as regras e os procedimentos

observados pelo Estado acerca do cumprimento das normas trabalhistas, abrangendo as consequências administrativas pela inobservância da legislação por parte dos tomadores de mão de obra. Finalidade esta, buscada pelos os órgãos de cúpula do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e desenvolvida em campo pelos ocupantes da carreira de Auditor Fiscal do Trabalho (AFT), que gozam de poderes e prerrogativas no desencadeamento da ação fiscal, também registrados.

Passado ao cerne do presente trabalho, foi patenteado que a possibilidade do reconhecimento incidental do vínculo empregatício pelos AFTs emana do poder de polícia administrativa, que consiste no dever de regular administrativamente a ordem pública, no caso particular a relação de emprego, gozando o ato administrativo praticado pelo agente fiscal “o auto de infração”, desde sua lavratura, de todos seus efeitos legais fruto da autoexecutoriedade dos atos praticados pela Administração Pública.

Nesse ponto, ainda, restou caracterizado que a autuação do agente fiscal na contatação do liame empregatício não fere o princípio da legalidade, assim como não fere a previsão Constitucional que delimita a competência material da Justiça do Trabalho, como defende parte da doutrina.

Ao contrário disso, ficou elucidado que constatados os pressupostos caracterizadores da relação de emprego, restará a possibilidade do reconhecimento do vínculo empregatício tanto para o Poder Público, através da Inspeção do Trabalho, como para o Poder Judiciário, por meio da Justiça do Trabalho, os quais exercem seus papéis constitucionais e legais não invadindo a competência um do outro, nem se confrontam, pois coexistem de forma independente e harmoniosa, derivando-se do poder de polícia administrativa e do poder jurisdicional, respectivamente. Tudo isso, conforme entendimento da melhor doutrina e do atual posicionamento jurisprudencial. E, ainda, com base na primazia da realidade, princípio fundante do Direito do Trabalho, no qual, vale reintegrar, encontra-se imersa a Inspeção Laboral, cujos fatos sobrepujam os documentos.

Assim, em que pesem as dificuldades de uma época de flexibilização e de descumprimento de direitos trabalhistas, a Inspeção do Trabalho, atividade típica e exclusiva do Estado, vem sendo desempenhada em todo território nacional, incumbida da prevenção e manutenção adequada dos direitos trabalhistas dos

empregados em face da relação de trabalho com o empregador. E, assim, tendo nítida essa concepção de atividade estatal, é que se pode admitir a devida regulação da relação de emprego num primeiro plano administrativamente desencadeada pelo AFT, fruto do poder de polícia, e, num segundo plano, na esfera judicial, em decorrência do poder jurisdicional.

Na busca que se completa, utilizou-se de argumentos doutrinários e jurisprudenciais para fundamentar a caracterização indubitável do poder-dever do AFT na constatação do liame empregatício, em decorrência da Inspeção do Labor, atividade esta que teve seu perfil Constitucional revelado, de onde se extrai ser condição elementar para concretização de princípios erigidos na Constituição da República Federativa do Brasil e, também, efetiva no processo natural de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Haja vista que, hodiernamente, as normas laborais são postadas sob uma nova perspectiva, de cunho e dimensões globais, influenciadas por fatores externos, tais como, economia, mercado de trabalho e consumidor, políticas públicas, internacionalização do comércio etc., que propiciam um abrandamento do conteúdo predominantemente tuitivo da legislação trabalhista.

Assim sendo, as funções do AFT, em uma visão atual e para um futuro bem próximo, hão de se estar voltadas para essa gama de novos fatores. Considerando, principalmente nesse ponto, as formas de trabalho à margem do contrato tradicional regido pela CLT e suas possíveis perturbações, na medida em que a desregulamentação, defendida por muitos como a solução para os problemas econômicos, na verdade, representa um verdadeiro retrocesso histórico, pelo fato de fomentar a precarização das relações trabalhistas e a desvalorização do homem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5172Compilado.htm>> Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 ago. 2010.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/difulei7347.htm>> Acesso em: 04 nov. 2010.

BRASIL. **Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10593.htm> Acesso em: 10 ago. 2010.

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>> Acesso em: 11 out. 2010.

BRASIL. **Regulamento da Inspeção do Trabalho**. Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.sinait.org.br/rit.php>> Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT**. Disponível em: <<http://www.sinait.org.br/>> Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA**. Disponível em: <<http://ww1.anamatra.org.br/>> Acesso em: 07 ago.

2010.

ALMEIDA, Lucilde D'Ajuda Lyra de. **Execuções Fiscais. Questões relevantes sobre as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego.** Revista do TRT da 3ª Região. Belo Horizonte, v. 41, n. 71, p. 121-126, jan./jun. 2005.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: introdução.** 6ª ed., ver., atual. e aum., Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ARAÚJO, Francisco Rossal de. **A Natureza Jurídica da Relação de Trabalho – Novas Competências da Justiça do Trabalho: Emenda Constitucional n. 45/2004.** 2006, *in*: Jurisdição e Competência da Justiça do Trabalho: (atualizado de acordo com a EC n. 45/04 e as últimas decisões do STF: acidente de trabalho). Coordenador: Francisco Rossal de Araújo, São Paulo: LTr, 2006.

ARÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 23ª ed. ver. e atual., São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo: LTr, 2005.

BIGNAMI, Renato. **A Inspeção do Trabalho no Brasil: procedimentos especiais para a ação fiscal.** São Paulo: LTr, 2007.

BRITO COSTA, Sandra Morais de. **A Constitucionalidade do Reconhecimento de Vínculo de Emprego pelos Auditores Fiscais do Trabalho.** Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/site/internas.asp?area=9901&id=680>> Acesso em: 11 out. 2010.

CAMINO, Carmen. **Direito Individual do Trabalho.** 4ª ed., Porto Alegre: Síntese, 2003.

CARRION, Valentin. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho.** 34ª ed. Atual. por Eduardo Carrion, São Paulo: Saraiva, 2009.

CHAGAS, Daniel de Matos Sampaio. **Nota Técnica n. 62/2010/DMSC/SIT.** Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/notatecnica622010duplavisita>>

Acesso em: 15 ago. 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. **Direito Administrativo do Brasil**. Vol. V. São Paulo: RT, 1962.

CRUZ, João Costa. **Pequena história da República**. 3ª ed., São Paulo: Braziliense: CNPq., 1989.

CUNHA, Edilson Alkmim. **Inspeção do Trabalho: manual de educação do trabalhador - Tradução**. São Paulo: LTr, 1994.

DAL ROSSO, Sadi. **A Jornada de Trabalho na Sociedade. O castigo de Prometeu**. São Paulo: LTr, 1996.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.

DOMINGUES DE ANDRADE. Manuel A. **Teoria Geral da Relação Jurídica**. v. 1, Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Sobre a competência da justiça do trabalho para causas de direito administrativo sancionador**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, João Pessoa, v. 13, p. 54-75, 2005. Disponível em: <http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/Revista13_trt13.pdf> Acesso em: 4 out. 2010.

FERRARI, Irany; MARTINS, Melchíades Rodrigues. **CLT – Doutrina, jurisprudência e procedimentos administrativos**. São Paulo: LTr, 2007.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4ª ed., ref. e amp., São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa . **Relação de emprego controvertida e limites de atuação da fiscalização do trabalho em face da jurisdição**. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, v. 43, p. 409-412, 2007.

GIGLIO, Wagner D., VELTRI CORRÊA, Claudia Giglio. **Direito Processual do Trabalho**. 16ª ed., ver., ampl., atual. e adaptada, São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, José Cláudio Magalhães. **Histórico da inspeção do trabalho**. Revista da Inspeção do Trabalho, Brasília, ano 1, n. 1, 1988.

GONZALEZ, Ismal. **Direito internacional público e direito internacional do trabalho**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, São Paulo, n. 1, p. 89-95. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18487/Direito_Internacional_P%C3%ABlico_e_Direito_Internacional_do_Trabalho.pdf?sequence=2> Acesso em: 05 ago. 2010.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A nova competência da justiça do trabalho para cobrança das multas aplicadas pelos órgãos da fiscalização do trabalho**. Revista LTr, São Paulo, v. 69, n. 7, ano 2005.

LIMA JUNIOR. Fernando Antonio. **As ações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel**. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=1814> Acesso em: 12 set. 2010.

LOPES FILHO, Abel Ferreira. **O reconhecimento do vínculo empregatício pelo auditor fiscal do trabalho**. Disponível: <http://www.anamatra.org.br/opiniaio/artigos/ler_artigos.cfm> Acesso: 05 ago. 2010.

MANNRICH, Nelson. **Inspeção do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1991.

_____. **Natureza, limites e finalidade da inspeção do trabalho. A justiça do trabalho e as ações relativas às penalidades administrativas**. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 32, p. 208-232, 2006.

MARANHÃO, Délio. **Direito do Trabalho**. 13ª ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Direito Processual do Trabalho: doutrina e prática forense**. 29ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed., atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. **Derecho del Trabajo**. 24ª ed., Madrid: Tecnos, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **A Inspeção Trabalho numa Ordem Jurídica em Transformação**. Revista Unafit: Consultoria Trabalhista, São Paulo, n.1, jun. 1988.

_____. **Curso de Direito do Trabalho**. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 33ª ed., São Paulo: LTr, 2007.

NOGUEIRA, Carlos Pereira; ZÜHLKE, Guilherme Carlos. **Inspeção do Trabalho: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1979.

PLÁ RODRIGUES, Américo. **Princípios do Direito do Trabalho**. Tradução de Wagner D. Giglio. São Paulo: LTr, 1978.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 26ª ed., Saraiva: São Paulo, 2002.

RENZO, Rober. **Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática**. São Paulo: LTr, 2007.

REZENDE, Lilian Carlota. **Constatação da Relação de Emprego x Poder de Polícia**. Palestra proferida para Juizes e Procuradores em Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://www.sinpait.com.br/download/elo/elo277.pdf>> Acesso em: 09 set. 2010.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Direito do Trabalho**. 9ª ed., rev. e atual., Curitiba: Juruá, 2002.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Consolidação das Leis do Trabalho Comentada**. 37. ed. atual. e rev. por José Eduardo Duarte Saad e Ana Maria Saad Castello Branco. São

Paulo: LTr, 2004.

SALOMAO, Aparicio Querino. **Multa administrativa trabalhista: roteiro de procedimento**. Suplemento Trabalhista. São Paulo: LTr, n.121, v.36, p.677-680, ano 2000.

SCHIAVI, Mauro. **Manual de Direito Processual do Trabalho**. 2ª ed., São Paulo: LTr, 2009.

SHARP JUNIOR, Ronald A.; GÓIS, Luiz Marcelo F. de. **Ação fiscalizadora e processo administrativo-trabalhista**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

SHARP JUNIOR, Ronald A. **Processo administrativo fiscal trabalhista**. Revista TRT/Ematra, Rio de Janeiro, n. 40, p. 63-84, jul./dez. 2005.

SILVA, Marcello Ribeiro. **Inspeção do Trabalho: procedimentos fiscais**. Goiânia: AB.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. São Paulo: LTr, 1994.

_____. **Direito Constitucional do Trabalho**. 3ª ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas e TEIXEIRA FILHO, João de Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. Vol. II - 18ª ed., São Paulo: LTr, 1999.

REIS, Jair Teixeira dos. **Processo Administrativo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.

REIS, José Pedro dos. **A verificação da existência do vínculo de emprego pela Inspeção do trabalho não se confunde com a competência exclusiva da justiça laboral de reconhecer judicialmente esse vínculo: a inconstitucionalidade da emenda três**. Disponível em: <<http://www.prt23.mpt.gov.br/textoartigos/poderpoliciaaft>>
Acesso em: 10 out. 2010.