

**Convênio: Fundação Economia de Campinas – FECAMP e Serviço de Apoio às
Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE
Termo de Referência: Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e
Pequenas Empresas**



**Texto para discussão
(19)**

***Fiscalização e Multas Trabalhistas
em MPE***

Campinas, julho de 2005

Introdução

A economia brasileira sempre apresentou grande assimetria entre as micro e pequenas empresas (MPE) e as médias e grandes empresas. A estagnação econômica dos últimos vinte e cinco anos ampliaram as dificuldades das MPE, cujas condições de operação agravaram-se frente as mudanças ocorridas nos anos 90. A intensificação da concorrência entre empresas, decorrentes do novo padrão de inserção internacional da economia brasileira, com maior abertura comercial e financeira, associadas à reorganização do processo de produção, colocou em evidência as dificuldades das MPE em adaptarem-se ao novo contexto. Esse cenário acentuou as dificuldades das MPE sobreviverem num contexto de estagnação econômica. Essas dificuldades apresentam-se sob múltiplas formas, entre as quais aquelas decorrentes da necessidade de cumprimento das exigências da legislação trabalhista e da saúde e segurança do trabalho.

A maior dificuldade que as MPE têm para se adequar às normas legais do trabalho e da saúde e segurança do trabalho, coloca no debate propostas de reforma no processo de fiscalização do trabalho que, uma vez concretizadas, resultariam, em alguns casos, num retrocesso. Pois tais propostas apontam, equivocadamente, no sentido de acabar com o próprio caráter da fiscalização cujo objetivo é fazer cumprir a legislação, e não punir, garantindo as condições de civilidade do ambiente e das relações de trabalho.

O que têm surgido no debate como problema a ser resolvido são as multas aplicadas às MPE pelo não cumprimento da legislação. Entretanto, a questão central é saber quais são os motivos que dificultam ou impedem o cumprimento das normas legais por esses empreendimentos. Assim, com a preocupação de compreender um pouco melhor o processo de fiscalização e das autuações decorrentes do descumprimento da legislação, este texto analisa esse processo realizado pelo órgão fiscalizador, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Procura-se avaliar em que medida esse processo, da forma como é realizado, pode penalizar as MPE, destacando as principais dificuldades enfrentadas pelas mesmas, de maneira a apontar algumas diretrizes que possam tornar mais equânime o tratamento entre as MPE e as demais empresas no que se refere às autuações.

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se o atual sistema de fiscalização e autuações. Na segunda seção, discute-se a questão da fiscalização pedagógica, seguindo-se a discussão dos problemas enfrentados pelas MPE com relação às multas na seção 3. Na quarta seção, apresenta-se a evolução das autuações nas MPE e, por fim, nas considerações finais, apresenta-se algumas sugestões para o encaminhamento dessa questão.

1. O Sistema Atual de Fiscalização e Multas

Nesta seção, o objetivo é apresentar o quadro atual do sistema de fiscalização das empresas com relação ao cumprimento das normas trabalhistas, e como são aplicadas as multas no caso da empresa infringir uma ou mais normas. Esta descrição é necessária para que se tenha clareza dos principais problemas enfrentados pelas empresas no cumprimento da legislação e as possíveis propostas que visem a solucionar esse problema permitindo, de um lado, o cumprimento da lei, e de outro, dando condições às MPE de adequarem-se às normas do trabalho da forma o menos custosa e mais eficiente possível.

O Processo de Fiscalização e Autuação

Nos parágrafos seguintes apresentamos, de forma sucinta, o processo de fiscalização e de multas, a partir do qual são feitas algumas considerações acerca dos problemas que surgem para as MPE.

O processo de fiscalização inicia-se, geralmente, com a emissão de uma ordem de serviço e, posteriormente, com a inspeção do(a) Auditor(a) Fiscal do Trabalho (AFT) à empresa com o objetivo de verificar o cumprimento da legislação trabalhista, incluindo-se as normas de saúde e segurança do trabalho. Tratando-se de MPE, ao constatar uma irregularidade ou ausência do cumprimento de determinada norma ou lei, o AFT orienta o empregador e notifica-o para que cumpra o(s) item(ns) objeto da irregularidade, geralmente, por meio da lavratura do termo de notificação (TN) ou notificação para apresentação de documentos (NAD), dando-lhe um prazo para a regularização do mesmo e/ou para apresentação dos documentos solicitados. Este prazo concedido pelo Auditor, no caso de itens relacionados a segurança e a saúde no trabalho, pode ser de no máximo 60 (sessenta) dias, conforme regulamentação definida pela NR 28¹.

Caso julgue o prazo insuficiente para cumprir a determinação da fiscalização, a empresa notificada pode solicitar à autoridade competente (Delegado Regional do Trabalho ou Subdelegado do Trabalho) a prorrogação do prazo por mais sessenta dias. O delegado ou subdelegado analisará o pedido, deferindo ou não a prorrogação.

Dessa forma, no processo normal de fiscalização, o prazo máximo que legalmente pode ser concedido para a correção de uma irregularidade é de até 120 dias. Para situações

¹ Na Norma Regulamentadora (NR) 28 são definidas as regras para concessão de prazos envolvendo notificações na área de segurança e saúde do trabalhador.

particulares e de maior complexidade é possível firmar prazos maiores que 120 dias, desde que acordado entre empregador, a DRT e o sindicato que representa os trabalhadores da categoria.

Lembramos que o prazo concedido para a correção de uma irregularidade varia em função da complexidade exigida para isso e, também, se a irregularidade envolve risco da integridade física do trabalhador. Nestes casos, o prazo deve ser o menor possível ou, até mesmo, a regularização deve ser imediata. Na impossibilidade da regularização ser imediata, e em caso de risco grave e iminente aos trabalhadores, as atividades – ou os equipamentos – da empresa são interditadas ou, em caso de obras de construção, embargadas até que as medidas corretivas exigidas sejam implantadas pela empresa.

Transcorrido o prazo, nova visita é feita à empresa. Uma vez constatada a correção do problema, conclui-se o processo de fiscalização. Persistindo a irregularidade que fora constatada durante a primeira visita, é lavrado o respectivo auto de infração, cuja penalidade é o pagamento de uma multa estabelecida conforme alguns parâmetros, tais como o número de funcionários do estabelecimento, a natureza e o grau de gravidade da infração². Muitas vezes a prática da fiscalização demonstra que apesar do esforço do empregador em tentar corrigir um determinado problema, a irregularidade constatada não é sanada em sua integridade. Nestas situações, muitas vezes o fiscal concede mais alguns dias de prazo para a correção completa da irregularidade.

Uma vez lavrada a multa, é concedido um período de dez dias para que o empregador entre com recurso administrativo para defender-se. No caso dele não entrar com recurso, o mesmo será notificado e terá um prazo de dez dias para efetuar o pagamento da multa, o que implicará num desconto de 50% no seu valor.

No caso de o empregador entrar com recurso, estando todas as exigências de documentação cumpridas, o recurso será analisado no âmbito estadual (DRT ou Subdelegacias) por um *auditor analista* (distinto do auditor que lavrou a multa), que julgará o recurso procedente ou improcedente no seu mérito³. Julgado improcedente o recurso administrativo, ou seja, se o auto de infração for considerado válido, o empregador terá um

² Conforme a Norma Regulamentadora nº 28 do Ministério do Trabalho e Emprego, as infrações envolvendo a segurança e saúde dos trabalhadores são divididas em quatro graus de irregularidades. As infrações classificadas de II são as mais leves, como algumas exigências documentais, e as infrações classificadas como I4 são consideradas as mais graves.

³ Uma vez lavrado o auto de infração, gera-se, necessariamente, um processo. Neste processo, o auto de infração será analisado por um *auditor analista* que averiguará a subsistência ou não do auto de infração, independentemente da empresa autuada entrar ou não com recurso de defesa.

prazo para recorrer dessa decisão à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE. Para tanto, deverá depositar o valor *integral* da multa⁴.

Se o recurso do empregador for julgado procedente pelo auditor analista, ainda no âmbito da DRT ou Subdelegacia, ou seja, se o auto de infração for considerado insubsistente (não válido), a própria instância local do MTE (DRT ou Subdelegacia) encaminhará o processo gerado pelo auto de infração à SIT/MTE em Brasília, que poderá manter ou não a decisão inicial.

Quando a empresa entra com recurso à SIT/MTE, e no caso de ser mantida a subsistência (validade) do auto de infração, não existirá mais a possibilidade de recurso administrativo. Se na SIT/MTE o auto de infração for considerado insubsistente (contrariando a análise preliminar em primeira instância) o valor da multa previamente recolhido pela empresa é devolvido à mesma e encerrado o processo.

Cabe destacar ainda que após realizada a análise do auto de infração pelo auditor analista e considerado subsistente, e feita a notificação da empresa para o pagamento, duas situações podem ocorrer. Na primeira, a empresa paga a multa e extingue-se o processo a que deu origem, o que não significa que foi eliminada a irregularidade apontada no auto de infração e, portanto, a obrigação da empresa em corrigi-la. Na segunda, a empresa não paga a multa. Neste caso, o processo é encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional que fará a inscrição da empresa no Cadastro da Dívida Ativa da União e tomará as medidas para cobrar o valor da multa da empresa devedora. Deve-se ressaltar que o valor das multas é recolhido para o Tesouro Nacional.

2. O Estatuto da MPE e a Fiscalização Pedagógica

A legislação atual sobre as MPE, tanto a Lei 9.841/99 (Estatuto das MPE), em seu artigo 12, parágrafo único, como o Decreto n.º 3.474/00, atribuem às fiscalizações trabalhistas e previdenciárias cunho pedagógico, devendo, prioritariamente, prestar orientação às MPE. O parágrafo único do artigo 12 da referida Lei dispõe, ainda, sobre o critério da dupla visita, o qual deverá ser observado para a lavratura do auto de infração, salvo quando houver falta de registro do empregado ou anotação da carteira de trabalho, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

⁴ Uma vez que a empresa não recorra da decisão, ela será notificada a efetuar o pagamento da multa no prazo de 10 dias, com 50% de desconto.

Esta orientação para a fiscalização visa a evitar a aplicação de penalidades às MPE pelo descumprimento de alguma obrigação legal motivada pelo desconhecimento da exigência legal, por omissão, por dificuldades técnicas na implementação da norma, ou por motivos econômicos. Essa orientação, portanto, busca informar ao empresário em MPE quanto às suas obrigações, ao mesmo tempo em que concede um prazo para que ele tome as medidas necessárias para adequar o funcionamento da empresa às exigências legais.

Assim, se durante o processo de fiscalização a uma MPE for detectada que a mesma esteja, por qualquer motivo, descumprindo uma norma trabalhista, essa MPE será orientada para que faça as correções necessárias para sua adequação à norma, sendo-lhe concedido um prazo legal para isso. No momento dessa primeira inspeção nenhuma penalidade lhe é aplicada. A partir da orientação do AFT e do prazo concedido à MPE, abre-se a possibilidade de que a empresa venha cumprir as normas legais, beneficiando o conjunto de seus trabalhadores.

O prazo para a MPE adequar-se à exigência legal será definida pelo AFT de acordo com o grau de gravidade da norma ou lei não observada e da dificuldade envolvida com a implantação das medidas corretivas, conforme abordado anteriormente neste trabalho. Somente ao fim desse prazo é que será feita a lavratura do auto de infração.

É preciso ressaltar que na primeira visita do auditor fiscal do trabalho pode ocorrer a lavratura do auto de infração no caso de ser detectado a falta de registro do(s) empregado(s) ou da anotação da carteira de trabalho, norma que não é de desconhecimento de nenhum cidadão e, portanto, não cabe, nesse caso, prazo para sua adequação, incorrendo o empresário na penalidade prevista em lei. Outro motivo para a autuação na primeira visita do AFT é a ocorrência de resistência/embaraço à fiscalização, ou ainda caso seja detectada fraude por parte do empregador.

Em situações de risco grave e iminente à integridade física do trabalhador também não há a notificação prévia, sendo a máquina, setor ou todo estabelecimento interditado ou, em caso de obra de construção, embargado até a correção da irregularidade, estando o empregador ainda sujeito à autuação. Excetuando-se esses casos, somente será aplicada o auto de infração de imediato à MPE no caso de ocorrer **reincidência** no não cumprimento de uma norma.

Apesar da legislação prever o procedimento da dupla visita por parte do fiscal do trabalho, continua sendo uma reivindicação constante dos empresários das MPE a fiscalização pedagógica, como verificou-se pela sistematização das propostas do Seminário realizado pelo

Sebrae com empresários em MPE de todo o país⁵. Essa persistência da demanda pode ser um indicador de que esteja ocorrendo uma falha de comunicação dos órgãos responsáveis pela implementação e cumprimento das normas do trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) junto ao setor empresarial, mais precisamente, junto ao segmento das MPE.

No entanto, quando analisamos os dados do MTE e fazemos a comparação entre a quantidade de notificações, regularizações e autuações é possível observar que o número de notificações é muito superior ao de autuações, o que comprova que de fato ocorre a fiscalização pedagógica.

Cumprir registrar que num eventual lapso do agente fiscal em multar uma empresa durante a primeira inspeção, sendo que nesta empresa deveria ocorrer a dupla visita, esse equívoco será corrigido automaticamente. Como explicado anteriormente, todo auto de infração transforma-se num processo que será analisado por um auditor analista, distinto do fiscal autuante, independente da existência ou não do recurso administrativo. Constatado o erro ao se analisar o auto de infração, o auditor analista irá considera-lo insubsistente, extinguindo o processo e a multa, não implicando isso em nenhum ônus ao empregador.

Deve-se ressaltar ainda, que a qualquer momento a empresa que foi autuada, além de recorrer administrativamente às instâncias estadual (DRT e subdelegacias) e federal (SIT do MTE) do auto de infração, se considerar necessário poderá também recorrer do referido auto à justiça.

3. Problemas enfrentados pelas MPE em relação ao processo de fiscalização

A questão da fiscalização pedagógica, como discutido na seção anterior, é um tema recorrente entre os empresários em MPE apesar da legislação já tê-la instituído. Outras questões caminham nessa mesma direção, tais como tornar a fiscalização “orientadora” e não “punitiva” ou “repressiva”, que atue como parceira, consultora das MPE. Outra reclamação detectada entre os empresários desse segmento é em relação ao valor da multa, surgindo até proposta de se estabelecer um teto de 0,5% sobre o faturamento da microempresa.

Com relação ao primeiro aspecto, a existência de legislação que satisfaz às reivindicações dos empresários em MPE parece esgotar a questão. Cabe, entretanto, ressaltar que informar e orientar não significa eliminar o ato de fiscalização. Esse precisa continuar

⁵ Os resultados desse Seminário foram sistematizados, apresentados e discutidos em relatório anterior. Ver: CESIT/SEBRAE. Regulação do Trabalho no Brasil e as MPE. Relatório de Pesquisa, maio/2004.

existindo, da mesma forma que é necessário a existência de penalidades para aqueles que descumprirem a norma legal, desrespeitando os direitos dos trabalhadores e colocando-os em risco de acidentes ou de doenças ocupacionais.

Portanto, se por um lado é necessário aprimorar o processo de fiscalização, evitando que empresas diferentes sejam tratadas com o mesmo critério, por outro, é preciso não permitir que o descumprimento das normas legais arraste-se por longo tempo, ou ainda que os valores monetários das autuações sejam tão baixos que compense financeiramente o descumprimento da legislação, adiando indefinidamente a adequação do funcionamento da empresa aos requisitos exigidos pela lei, criando a sensação de impunidade, e desacreditando a tarefa da fiscalização frente àquelas MPE que se esforçam para se adequar e cumprir a legislação, criando, conseqüentemente, uma cultura de incentivo à desobediência às leis trabalhistas.

Deve-se caminhar para que a adequação da atividade de fiscalização contribua para que os empreendedores em MPE conscientizem-se da importância do cumprimento das normas trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho para o melhor funcionamento da empresa, e para que o façam da maneira correta e rápida. Essa maior flexibilidade não garante que todas as condições necessárias para a MPE cumprir com a legislação estejam dadas, porém ela pode atuar como instrumento de estímulo e informação junto aos empresários em MPE.

Um segundo problema que surge para as MPE é a elaboração do recurso. Apesar de não ser obrigatório, é comum as empresas contratarem o serviço de advogados ou escritórios de advocacia para a redação da defesa de um auto de infração. Muitas vezes por falta de conhecimento, acreditando não haver outra opção, o empresário suportará um ônus adicional (além do eventual valor da multa a ser pago) contratando o serviço para defesa do auto. Ainda que o próprio empregador redija sua defesa, o que é legalmente possível e aceitável, isto implicará num gasto de tempo que pode ser particularmente crítico ao pequeno empresário, já que este normalmente acumula uma série de funções e responsabilidades na gestão de seu negócio. Dessa forma, pode-se afirmar que as MPE, por incorrem num custo relativamente maior, têm uma desvantagem em relação às médias e grandes empresas.

Um outro obstáculo para a MPE surge quando ela tem julgado improcedente o seu recurso administrativo no âmbito estadual (DRT ou Subdelegacia). Para entrar com recurso no âmbito federal (SIT/MTE, em Brasília), a empresa deve depositar o valor total da multa. Assim, uma vez transpostas as dificuldades para o primeiro recurso junto à DRT ou subdelegacia, e dependendo do valor da multa, o recurso para a SIT/MTE pode tornar-se

inviável, impossibilitando a MPE de fazê-lo e, neste caso, até mesmo pagar a multa depois de notificada.

O que se quer destacar não é o fato de que as MPE ao infringirem as normas não devam ser penalizadas, mas que, assumindo o amplo direito de defesa, é preciso que elas tenham condições de recorrer a todas as instâncias administrativas antes que sejam penalizadas. E o depósito de um valor, que para a micro e pequena empresa pode ser de grande monta, restringe esse acesso, diferenciando-a negativamente diante de empresas de médio e grande portes.

Um quarto problema a ser ressaltado é a baixa progressividade do valor das multas aplicadas às empresas que descumprem a legislação. Apesar de existir um valor mínimo e um máximo, a diferença é muito pequena, de maneira que para uma grande empresa é mais vantajoso, financeiramente, em algumas situações, o pagamento da multa do que o gasto necessário para adequar-se às normas trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho. No entanto, para a MPE, o valor da multa pode ser uma penalidade excessiva, ou seja, tanto o custo do pagamento da multa como o gasto necessário para sua adequação à legislação são elevados demais para que a empresa possa realizá-lo.

Para ilustrar o problema, pode-se imaginar duas situações distintas:

Situação 1: uma MPE com 7 empregados (empresa **A**), uma grande empresa com 600 funcionários (Empresa **B**) e outra MPE com 12 empregados (empresa **C**). Suponhamos que cada uma delas deixe de registrar 5 empregados e, durante uma fiscalização, o AFT detecte a infração. Neste caso, todas as empresas serão autuadas, sendo que a multa por esta falta é de R\$402,53 por empregado não registrado. O valor que cada empresa pagará será de R\$2.012,65 (5 x 402,53).

Neste exemplo, a penalidade aplicada às empresas estão diretamente ligadas ao número de empregados que foram prejudicados por não ter sido cumprida uma norma básica da relação de trabalho: o registro dessa relação na carteira de trabalho. Dessa forma, pode-se imaginar que as empresas foram penalizadas de acordo com a “intensidade” com que cometeram a infração. Por outro lado, se considerarmos que a empresa B, por seu porte, muito provavelmente tem uma capacidade financeira e estrutura administrativa muito maior dos que as empresas A e C, pode-se concluir que a intensidade da punição da empresa B foi relativamente menor do que as outras duas MPE.

Situação 2: Podemos imaginar uma segunda situação envolvendo as mesmas empresas **A**, **B** e **C**. Supõe-se, agora, que elas cometem uma infração relativa a segurança do trabalho

(por exemplo, irregularidade II: não indicar, no Atestado de Saúde Ocupacional (ASO), os procedimentos médicos realizados), Neste caso o cálculo da multa baseia-se no número total de funcionários do estabelecimento. A autuação por não cumprimento da legislação (considerando que todos os procedimentos para recorrer foram respeitados) implicou em uma multa no valor de R\$696,00 para as empresa **A**, R\$ 737,14 para a empresa **C**, e de R\$ 1.401,19 para a empresa **B**. Os valores são diferenciados pelo fato de se considerar o porte (em termos de número de funcionários) de cada empresa, já que cometeram a mesma infração.

Quadro 1 - Estimativa do peso do valor da multa para 3 empresas hipotéticas.

Empresa	Nº Empregados (a)	Valor da Multa (b)	Valor da Multa por empregado (b) ÷ (a)
A	7	696,00	99,42
B	600	1.401,19	2,33
C	12	737,14	61,42

Nessa segunda situação, temos que a aplicação da multa teve como referência o grau e natureza da infração e considerou o porte da empresa. Como resultado as MPE A e C foram multadas em 696,00 e 737,14, respectivamente, e a grande empresa foi multada em 1.401,19. Num primeiro momento percebe-se que utilizou-se um critério de diferenciação entre as empresas, garantido-se uma progressividade na aplicação da penalidade.

Não obstante, verifica-se que as MPE A e C foram relativamente mais punidas do que a empresa B quando calculamos o valor da multa por empregado. Apesar da empresa B ter pago um valor cerca de duas vezes maior de multa do que as duas MPE, verifica-se que a empresa A pagou R\$99,42 por empregado, a empresa C pagou R\$61,42 por empregado e a empresa B pagou apenas R\$2,33 por empregado. Ao compararmos as duas MPE (empresas A e C), pode-se observar que o critério da autuação coloca-as no mesmo patamar, aplicando-lhes valores equivalentes. Ou seja, quando analisamos o valor da multa por trabalhador em situação de risco, a penalização é inversamente proporcional ao porte da empresa, sendo a empresa A a maior penalizada enquanto a empresa B suporta um custo irrisório de multa por trabalhador.

O que se quer mostrar é que os atuais critérios utilizados para a aplicação das multas precisa ser revisto. A gradação da multa por faixas de empregado, como se apresenta atualmente, parece não ser suficiente para que a aplicação das sanções não penalize

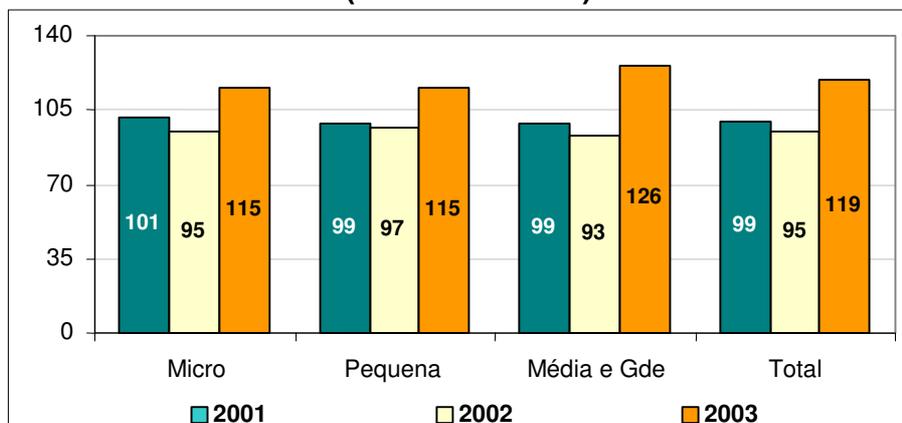
excessivamente a MPE em consideração às demais empresas. Por outro lado, não basta considerar simplesmente o número de empregados afetados pelo não cumprimento da norma, como exposto na situação 1, sem considerar o porte da empresa. Em ambas as situações, as MPE podem ser relativamente mais penalizadas do que as médias e grandes empresas, ampliando a assimetria existente entre elas.

Não se trata, evidentemente, de defender a não punição para as MPE, mas sim de rever a atual sistemática do cálculo dos valores das multas, incorporando mecanismos que considerem a capacidade econômico-financeira da empresa, a quantidade de emprego gerado, e, quando for o caso, o número de trabalhadores em situação irregular. Assim, uma nova sistemática de imposição de multas deveria diferenciar tanto os vários empreendimentos, considerando as variáveis anteriormente citadas além da gravidade da infração – ou seja, a intensidade do dano causado tanto ao trabalhador como à sociedade, devido ao não cumprimento da norma legal – criando uma nova hierarquia de forma que a penalidade não se torne para as MPE um fator de inviabilização do negócio e sim um estímulo para a sua adequação às normas.

4. Evolução das multas nas MPE

Apresenta-se, a seguir, um quadro da evolução das autuações feitas às empresas nos anos de 2000 a 2003, diferenciando-se as autuações por porte da empresas tomado a partir do número de empregados que a empresa possui. Essas informações podem ser visualizadas no gráfico 1.

**Gráfico 1 - Evolução das autuações. Brasil, 2000-2003
(base 100=2000)**

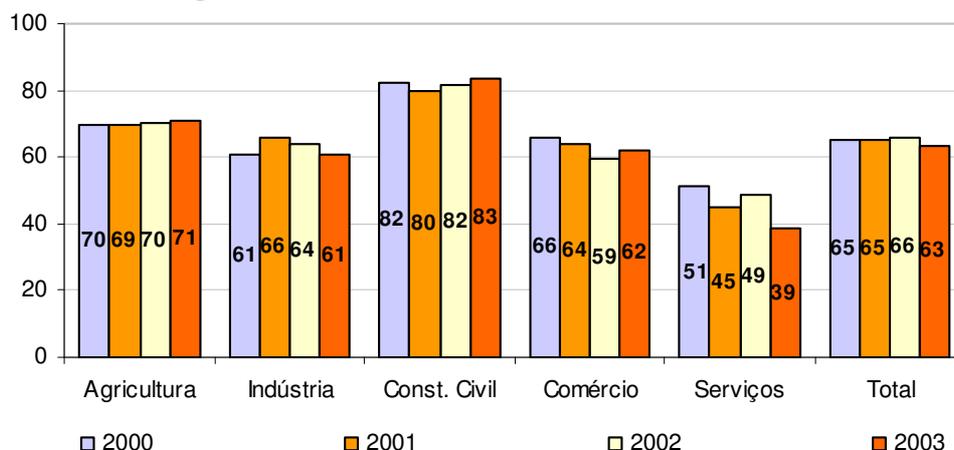


Fonte: MTE/SFIT. Elaboração própria.

Tomando-se como base os dados do ano de 2000, observa-se que em 2003 ocorreu um aumento das autuações após dois anos seguidos de queda, situando-se o número de autuações em 19% acima do número registrado em 2000. Verifica-se que o aumento das autuações ocorreu para as empresas de todos os tamanhos, ainda que para aquelas de médio e grande portes o número de autuações em 2003 foi maior, 26% acima do número registrado em 2000, sendo que entre as micro e pequenas empresas esse aumento situou-se 15% acima.

As autuações em MPE representam em média cerca de 2/3 do total de autuações. Essa proporção, ainda que elevada, reduziu-se para 63% em 2003, ano em que se verificou um aumento do número de autuações. A distribuição das autuações entre as MPE e as médias e grandes empresas varia de acordo com os setores de atividade econômica em que elas atuam. Na construção civil, as autuações em MPE representam mais de 80%, reduzindo-se para cerca de 70% na agricultura, pouco menos de 2/3 na indústria e no comércio, e menos de 50% nos serviços (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Proporção das autuações aplicadas as MPE segundo o setor de atividade, 2000 a 2003



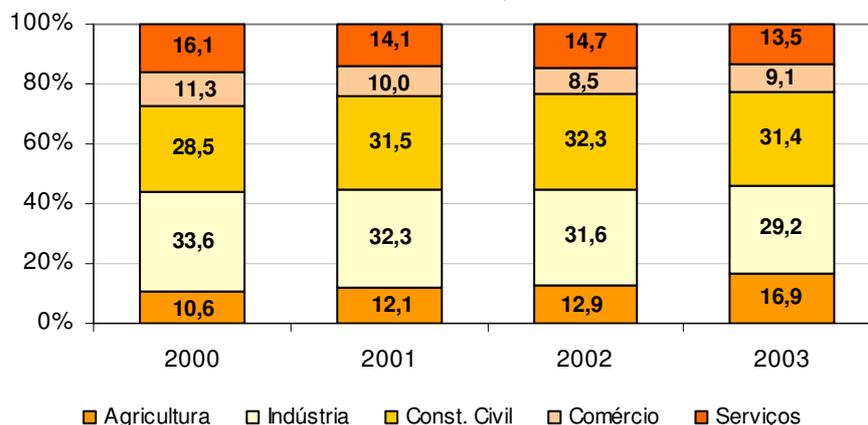
Fonte: MTE/SFIT. Elaboração própria.

Se no setor de construção civil as MPE apresentam maior número de autuações do que as empresas de médio e grande portes, quando se olha a distribuição das autuações aplicadas às MPE segundo o setor de atividade onde atuam, verifica-se que as MPE da construção civil têm uma proporção próxima as MPE da indústria, sendo que neste setor pode-se observar uma ligeira tendência de queda, passando de 33,6% em 2000 para 29,2% em 2003, enquanto na construção civil, a proporção oscila em torno de 31% (Gráfico 3).

Os dados mostram ainda que as MPE da agricultura apresentam uma elevação na participação no total das autuações, passando de 10,6% em 2000 para 16,9% em 2003. Esse

movimento no setor agrícola é quase simétrico àquele apresentado pelo setor de serviços que reduziu sua participação de 16,1% para 13,5% no mesmo período. No setor de comércio, apesar da tendência de queda na participação entre 2000 e 2003, passando de 11,3% para 9,1%, verifica-se um ligeiro crescimento entre 2002 e 2003, de 0,6 ponto percentual.

Gráfico 3 – Distribuição das autuações em MPE segundo o setor de atividade, 2000 a 2003



Fonte: MTE/SFIT. Elaboração própria.

Em síntese, os dados das autuações disponíveis ressaltam que as MPE ainda são responsáveis pela maior parte das autuações feitas pela fiscalização do trabalho. As principais MPE autuadas são as do setor de construção civil e do setor industrial, muito provavelmente devido às exigências no quesito de segurança e saúde do trabalhador e à própria natureza das atividades dos empreendimentos desses setores. Parece importante que se concentre esforços, principalmente nesses setores com o objetivo de diagnosticar os principais problemas enfrentados por essas MPE no cumprimento das normas legais, a fim de serem criadas as condições para que isso venha ocorrer num curto período de tempo, garantindo a saúde e segurança dos trabalhadores ocupados nesse negócios.

5. Considerações Finais

Ao longo deste texto, procurou-se organizar a discussão em torno de como é realizado o processo de fiscalização e a aplicação de multas resultantes de infrações à legislação trabalhista e da saúde e segurança do trabalho por parte do órgão fiscalizador, o Ministério do Trabalho e Emprego. Nesta seção final, alinhava-se algumas sugestões para encaminhar as discussões de forma a contemplar as assimetrias entre, de um lado as médias e grandes empresas e, de outro as MPE, procurando dar um tratamento mais equânime as estas últimas.

Com relação a questão do valor das multas parece importante ser repensada a atual sistemática do cálculo dos valores aplicados, dando-lhe uma maior progressividade. Essa maior progressividade deve ser entendida como penalizar a empresa que infringe a norma legal de acordo com sua capacidade econômico-financeira e de sua contribuição social em termos de geração de postos de trabalho. Essa reformulação nos valores das multas a serem aplicadas a partir dessa diretriz pode tornar o sistema de multas mais equânime e justo, punindo aqueles empreendedores de acordo com sua capacidade e a gravidade de sua infração legal.

Deve-se deixar claro que simplesmente reformular essas regras única e exclusivamente no campo da fiscalização, ainda que represente um avanço, pode não atingir o objetivo último da ação fiscalizadora que é fazer com que as normas sejam implementadas no ambiente de trabalho de todas as empresas, seja qual for o seu tamanho. Para isso, entretanto, considera-se fundamental a adoção de medidas que criem as condições para que as MPE efetivamente implementem as normas legais no campo da legislação trabalhista, inclusive no que se refere a saúde e segurança do trabalho. Para isso, tornam-se importantes políticas públicas dirigidas especialmente para esse conjunto de empreendimentos de forma a fornecer-lhes informação, crédito, enfim, suporte para a implantação de um adequado gerenciamento das obrigações trabalhistas.

Para ilustrar a necessidade de políticas associadas, imagine-se uma empresa que descumpra uma norma no quesito segurança do trabalho. Suponha-se que o não cumprimento da norma refira-se ao uso de equipamento de segurança ou implantação de um dispositivo de proteção em uma máquina. A falta de equipamento de segurança ou da proteção na máquina implica num risco pessoal – na medida em que coloca em risco a saúde do trabalhador – e num custo social – na medida em que a lesão do trabalhador deverá ser custeada pela saúde e previdência públicas – decorrente da omissão ou inobservância do empregador, devendo a fiscalização orientá-lo para que cumpra a exigência da lei, o que nesse caso significa comprar os equipamentos de segurança e instalar as proteções adequadas. Porém, dependendo da situação, pode ocorrer do custo de aquisição ser elevado para o porte da empresa, o que a coloca numa situação em que ela irá ser autuada por não ter recursos para aquisição do equipamento/proteção e sofrerá como penalidade a imposição de um multa, que dependendo do seu valor, a MPE não terá como pagar. Ou seja, as condições econômico-financeiras do empreendimento impedem tanto que a empresa se adeque à legislação como a deixa inadimplente frente ao Tesouro por não ter condições de pagamento da multa imposta (e que será recidiva).

Nesses casos, há necessidade de que exista uma política pública que torne o ato da fiscalização do trabalho um mecanismo efetivo para o cumprimento da legislação trabalhista. No caso do exemplo anterior, seria necessário uma política de crédito específica para a aquisição das soluções necessárias à segurança do trabalho para as empresas de micro e pequeno portes, em alguns casos, esse crédito, muito provavelmente, terá que ser realizado em condições favorecidas. Uma vez que as condições para que a MPE possa cumprir a legislação esteja dada, não haverá motivos para que a lei não seja cumprida e, diante disso, a ação da fiscalização do trabalho terá condições de impor o cumprimento das normas legais e aplicar multas sem o risco de tratar igualmente empresas diferentes, tornando mais efetiva a fiscalização.

EQUIPE TÉCNICA

Anselmo Luis dos Santos (Coordenador)

Amilton José Moretto

Ana Carla Magni

Cássio Calvete

Denis Maracci Gimenez

Hildeberto Bezerra Nobre Junior

José Dari Krein

Magda Barros Biavaschi

Mariana Mei de Souza

Viviane de Jesus Forte

Estagiário:

Bruno Donate Magalhães