

**Volume 2**

Normas Regulamentadoras (NR)  
relativas à Segurança e Medicina  
do Trabalho: Percursos para a  
Efetividade do Trabalho Decente

**COLEÇÃO  
ESTUDOS  
ENAMAT**





Coordenação Geral

**Ministro Mauricio Godinho Delgado**

**Ministro Alberto Bastos Balazeiro**

## **Volume 2**

Normas Regulamentadoras (NR)  
relativas à Segurança e Medicina  
do Trabalho: Percursos para a  
Efetividade do Trabalho Decente

# **COLEÇÃO ESTUDOS ENAMAT**



Brasília, DF  
Obra Coletiva ENAMAT  
Fevereiro de 2023

©2023 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho.

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (ENAMAT)

Permitida a reprodução de qualquer parte, desde que citada a fonte.

**Tribunal Superior do Trabalho (TST)**

Presidente: Ministro Lelio Bentes Corrêa

Vice-Presidente: Ministro Aloysio Corrêa da Veiga

Corregedora-Geral da Justiça do Trabalho: Ministra Dora Maria da Costa

**Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (ENAMAT)**

Diretor: Ministro Mauricio Godinho Delgado

Vice-Diretor: Ministro Augusto César Leite de Carvalho

**Coordenação, organização e revisão técnica:**

Maurício Godinho Delgado

Alberto Bastos Balazeiro

Adriene Domingues Costa

Bruno Alves Rodrigues

Dickson Anshah Ribeiro Frempong

**Estagiário**

Ailton Patrício dos Santos Júnior

**Capa:**

Secretaria de Comunicação Social do TST (SECOM)

**Coordenação Editorial:**

Carlos Amaral Filho

**Diagramação:**

Eron de Castro

**Revisão:**

Carmem Menezes

**Impressão e Acabamento:**

ACE Comunicação e Editora EIRE

FICHA CATALOGRÁFICA

N842v2 Normas Regulamentadoras (NR) relativas à Segurança e Medicina do Trabalho : Percursos para a Efetividade do Trabalho Decente : estudos Enamat: volume 2 / Coordenação, organização e revisão técnica: Maurício Godinho Delgado, Alberto Bastos Balazeiro, Adriene Domingues Costa, Bruno Alves Rodrigues e Dickson Anshah Ribeiro Frempong. – Brasília-DF: Obra coletiva Enamat, fev. 2023.

428 p.

ISBN: 978-65-87325-07-1

[Obra elaborada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (ENAMAT) / Tribunal Superior do Trabalho (TST).]

1. Direito do trabalho; 2. Normas regulamentadoras; 3. Medicina do trabalho; I. Delgado, Maurício Godinho (coord.); II. Balazeiro, Alberto Bastos (coord.); III. Costa, Adriene Domingues (org.); IV. Rodrigues, Bruno Alves (org.); V. Frempong, Dickson Anshah Ribeiro (org.); VI. Título.

CDU – 349.3:006(614)

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO  
DE MAGISTRADOS DO TRABALHO (ENAMAT)  
(Gestão 2022/2024)**

**Ministro Mauricio Godinho Delgado**

*Diretor*

**Ministro Augusto César Leite de Carvalho**

*Vice-Diretor*

**CONSELHO CONSULTIVO**

Ministro José Roberto Freire Pimenta

Ministra Delaíde Alves Miranda Arantes

Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte

Desembargadora Márcia Andrea Farias da Silva

Desembargadora Ana Paula Tauceda Branco

Juíza Maria Beatriz Viera da Silva Gubert

**JUIZ AUXILIAR DA DIREÇÃO**

Juiz Bruno Alves Rodrigues

**COMITÊ CIENTÍFICO DE  
ASSESSORAMENTO À PESQUISA**

Desembargador Sérgio Torres Teixeira (Coordenador)

Desembargadora Adriana Goulart de Sena Orsini  
(Subcoordenadora)

Juiz Bruno Alves Rodrigues (Secretário)

Desembargador Edilton Meireles de Oliveira Santos

Juiz Carlos Eduardo Oliveira Dias

Juíza Daniela Lustoza Marques de Souza Chaves

Juiz Flávio da Costa Higa

Juiz Guilherme Guimarães Feliciano

Juízas Bárbara de Moraes Ribeiro Soares Ferrito

Juíza Manuela Hermes de Lima

Juíza Wanessa Mendes de Araújo Amorim

Professor Alexandre dos Santos Cunha

Professora Esther Dweck

**COMISSÃO DE ESTUDOS RELATIVOS A QUESTÕES DE  
GÊNERO NO DIREITO INTERNACIONAL, NO DIREITO  
BRASILEIRO, NA SOCIEDADE E NA MAGISTRATURA**

Juíza PATRÍCIA MAEDA (Coordenadora)

Juiz BRUNO ALVES RODRIGUES (Secretário)

Juíza ANA CRISTINA DA SILVA

Juíza ANA PAULA SEFRIN SALADINI

Juíza DANIELA LUSTOZA MARQUES DE SOUZA CHAVES

Juíza DOROTÉIA SILVA DE AZEVEDO MOTA

Juíza ELIANE COVOLO MELGAREJO

Juíza ELINAY ALMEIDA FERREIRA

Juiz LEONARDO VIEIRA WANDELLI

Juíza MANUELA HERMES DE LIMA

Juíza ROBERTA FERME SIVOLELLA

Juíza BÁRBARA DE MORAES RIBEIRO SOARES FERRITO

Juíza NATÁLIA QUEIROZ CABRAL RODRIGUES

**COMISSÃO DE ESTUDOS RELATIVOS A QUESTÕES DE  
RAÇA NO DIREITO INTERNACIONAL, NO DIREITO  
BRASILEIRO, NA SOCIEDADE E NA MAGISTRATURA**

Juíza Bárbara de Moraes Ribeiro Soares Ferrito  
(Coordenadora)

Juiz Bruno Alves Rodrigues (Secretário)

Juíza Ana Cristina da Silva

Juíza Claudirene Andrade Ribeiro

Juíza Dorotéia Silva de Azevedo Mota

Juíza Eliane Covolo Melgarejo

Juíza Elinay Almeida Ferreira

Juiz Leonardo Vieira Wandelli

Juíza Manuela Hermes de Lima

Juíza Roberta Ferme Sivolella

Juiz Igo Zany Nunes Corrêa

Juíza Patrícia Maeda

Juíza Wanessa Mendes de Araújo

**COMITÊ GESTOR NACIONAL DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO**

**Ministro Alberto Bastos Balazeiro**

*Coordenador*

**Ministra Liana Chaib**

*Vice-Coordenadora -Geral*

**Desembargador Roberto Luiz Guglielmetto**

*Representante da Região Sul*

**Desembargadora Vilma Leite Machado Amorim**

*Representante da Região Nordeste*

**Desembargador Paulo Isan Coimbra da Silva Júnior**

*Representante da Região Norte*

**Juíza do Trabalho Substituta Lorena de Mello  
Rezende Colnago**

*Representante da Região Sudeste*

**Juíza do Trabalho Substituta Ananda Tostes Isoni**

*Representante da Região Centro-Oeste*

13

## **APRESENTAÇÃO**

Ministro Mauricio Godinho Delgado  
Ministro Alberto Bastos Balazeiro

## **PARTE I**

SUSTENTABILIDADE E PROTEÇÃO  
AO TRABALHO DECENTE

19

## **NORMAS REGULAMENTADORAS:UM OLHAR PARA O FUTURO PELO PRISMA DO TRABALHO DECENTE**

Alberto Bastos Balazeiro  
Platon Teixeira de Azevedo Neto  
Afonso de Paula Pinheiro Rocha

31

## **IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO PARA A CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030 DA ONU**

Carlos Henrique Bezerra Leite  
Rosaly Stange Azevedo

51

## **A INEFETIVIDADE DAS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Raymundo Lima Ribeiro Júnior

## **PARTE II**

SAÚDE PÚBLICA, NORMAS SANITÁRIAS E  
A PROTEÇÃO DO TRABALHO DECENTE

69

### **NORMA REGULAMENTADORA N. 32: A IMUNIZAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL PARA O ALCANCE DO TRABALHO DECENTE**

Daniela Rocha Rodrigues Peruca

83

### **O DIÁLOGO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO COM A LEGISLAÇÃO SANITÁRIA: UMA REALIDADE INICIADA NA PANDEMIA DE COVID-19 E QUE DEVE SER APERFEIÇOADA**

Ileana Neiva Mousinho

## **PARTE III**

PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO A RISCOS  
OCUPACIONAIS E À ACIDENTALIDADE

99

### **A INSUFICIÊNCIA DAS NORMAS REGULAMENTADORAS PARA A EFETIVIDADE DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES E ADOECIMENTOS RELACIONADOS AO TRABALHO**

Cirlene Luiza Zimmermann

123

### **TRABALHO NA PESCA E A IMPORTÂNCIA DA NR-30 NO CONTEXTO DA INSUFICIÊNCIA PROTETIVA**

Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho

143 **A (IN)CONCRETUDE DO TRABALHO SEGURO,  
SADIO E EQUILIBRADO NO ÂMBITO DO  
PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RISCO (PGR)**

Zélia Maria Cardoso Montal  
Juliane Caravieri Martins

161 **MEIO AMBIENTE DO TRABALHO  
– ACIDENTES AMPLIADOS**

Leomar Daroncho

187 **O GERENCIAMENTO DOS RISCOS  
OCUPACIONAIS (NR1 MTE)**

Lorena de Mello Rezende Colnago

**PARTE IV**

TRABALHO INSALUBRE E INSEGURO.  
TUTELAS, COMPENSAÇÕES E REPARAÇÕES

203 **A PROTEÇÃO AO BEM-ESTAR DO TRABALHADOR  
NA LIMPEZA URBANA: AVANÇOS E LACUNAS  
DA NORMA REGULAMENTADORA N. 38.**

Lelio Bentes Corrêa  
Helena Martins de Carvalho

219 **INSALUBRIDADE POR HIGIENIZAÇÃO E  
COLETA DE LIXO EM BANHEIRO PÚBLICO  
OU COLETIVO DE GRANDE CIRCULAÇÃO:  
OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI?**

Alexandre Pimenta Batista Pereira

235 **A INSALUBRIDADE NAS ATIVIDADES  
A CÉU ABERTO E A INVALIDADE DA  
PORTARIA SEPRT N. 1.359/2019**

Renan Martins Lopes Belutto

251 **INSALUBRIDADE NO TRABALHO A CÉU  
ABERTO: A PREJUDICIAL E DISCRIMINATÓRIA  
ALTERAÇÃO DO ANEXO 3 DA NR 15 E A OPORTUNA  
REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL  
SUPERIOR DO TRABALHO SOBRE O ANEXO 7**

Luciana Paula Conforti

269 **NORMAS REGULAMENTADORAS E EFETIVAÇÃO  
DO TRABALHO DECENTE POR MEIO DAS  
TUTELAS INIBITÓRIA E REPARATÓRIA**

Felipe Marinho Amaral  
Felipe Fernandes Pinheiro

**PARTE V**

REVISÃO E RESSIGNIFICAÇÃO DAS NORMAS  
DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO

289 **UM OLHAR ATENTO PARA AS RECENTES  
ALTERAÇÕES DAS NORMAS REGULAMENTADORAS  
DE SST E A OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS  
DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO**

Flávio de Oliveira Nunes

299 **NORMAS REGULAMENTADORAS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO: SOB A LEI DO MAIS FORTE, O PROCESSO DE REVISÃO DAS NR**  
Luiz Alfredo Scienza

315 **PROJETO DE LEI N. 3.588/2020 (NR SOBRE MEDIDAS DE PREVENÇÃO, INTERVENÇÃO E GESTÃO DOS RISCOS PSICOSSOCIAIS POR PARTE DO EMPREGADOR): UM POSSÍVEL CONTRIBUTO PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DA SAÚDE MENTAL DO TRABALHADOR**  
Rodrigo Goldschmidt  
Ricardo Jahn

335 **NOVA NORMA REGULAMENTADORA N. 03: ESVAZIAMENTO DOS PODERES DE EMBARGO E INTERDIÇÃO**  
Ilan Fonseca de Souza  
Italvar Filipe de Paiva Medina

351 **DILEMAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO RURAL E AS DIRETRIZES DA NORMA REGULAMENTADORA 31 (PORTARIA SEPRT N. 22677/2020)**  
Denise Vital e Silva  
Homero Batista Mateus da Silva

375 **ASSÉDIO SEXUAL, MEIO AMBIENTE DE TRABALHO HOSTIL E A ATUALIZAÇÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS 1 E 5**  
Ricardo José Macedo de Britto Pereira

391

**O DIREITO À HIGIENE DOS TRABALHADORES  
NA LIMPEZA PÚBLICA URBANA E AS  
NORMAS REGULAMENTADORAS 24 E 38**

Ana Paula Sefrin Saladini  
Sandra Mara Flügel Assad

403

**A “NOVA” NR 1 E A AUTOGESTÃO DO MEIO  
AMBIENTE DO TRABALHO: ENTRE A FICÇÃO,  
A NORMATIVIDADE E A REALIDADE**

Guilherme Guimarães Feliciano  
Paulo Roberto Lemgruber Ebert



### **FRAGMENTOS URBANOS**

Local: Tribunal Superior do Trabalho (TST), quinto andar do Bloco B

Artista: Paulo Torres

Políptico / Técnica Têmpera Acrílica sob tela

Dimensões: 28x1,8 m

Data: 2011

A obra *Fragmentos Urbanos*, criada para o Tribunal Superior do Trabalho, representa a caminhada e as etapas da vida contemporânea. Através de formas e ângulos surgem espaços, onde se pode vivenciar a relação entre o tempo e a cidade. O concreto e a cor se unem e criam uma obra de grande extensão e significado. Ao percorrer os 28 metros da pintura o espectador pode mergulhar na busca constante do artista em traduzir o espaço urbano de forma poética.

# **APRESENTAÇÃO**

**Ministro Mauricio Godinho Delgado**

**Ministro Alberto Bastos Balazeiro**

A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) e o Programa Trabalho Seguro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) trazem à lume a obra “Normas Regulamentadoras (NR) relativas à Segurança e Medicina do Trabalho: Percursos para a Efetividade do Trabalho Decente”.

O livro representa o Volume II da “Coleção Estudos Enamat”, um projeto lançado no Supremo Tribunal Federal (STF), quando da realização do “Seminário Internacional Direitos Constitucionais e Relações de Trabalho: Caminhos das Cortes Superiores para a Efetividade da Justiça Social”, evento correalizado pelo STF, pelo TST e pela Enamat entre os dias 2 e 3 de março de 2023.

Dando sequência ao compromisso de efetividade dos “Direitos Humanos Sociais”, tema do Volume I da Coleção, esta obra, organizada pela Enamat juntamente ao Programa “Trabalho Seguro”, materializa um dos principais escopos desta Coleção, qual seja, o de aprimorar a institucionalização de canais entre a Escola Nacional e os Programas permanentes consolidados no âmbito do TST e dos Conselhos Superiores do Poder Judiciário.

O esforço presta-se a otimizar o fomento ao estudo e à produção de repertório doutrinário, ação imprescindível tanto à formação da magistratura nas dimensões constantes da tabela de competências da Enamat, quanto à produção de subsídios imprescindíveis à efetividade das atividades dos programas permanentes em suas elevadas missões, todos eles com pautas convergentes e interseccionais em prol da efetividade dos Direitos Humanos (trabalho seguro, erradicação do trabalho infantil e incentivo a aprendizagem, comissões de estudo de questões de gênero e raça, combate ao trabalho em condições análogas à escravidão e ao tráfico de pessoas, comissão nacional de efetividade da execução trabalhista, que se destacam entre tantos outros relevantes órgãos).

A sinergia entre Escola e Programas potencializa as ações formativas de magistradas e magistrados através da colaboração dos gestores dos programas enquanto agentes de formação, ao tempo em que qualifica os próprios atores dos Programas, para o esmerado desempenho do múnus que recai sobre eles.

O Programa Trabalho Seguro, regulamentado pela Resolução CSJT n. 324/2022, tem os seguintes escopos e linhas de atuação: implementação de políticas públicas de defesa do meio ambiente, da segurança e da saúde no trabalho; assistência social às vítimas de acidentes de trabalho; incentivo ao diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, ações educativas, pedagógicas e de capacitação profissional; promoção de estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos acidentes de trabalho e doenças ocupacio-

nais no Brasil. Com mais de um decênio de atividades, para além do legado de profícua atuação na prevenção a acidentes de trabalho, tem se caracterizado por ser exatamente ponte de debate e diálogo democrático constantes para a construção de relações de trabalho mais seguras e saudáveis.

Como resultado da confluência de esforços entre Enamat e Programa Trabalho Seguro, ganham os jurisdicionados, que passam a contar com uma magistratura mais capacitada e empenhada, além da própria sociedade civil, que recebe um produto de pesquisa e de estudo de elevada qualidade técnica, material extremamente importante para o debate social acerca de matérias de relevo, a exemplo do objeto da presente obra, que trata dos percursos para o trabalho decente, através de proposições, ressignificações e críticas pertinentes às normas de saúde, segurança e medicina do trabalho.

Magistrados, procuradores do trabalho, auditores fiscais do trabalho e pesquisadores debruçaram-se sobre temas afetos à “sustentabilidade e proteção ao trabalho decente”, à “saúde pública, normas sanitárias e proteção ao trabalho decente”, à “prevenção e precaução a riscos ocupacionais e à acidentalidade”, ao “trabalho insalubre e inseguro: tutelas, compensações e reparações”, e à “revisão e ressignificação das normas de saúde e segurança do trabalho”.

O resultado deste esforço coletivo foi a produção de uma obra cujo conteúdo merece ser visitado por todos aqueles irmanados à elevada causa de promoção do trabalho decente.

Brasília, abril de 2023.



**PARTE I**  
SUSTENTABILIDADE  
E PROTEÇÃO AO  
TRABALHO DECENTE



# **NORMAS REGULAMENTADORAS: UM OLHAR PARA O FUTURO PELO PRISMA DO TRABALHO DECENTE**

**Alberto Bastos Balazeiro**

Ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Doutorando em Direito – IDP. Mestre em Direito – UCB. Ex-Procurador-Geral do Trabalho.

**Platon Teixeira de Azevedo Neto**

Doutor em Direito pela UFMG. Mestre em Direitos Humanos pela UFG. Professor Permanente do Programa stricto sensu de Direito e Políticas Públicas e Professor Adjunto de Direito Processual do Trabalho na UFGO com pesquisas nas áreas de Políticas Públicas, Direito do Trabalho e Direito Internacional Público. Juiz Titular de Vara do Trabalho do TRT da 18ª Região (Goiás).

**Afonso de Paula Pinheiro Rocha**

Doutor em Direito – Unifor. MBA em Direito Empresarial – FGV/Rio. Pós-Graduado em Controle na Administração Pública – ESMPU. Procurador do Trabalho.

## INTRODUÇÃO

Esta coletânea de artigos decorre do trabalho conjunto entre a Enamat e o Programa Trabalho Seguro e representa, exatamente, a sinergia positiva existente entre a formação continuada, não só de magistrados, mas de toda a comunidade jurídica, quanto aos padrões normativos de saúde e segurança no trabalho e a efetivação das premissas do trabalho decente.

Com efeito, a pesquisa e a difusão acadêmica de temas relevantes sobre saúde e segurança no trabalho é diretriz essencial do Programa Trabalho Seguro desenvolvido pelo TST. Somente por meio dessa verticalização de estudos e difusão entre os diversos atores sociais da seara trabalhista é que se poderá ter uma repercussão concreta na litigiosidade difusa e na atenção quanto aos parâmetros de saúde e segurança no trabalho.

Assim, é grande honra podermos participar de uma obra que já nasce com nobre propósito e, invariavelmente, agregará valor a toda a infraestrutura acadêmica necessária para que os aspectos ambientais da categoria do trabalho decente possam existir de forma concreta e efetiva.

Há de se louvar e elogiar sobremaneira a atenção e zelo com a temática por parte da Enamat e seu diretor, o ministro Maurício Godinho Delgado, em face do reconhecimento de uma ação integrada para lançar bases formativas para o aprimoramento e o refinamento da atenção dos órgãos jurisdicionais trabalhistas para com as questões de saúde e segurança.

O presente texto compõe-se de análise mais geral sobre as normas regulamentadoras e o trabalho decente, passa aos desafios para uma cultura da saúde e da segurança no trabalho, trata resumidamente do passado e expõe as perspectivas para a regulamentação no futuro e, por fim, examina questões específicas que podem exigir detalhamento ou nova regulamentação em razão das excepcionalidades de certas áreas e profissões. É o que virá a seguir.

## 1 NORMAS REGULAMENTADORAS E TRABALHO DECENTE

As Normas Regulamentadoras (NRs) são importantes balizas regravativas porque estabelecem as normas e os procedimentos obrigatórios para garantir a saúde e a segurança dos trabalhadores em ambientes de trabalho no Brasil e possuem “plena eficácia normativa”.<sup>1</sup> Elas fornecem diretrizes claras sobre ques-

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, 2011, p. 136.

tões como prevenção de acidentes, equipamentos de proteção individual, condições de trabalho, meio ambiente, entre outros. As Normas Regulamentadoras “obrigam, nos termos da lei, empregados e empregadores, urbanos e rurais”, e em relação ao regime celetista, também são de observância “obrigatória pelas organizações e pelos órgãos públicos da administração direta e indireta”,<sup>2</sup> a fim de minimizar os riscos de acidentes e doenças ocupacionais, além de garantir que os trabalhadores tenham direitos e condições adequadas de trabalho.

A relação entre trabalho decente e as NRs é estreita, uma vez que as NRs são relevante ferramenta para alcançar o objetivo de oferecer ambiente de trabalho seguro e saudável, que é uma condição fundamental para o trabalho decente. Este conceito, consagrado pela OIT, é entendido como aquele que oferece condições justas e humanas de trabalho, incluindo saúde e segurança, remuneração justa, proteção contra a discriminação e abuso, entre outros aspectos<sup>3</sup> e condensam os assim considerados como “Direitos humanos dos trabalhadores”.<sup>4</sup>

Vale ressaltar que o ambiente de trabalho seguro e saudável passou a ser componente daquilo que se convencionou chamar de **trabalho decente** pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) a partir da 110.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em junho de 2022, agregando-o aos objetivos estratégicos estabelecidos anteriormente na Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho de 1998, quais sejam: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.<sup>5</sup> O quinto elemento passou a ser o seguinte: Segurança e Saúde no Trabalho.

A OIT elencou duas convenções para cada um dos objetivos e tem promovido grande esforço para ratificações desses tratados internacionais de direitos humanos relacionados a esses eixos estratégicos.<sup>6</sup> Com a inserção do quinto

---

2 CAMISASSA, 2022, p. 12.

3 BRITO FILHO, 2016. p. 52.

4 DELGADO e DELGADO, 2017, p. 184.

5 AZEVEDO NETO, 2015, p. 63.

6 AZEVEDO NETO, 2021, p. 72.

elemento, passaram a ser 10 as Convenções Fundamentais da OIT, acrescentando-se, às anteriores, acerca dos elementos retro mencionados: a) Convenções 29 e 105, em relação ao trabalho forçado; b) Convenções 138 e 182, acerca do trabalho infantil; c) Convenções 100 e 111, sobre discriminação; d) Convenções 98 e 87, referentes à liberdade sindical; e) a Convenção n. 155 (ratificada pelo Brasil e em vigor) e a n. 187 (ainda não ratificada pelo Brasil), todas elas emanadas da OIT. Isso demonstra a importância que o tema da saúde e da segurança possui hoje para o mundo do trabalho. Infelizmente os números de acidente de trabalho no Brasil e no mundo ainda são alarmantes, sendo necessárias políticas públicas e envolvimento institucional para que cessem, ao máximo, esses fatídicos acontecimentos que ceifam vidas e reduzem a saúde do trabalhador.

Nessa esteira, torna-se fundamental cumprir com rigor e fiscalizar a observância das NRs na realidade das empresas, pois as regras e os procedimentos são essenciais para a preservação da saúde e da segurança, já que falhas e omissões podem custar a vida, sendo que, no mínimo, trazem sérios prejuízos ao bem-estar e à saúde do trabalhador. Sabe-se, ainda, que existem desafios a enfrentar, a fim de proporcionar concretude a essas normas, que serão tratadas, resumidamente, adiante.

## **2 OS DESAFIOS NA EFETIVIDADE DE UMA CULTURA DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO**

Existem vários desafios que precisam ser enfrentados para implementar uma cultura de saúde e segurança no trabalho, incluindo:

1. Falta de comprometimento da liderança dentro das empresas e dos órgãos: é importante que a liderança esteja comprometida com a saúde e segurança no trabalho e que faça um esforço consciente para transmitir essa importância a todos os funcionários.
2. Conhecimento limitado sobre os riscos: muitos funcionários podem não ter conhecimento suficiente sobre os riscos envolvidos em suas atividades diárias, o que pode dificultar a implementação de medidas de segurança eficazes.
3. Atitudes negativas dos funcionários: alguns funcionários podem ter atitudes negativas em relação às normas de saúde e segurança no trabalho, o que pode tornar difícil a implementação de uma cultura segura.

4. Falta de recursos financeiros e tecnológicos: implementar uma cultura positiva em relação à promoção da saúde e segurança no trabalho pode requerer investimentos em recursos financeiros e tecnológicos, o que pode ser um desafio para algumas empresas.
5. Mudanças de comportamento difíceis: implementar um ambiente de saúde e segurança no trabalho pode requerer mudanças no comportamento e nas práticas dos funcionários, o que pode ser difícil de alcançar.

Esses desafios podem ser superados com ações conscientes, treinamento e sensibilização dos funcionários empregados, além de investimentos em tecnologias e recursos para garantir a segurança no meio ambiente laboral.

### **3 OLHANDO PARA O FUTURO – SEARAS SOCIAIS QUE DEMANDARÃO A ATENÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO DE NOVAS NRS**

Antes de entrar no exercício reflexivo doutrinário de olhar para o futuro das NRs, é de todo salutar que se retire um momento para entender a origem desse caminhar histórico.

A evolução histórica das normas de saúde e segurança no trabalho tem sido influenciada por vários fatores, incluindo avanços tecnológicos, mudanças nas condições laborais e crescente conscientização sobre os riscos para a saúde e segurança dos trabalhadores. Alguns dos principais marcos na evolução dessas normas incluem:

1. Século XIX: durante esse período, ocorreram grandes mudanças na indústria, incluindo a introdução de máquinas e processos mais complexos. Isso levou ao surgimento de novos riscos para a saúde e segurança dos trabalhadores, o que resultou em campanhas para regulamentar as condições de trabalho.
2. Primeira Guerra Mundial: durante a guerra, as condições de trabalho tornaram-se mais perigosas, o que levou a uma maior conscientização sobre a importância da saúde e segurança no trabalho.
3. Década de 1920: nesta época, foram realizadas várias conferências internacionais sobre saúde e segurança no trabalho, resultando na criação de normas para regulamentar as condições de trabalho.

4. Década de 1960: neste período, ocorreu grande expansão da indústria, o que levou a uma maior conscientização sobre a importância da saúde e segurança no trabalho. A criação de leis nacionais e regulamentos internacionais começou a ser vista como necessária para proteger os trabalhadores.
5. Atualidade: existem hoje várias normas e regulamentos internacionais que abrangem a saúde e segurança no trabalho, incluindo a OIT e a Agência Internacional para a Investigação do Câncer (IARC). Essas normas visam proteger os trabalhadores de todo o mundo e garantir que eles tenham condições seguras e saudáveis. A título de exemplo, além das Convenções Fundamentais acima mencionadas, podem ser destacadas ainda as seguintes Convenções da OIT diretamente ligadas à questão da saúde: a Convenção 115 (Proteção contra Radiação), a Convenção 136 (sobre Benzeno), a Convenção 139 (sobre Câncer Ocupacional), a Convenção 148 (sobre Ambiente de Trabalho, especialmente Poluição do Ar, Ruído e Vibração), Convenção 162 (sobre Amianto) e a Convenção 170 (sobre Produtos Químicos).

A evolução dessas normas no âmbito internacional e interno tem sido importante para assegurar que as condições de trabalho sejam seguras e saudáveis para os trabalhadores em todo o mundo, a fim de que continue a ser um processo em constante evolução.

Inegavelmente essa evolução não é uniforme nos países e, no caso brasileiro, apesar dos inegáveis avanços e expansão progressiva das NRs, ainda existe um número de diplomas ainda por crescer.

Perceba-se que existem, atualmente, 38 NRs, sendo a mais recente a NR-38 (vigência a partir de 2 de janeiro de 2024, conforme Portaria MTP n. 4.101, de 16 de dezembro de 2022), voltada a estabelecer os requisitos e as medidas de prevenção para garantir as condições de segurança e saúde dos trabalhadores nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Em termos de NRs que estão sendo discutidas, o MTE tem estado trabalhando em revisões e atualizações regulares das NRs existentes. Várias das NRs já sofreram alterações recentes e, consoante a última agenda regulatória deliberada pela Comissão Tripartite Permanente, múltiplas NRs ainda serão objeto de revisão.

Com efeito, existe constante discussão sobre a efetividade e a eficiência das NRs e sobre a necessidade de atualizá-las para acompanhar o avanço tecnológico e as mudanças nas condições de trabalho. O objetivo final parece ser que as NRs estejam sempre alinhadas às melhores práticas e ofereçam a máxima proteção possível à saúde e segurança dos trabalhadores no Brasil.

Assim, é de todo interessante buscar parâmetros internacionais para contrastar e mensurar a extensão das temáticas já englobadas pelo *framework* regulatório pátrio. Um padrão útil nessa investigação são as “Normas OSHA”. A OSHA (*Occupational Safety and Health Administration*) é uma agência federal dos Estados Unidos responsável por estabelecer e implementar regulamentos e normas de segurança e saúde no trabalho. A OSHA foi criada em 1970 como parte da Lei de Segurança e Saúde Ocupacional de 1970. Existem, atualmente, mais de 100 normas OSHA, que cobrem ampla gama de questões de segurança e saúde no trabalho, sendo aplicáveis a todas as empresas dos Estados Unidos, independentemente do tamanho ou da natureza de suas atividades – é responsabilidade de cada empresa seguir as normas e implementar práticas seguras e saudáveis, adequadas para proteger seus trabalhadores.

Parece lícito afirmar que é possível imaginar que existe ainda todo um campo de atividades que irão demandar uma reflexão mais aprimorada sobre *standards* básicos e obrigatórios para a questão da saúde no meio ambiente laboral.

Assim, entramos no cerne da reflexão deste estudo – quais seriam os segmentos econômicos ou atividades que se afiguram como potenciais temas futuros para o avanço das NRs?

Para responder de forma adequada a questão, convém elencar os parâmetros que se mostram necessários para a edição de uma nova NR, notadamente:

1. Análise de risco: a proposta de uma nova NR deve ser baseada em uma avaliação dos perigos e riscos associados a uma determinada atividade ou setor de trabalho.
2. Efetividade: a nova NR deve ser efetiva na prevenção de acidentes e doenças ocupacionais.
3. Tecnologia e práticas avançadas: as propostas de novas NRs devem ser baseadas nas novas tecnologias e sistemas mais avançados disponíveis, a fim de garantir a máxima proteção possível para os trabalhadores.
4. Consenso e participação: a proposta de uma nova NR deve ser baseada em um amplo consenso entre os *stakeholders* envolvidos, incluindo trabalhadores, empregadores, especialistas e autoridades regulatórias.

5. Flexibilidade: as NRs devem ser flexíveis o suficiente para permitir a adaptação às mudanças tecnológicas e às condições de trabalho.

Assim, em atenção a esses critérios, podemos identificar alguns temas que parecem atender a todos os pontos, notadamente pela relevância atual e futura, e serão examinados a seguir.

### **3.1. Normas de saúde e segurança para a nova Bioeconomia – os “trabalhos verdes”**

A bioeconomia é uma abordagem econômica que busca desenvolver uma economia baseada em recursos biológicos renováveis, com o objetivo de produzir bens e serviços de maneira sustentável e equilibrada. Isso inclui a produção de alimentos, materiais, biocombustíveis, medicamentos e outros produtos baseados em fontes biológicas, tais como plantas, animais e micro-organismos.

Essa nova abordagem é tida como uma alternativa para o modelo econômico convencional, baseado em fontes de energia fósseis e na exploração excessiva dos recursos naturais. A implementação da bioeconomia é vista como um caminho para o desenvolvimento econômico sustentável, que prioriza a conservação dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e o bem-estar social.

É dentro desta noção de bioeconomia que se discute a dimensão social da sustentabilidade, notadamente em relação aos chamados “trabalhos verdes”. A OIT define **trabalhos verdes** como aqueles que contribuem para a preservação e a melhoria do meio ambiente, além de promover o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social. Esses trabalhos são oportunidade para combinar proteção ambiental com geração de emprego e crescimento econômico.

A OIT considera que eles podem incluir ampla gama de atividades, como a produção de energia renovável, a reciclagem, a agricultura sustentável, a conservação de recursos naturais e a gestão de resíduos. Podem ser realizados em diferentes setores econômicos, como energia, construção, transporte, agricultura e pecuária, florestas e outros.

A OIT acredita ainda que os trabalhos verdes são importante estratégia para combater a mudança climática, promover a conservação dos recursos naturais e melhorar as condições de vida das pessoas, especialmente para aqueles em situação de pobreza e vulnerabilidade. O referido organismo internacional tra-

balha para promover políticas públicas e práticas empresariais que incentivem a criação de trabalhos verdes e a inclusão dos trabalhadores nesse setor.

As NRs devem respeitar as normas internacionais, como as Convenções da OIT, devem buscar atender ditames constitucionais, como o previsto no art. 7.º, XXII, que considera ser direito dos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” e os dispositivos infraconstitucionais, como os constantes da CLT.

Mas não é simples adequar as normas a todas as realidades e se faz necessário sensibilidade para solução de questões práticas. Por exemplo, no caso das empresas que possuem trabalhadores que atuam na coleta de resíduos sólidos urbanos, haverá necessidade de adaptação até a entrada em vigor dela, em 2024. Serão necessárias mudança de cultura e considerável adaptação para seguir todas as determinações. Além disso, muitos desafios precisam ainda ser vencidos para a promoção de um desenvolvimento sustentável e bem-estar para todos, gerando proteção ambiental combinada com crescimento econômico. Outra categoria que merece atenção especial é dos profissionais de segurança pública, como veremos a seguir.

### **3.2. Normas de saúde e segurança para profissionais de segurança pública**

Os profissionais de segurança pública estão sujeitos aos mesmos regulamentos e normas de saúde e segurança no trabalho aplicáveis a outros setores de trabalho, incluindo as NRs do Ministério do Trabalho do Brasil. Além disso, existem regulamentos e diretrizes específicos que se aplicam aos profissionais de segurança pública, como policiais, bombeiros e guardas municipais, que possuem natureza e riscos diferenciados em relação a outros trabalhadores.

Exemplos de normas aplicáveis aos profissionais de segurança pública incluem a NR-6, que traz requisitos para o uso de equipamentos de proteção individual (EPI); a NR-20, que apresenta diretrizes para a realização de atividades e operações perigosas; a NR-26, que dispõe sobre prevenção de incêndios e pânico; e a NR-35, que estabelece requisitos para o trabalho em altura.

Além dessas normas, os profissionais de segurança pública também estão sujeitos a diretrizes e regulamentos estabelecidos pelos seus respectivos departamentos de segurança pública e forças armadas, que podem incluir requisitos

específicos para o uso de armas, veículos, equipamentos de comunicação e outros.

Diante do crescimento exponencial da população carcerária e o reconhecido estado de coisas inconstitucional no Sistema Prisional, parece que os profissionais de segurança pública e unidades/estabelecimentos de segurança são um espaço propício para a edição de nova NR.

Nesse ponto, merece destaque o Termo de Cooperação Técnica celebrado entre o CNJ e o MPT que visa, entre outras questões, realizar estudos e compartilhamento de informações, conhecimentos e experiências com vistas à melhoria das normas de saúde e segurança no trabalho de todos que laboram no sistema prisional.<sup>7</sup> Assim, percebe-se que os profissionais que atuam nesse sistema precisam de uma regulamentação especial, diante das circunstâncias excepcionais de suas atividades, assim como também os trabalhadores em plataformas digitais, como se verá a seguir.

### **3.3. Normas de saúde e segurança para os trabalhadores mediados por plataformas tecnológicas**

Para além da polêmica sobre a configuração ou não de vínculo empregatício relativamente aos trabalhadores por plataformas digitais, também conhecidos como “trabalhadores digitais” ou “trabalhadores de plataforma”, deveria ser autoevidente que estão sujeitos às mesmas normas de saúde e segurança no trabalho que se aplicam a outros trabalhadores, independentemente da forma como o trabalho é prestado.

Nesse sentido, parece ser inerente a um *quantum* essencial de dignidade humana, reconhecer trabalhadores:

1. Proteção contra acidentes de trabalho: os trabalhadores digitais devem ser protegidos contra riscos físicos, como lesões causadas por equipamentos ou má postura durante o uso de dispositivos digitais.
2. Proteção contra riscos psicossociais: os trabalhadores digitais podem estar sujeitos a pressão excessiva, estresse e outros riscos psicossociais e devem ser protegidos contra esses perigos.

---

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/TCOT\\_037\\_2020.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/TCOT_037_2020.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.

3. Proteção da privacidade e da segurança da informação: os trabalhadores digitais devem ter seus dados pessoais e profissionais protegidos de vazamentos ou invasões de privacidade.
4. Direitos trabalhistas: os trabalhadores digitais devem ter acesso a direitos trabalhistas básicos, como proteção contra demissão sem justa causa, férias pagas e proteção contra assédio e discriminação.

As normas específicas que se aplicam aos trabalhadores digitais variam de país a país, mas geralmente seguem as normas internacionais de saúde e segurança no trabalho. Além disso, muitos países estão em processo de adaptar suas leis trabalhistas para incluir explicitamente os trabalhadores digitais.

Dito isso, uma NR própria para os trabalhadores por plataformas digitais poderia ser um fio condutor do reconhecimento desses direitos mínimos de saúde e segurança, bem como fomentando o senso de identidade e tratamento mínimo a este crescente grupo de trabalhadores, muitas vezes em situações precárias de trabalho.

## **CONCLUSÃO**

A iniciativa da Enamat e do Programa Trabalho Seguro do TST efetiva algo inédito na busca pela difusão do conhecimento no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista. A presente coletânea sobre as NRs com vistas à efetividade do trabalho decente possui grande potencial catalisador e transformador, com possibilidade de reverberação em diversos setores da sociedade.

As NRs possuem a capacidade de alcançar com mais concretude o chão da fábrica, os escritórios e os mais diversos ambientes de trabalho e proporcionar uma realização mais efetiva da tutela da saúde e segurança do trabalhador, pois constitui o mais elevado grau de refinamento normativo e detalhamento das condições laborais.

Mas são muitos os desafios que ainda se apresentam para implementação de uma cultura de saúde e segurança no trabalho no Brasil, conforme acima demonstrado, e que envolvem, entre outras coisas, comprometimento da liderança empresarial, maior conhecimento das normas, respeito às regras, maiores investimentos e mudança de comportamento, podendo haver a superação dos óbices com ações conscientes nas empresas e maiores investimentos em prol da segurança no ambiente de trabalho.

Ademais, é preciso compreender todo o passado de lutas e de construção das normas internacionais e internas até se chegar ao aparato normativo existente atualmente, com o número significativo de NRs no cenário brasileiro, mas que ainda exige aprimoramento, adaptação, preenchimento de lacunas e maior engajamento de todos os envolvidos na relação capital-trabalho.

Além dos obstáculos gerais, faz-se necessário, ainda, observar com mais acuidade algumas situações específicas que merecem uma atenção e não se encaixam necessariamente nas regras amplas das NRs, desafiando talvez uma regulamentação especial, como é o caso dos “trabalhos verdes”, dos profissionais de segurança pública e dos trabalhadores em plataformas digitais.

Enfim, a matéria não é só interpretativa das normas atuais, mas também exige uma reflexão crítica sobre o que há e sobre o que pode vir, sendo esta obra uma semente que certamente produzirá bons frutos na comunidade jurídica e pode significar, também, um despertar para a necessidade de expansão da proteção do meio ambiente laboral nos mais diversos setores produtivos e ainda repercutir positivamente nas políticas públicas brasileiras.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **O trabalho decente como um direito humano**. São Paulo: LTr, 2015.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **Controle de Convencionalidade em matéria trabalhista**. Brasília: Venturoli, 2021.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro. **Trabalho decente: análise jurídica, trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2016.

CAMISASSA, Mara Queiroga. **Segurança e saúde no trabalho**. 8. ed. São Paulo: Método, 2022.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e direitos fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

# IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO PARA A CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030 DA ONU

## **Carlos Henrique Bezerra Leite**

Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium* Conimbrigae/ Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal (2021). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001), Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1986). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória-FDV, onde leciona Direitos Humanos Sociais e Metaindividuais. Líder do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da FDV. Professor de Direito Processual do Trabalho I do Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória-FDV. Ex-Professor Associado I do Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, onde lecionava Direitos Humanos e Direito Processual do Trabalho. Desembargador (aposentado) do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/ES. Advogado e Consultor Jurídico. Foi Diretor da Escola Judicial do TRT da 17ª Região (biênio 2009/2011). Ex-Procurador Regional do Trabalho do Ministério Público do Trabalho (1993/2007). Vice-Presidente do TRT da 17ª Região/ES (biênio 2011/2013). *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/4640554588143937>. *Orcid*: <https://orcid.org/0000-0001-7487-0971>. *E-mail*: [chbezerraleite@gmail.com](mailto:chbezerraleite@gmail.com).

## **Rosalystange Azevedo**

Doutoranda e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Participação no Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da FDV. Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região. Diretora Cultural da Associação dos Magistrados Trabalhistas da 17ª Região. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/0189507825502055>. *Orcid*: <https://orcid.org/0000-0001-8156-7954>. *E-mail*: [rosalystange@terra.com.br](mailto:rosalystange@terra.com.br).

## INTRODUÇÃO

O presente texto constitui tentativa de contribuir para a otimização e concretização do direito fundamental ao trabalho seguro, apresentando reflexões sobre os desafios do Programa Trabalho Seguro do TST, na implementação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da crítica à globalização neoliberal pelo conceito de globalização contra-hegemônica de Boaventura de Sousa Santos.

A Agenda 2030 é pacto global em prol do desenvolvimento humano, no qual os países signatários comprometeram-se a adotar medidas para promover o desenvolvimento sustentável até 2030. A ONU definiu “Agenda 2030”, conceituando-a como “um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” constituído por 17 ODS, 169 metas globais e 231 indicadores, os quais orientam medidas nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Novo acordo foi firmado em setembro de 2019, na sede da ONU.<sup>1</sup>

O principal objetivo da Agenda 2030 é buscar melhores condições de vida a todos os indivíduos, priorizando o atendimento às necessidades básicas, por meio de um processo de realização das políticas de gestão econômica, política e social que implemente a sustentabilidade sem abrir mão do respeito ao meio ambiente e melhores condições de vida a todos os homens e mulheres.

O fio condutor metodológico da pesquisa é o histórico-dialético, pela visão do conhecimento não como processo contínuo,<sup>2</sup> buscando identificar as contradições específicas que possibilitam reflexões sobre o tema que propomos, voltadas ao debate da centralidade dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O artigo contém quatro partes. Na primeira, analisamos o processo histórico-social que culminou na aprovação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Em sequência, descrevemos os objetivos do Programa Trabalho Seguro do TST como exemplo de política pública que busca propostas para o desenvolvimento socioeconômico, na forma preconizada pela Agenda 2030 da ONU. Em seguida, abordamos os quatro alargamentos conceituais propostos por Boaventura de Sousa Santos, para se compreender a

---

1 BRASIL, 2020a.

2 KONDER, 2008, p. 43.

política do direito no contexto atual de globalização. Por fim, concluímos que o Programa Trabalho Seguro do Tribunal Superior do Trabalho se harmoniza com a Agenda 2030 da ONU e constitui importante instrumento de concretização de direitos sociais e econômicos e culturais, desenvolvido a partir de processos institucionais que se colocam em uma posição contra-hegemônica do projeto neoliberal, buscando construir políticas públicas que compreendam a historicidade da comunidade e as mazelas locais, estratégias construídas mediante o diálogo inclusivo e plural, voltado à promoção da segurança do trabalho e dignidade da pessoa do trabalhador.

Eis, então, o problema a ser investigado no presente artigo: qual a importância do Programa Trabalho Seguro do TST para concretização da Agenda 2030 da ONU?

## **1 DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS**

O mundo racionalizado da economia capitalista do Estado burocrático moderno, fenômeno típico do Ocidente, produziu transformações nas sociedades, não apenas nas formas de organização produtiva, com a expansão comercial a níveis globais, mas também na forma de vida e percepção do futuro da humanidade: “O cenário pós-moderno é marcadamente cibernético, informático e informacional”.<sup>3</sup> As ciências apresentavam a concepção de progresso linear da história, tributando ao desenvolvimento da filosofia e tecnologia a transformação da sociedade em um mundo melhor.

As grandes promessas de abundância e felicidade do sujeito racional e autorreferente, apresentadas pelos discursos iluministas do final do século XIX e início do século XX esfacelaram diante dos horrores e atrocidades cometidos durante os dois conflitos. A Segunda Guerra Mundial causou a morte de cerca de 40 milhões de civis e 20 milhões de soldados.<sup>4</sup>

O mundo passou a ter nova realidade geopolítica, dividida em dois blocos, com propostas ideológicas opostas.<sup>5</sup> A política internacional foi delineada pelas ameaças da guerra fria desde o término da Segunda Guerra até o fim da década

---

3 LYOTARD, 1984, p. 20.

4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021.

5 GASPAR, 2015, p. 267-268.

de 1980, estabelecendo os parâmetros das relações entre os países de acordo com as distintas visões de mundo e estratégias de poder.

A ideia de elaboração de uma carta de direitos das Nações Unidas foi recusada pelos Estados Unidos em 1944. Assim, a carta da ONU não reconheceu um rol de direitos humanos, mas incluiu tais direitos como um objetivo futuro e incluiu a previsão de criação de um órgão para sua promoção e reconheceu a importância da paz e da segurança internacional. Em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi finalmente adotada pela Assembleia Geral da ONU, após várias fases de discussão, incluindo o debate sobre as relações de gênero, levantado por Eleanor Roosevelt, que defendeu a substituição da palavra homem por humanos, com a finalidade promover a igualdade entre homens e mulheres, o que acabou sendo aceito entre os representantes presentes.<sup>6</sup>

A Carta das Nações Unidas seguiu os parâmetros previstos pela ordem constitucional internacional e as propostas dos representantes de países que faziam parte dos grupos de trabalho encarregados da redação da Declaração, incluindo dispositivos que abarcam tanto os direitos civis e políticos, em seus artigos 1 a 21, quanto os econômicos, sociais e culturais, nos artigos 22 a 27, sem previsão de uma hierarquização ou classificação entre eles.<sup>7</sup>

A partir dos anos 1970 e 1980 inicia-se o debate acerca do detalhamento dos Direitos Humanos. O *International Bill of Rights* constitui-se, portanto, por dois textos: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), ambos aprovados em 1966. A partir da decisão pela elaboração dos textos, transcorreram mais de 10 anos de debate no terceiro comitê, depois mais 20 anos para serem aprovados pela Assembleia Geral. Os dois pactos são considerados vinculantes por estabelecerem obrigações aos Estados que aderirem, seja por ratificação ou simplesmente por assinatura. O princípio da *pacta sunt servanda* encontra-se previsto expressamente no artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e sua inobservância implica violação ao Direito Internacional Público. A Convenção de Viena foi ratificada no Brasil em 2009.<sup>8</sup>

---

6 TEREZO, 2011, p. 30.

7 TEREZO, 2011, p. 32.

8 BRASIL, 2009.

Os motivos pelos quais os direitos foram divididos em dois pactos é tema que deve ser compreendido à luz do cenário político internacional à época de sua elaboração. O mundo encontrava-se dividido entre dois blocos de países, com sistemas políticos e econômicos e propostas ideológicas políticas e econômicas opostas, que travavam entre si uma guerra silenciosa, a chamada Guerra Fria. A agenda política mundial era orientada pelas duas concepções ideológicas: o socialismo e o capitalismo. O debate sobre como se daria a construção dos direitos humanos seguiu a essa lógica, desaguando na elaboração de dois tratados. Na defesa dos direitos civis e políticos, com rastro nos direitos de liberdade, encontrava-se o bloco liderado pelos Estados Unidos da América e, de outro, o bloco socialista, capitaneado pela União das Repúblicas socialistas, com um discurso de proteção dos direitos econômicos e sociais.<sup>9</sup>

A divisão dos Direitos Humanos em dois pactos foge ao princípio da razoabilidade, uma vez que a dignidade é um valor histórico-social, sobre o qual todo o ordenamento jurídico está fundamentado. Não há vida sem alimento; não é possível a liberdade sem condições adequadas de moradia, alimentação e trabalho digno. Como afirmam Cunha e Scarpi:<sup>10</sup> “a dignidade da pessoa humana não é invenção do legislador nem criação dos juristas, tendo o Direito apenas albergado tal ideia na forma normativa de princípio jurídico”, seja no plano interno ou externo, não sendo possível a defesa dos direitos da pessoa humana em rol taxativo ou hierárquico.

A dificuldade em se discutir esse tema tem a ver com a necessária conceitualização latino-americana dos direitos humanos, a qual deve ter como ponto de partida as lutas dos movimentos sociais pela concretização dos direitos humanos, principalmente os de feição social, em razão das profundas mazelas sociais existentes nos países do Sul Global. Nesse sentido, essa mesma disputa de forças antagônicas, verificadas ao tempo da divisão dos dois pactos, persiste nos embates teóricos e nas arenas políticas, sendo necessário pensar em estratégias para conferir legitimidade ao homem comum, para que este encontre seu lugar de expressão.

Nesta perspectiva, necessário se faz o reconhecimento de lutas de poder em uma construção permanente, de forma que os direitos humanos deixem de ser compreendidos com compleições metafísicas e se convertam em pautas

---

9 WEIS, 2000, p. 294.

10 CUNHA e SCARPI, 2007, p. 72.

linguísticas, políticas e legais permanentes, que empoderem os grupos sociais cujos direitos são violados historicamente.

Boaventura de Sousa Santos<sup>11</sup> traz interessantes reflexões sobre dois processos institucionais que se colocam em posições opostas. Em um extremo, desenvolve-se uma globalização hegemônica construída a partir de países centrais, modelos que são aceitos historicamente como dados postos e que foram projetados na consciência dos países do Sul global, em um processo de violência imperialista que não sucumbiu com a independência formal das colônias. Em outro vértice encontra-se a chamada globalização contra-hegemônica, forças construídas a partir de respostas buscando reagir e divergir das pressões institucionais eurocêntricas.

No sentido da perspectiva contra-hegemônica, encontram-se propostas de construção de políticas públicas que buscam respostas locais para o desenvolvimento socioeconômico das regiões historicamente vistas como periféricas. As lutas da globalização contra-hegemônicas devem construir seus objetivos de liberdade e desenvolvimento inclusivo em uma concepção transmoderna e intercultural do direito e da política, buscando construir estratégias construídas mediante diálogo inclusivo e plural, entre as quais se encontram as políticas públicas voltadas à promoção de segurança no trabalho e melhores condições laborais, como o Programa Trabalho Seguro do TST, tema que será enfocado a seguir.

## **2 O PROGRAMA TRABALHO SEGURO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

O Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho – Programa Trabalho Seguro (PTS) foi criado com o objetivo de fomentar a conscientização de uma cultura de prevenção e segurança no ambiente de trabalho, de forma a dar concretude à dignidade da pessoa do trabalhador e implementar medidas buscando contribuir diretamente para a redução de acidentes de trabalho e a valorização da saúde e da vida dos trabalhadores.

O direito do trabalhador a gozar de condições justas e favoráveis, que assegurem uma existência decente, a segurança e higiene no trabalho, encontra-se

---

11 SANTOS, 2005.

expressamente reconhecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seus artigos 7.º e 12.

Nesse contexto, o PTS foi instituído como alternativa viável e concreta ao alarmante número de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais no Brasil. Sua atuação é alinhada ao tema e metas definidos a cada biênio, de acordo com deliberações aprovadas pelo Comitê Gestor Nacional, após a deliberação sobre as sugestões dos Gestores Regionais, atenta aos dados estatísticos relativos aos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais de distintos setores da economia do país.<sup>12</sup>

A atuação do Programa ocorre mediante parceria dos órgãos da Justiça do Trabalho com diversos atores sociais, notadamente com o Ministério Público do Trabalho e instituições públicas e privadas, visando ao planejamento e à execução de ações em nível nacional e em níveis estaduais, relacionados ao desenvolvimento de uma cultura da prevenção de acidentes de trabalho, bem como de uma Política de Segurança e Saúde no Trabalho.

A norma que regulamenta o Programa é a Resolução CSJT n. 324 de 11 de fevereiro de 2022,<sup>13</sup> que traz várias disposições sobre o Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho – Programa Trabalho Seguro. Em seu artigo 2.º, apresenta as linhas principais de atuação, quais sejam: colaborar no planejamento e execução de políticas públicas de defesa do meio ambiente, da segurança e da saúde no trabalho e de assistência social às vítimas de acidentes ocorridos no trabalho ou em decorrência deste; proporcionar espaços discursivos entre os diversos atores sociais: poderes públicos, sociedade e instituições públicas e privadas; planejar e executar o desenvolvimento de ações pedagógicas, educativas, de capacitação profissional em todos os níveis de ensino, sempre de forma inclusiva, afastando qualquer tipo de discriminação no trabalho; realizar o compartilhamento de dados e informações sobre boas práticas, saúde e segurança no trabalho.

---

12 BRASIL, 2023.

13 BRASIL, 2022a.

### **3 ALARGAMENTOS CONCEITUAIS PROPOSTOS POR BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS PARA POSSIBILITAR A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

A perspectiva transmoderna e intercultural, proposta por Boaventura de Souza Santos, opõe-se ao significado político da governança neoliberal, da qual o Estado, como regulador social, e os grupos excluídos não participam.<sup>14</sup>

A governança neoliberal silencia quanto às transformações sociais, participação popular, temas ligados à justiça social e às relações de poder subjacentes a conflituosidade social que se encontram alijados dos estudos com a temática acidentes de trabalho. As teorias que estudam como reduzir os índices de acidente de trabalho e promover ambiente de trabalho seguro, em sua maioria, não são voltadas a debater as transformações sociais, mas apenas em solucionar os problemas; não cuidam de promover a participação popular a coesão social, a partir da estabilidade dos fluxos. Muito embora alguns desses conceitos reflitam as aspirações da democracia lançada nas bases discursivas, acabam por aumentar a exclusão social e a polarização econômica.

Tom Dwyer,<sup>15</sup> em seu artigo “Acidentes de trabalho: uma nova abordagem”, observa que existe uma lacuna nos métodos de pesquisas de acidente de trabalho, por serem voltados ao conhecimento das orientações mecânicas ao trabalhador, das instalações técnicas, de técnicas preventivas e modo de realização do trabalho, sem observar a dinâmica das relações sociais entre os trabalhadores e empregadores. O autor realizou um estudo de campo em uma indústria de alto risco, a construção civil, caracterizada por altos índices de acidentes. Fez uma pesquisa de natureza etnográfica em seis construções na França. Grande parte dos estudos atribuem ao descuido dos trabalhadores a ocorrência dos acidentes, negando deliberadamente o impacto dos fatores sociais opostos a fatores individuais, cuidando seletivamente do problema.

Boaventura de Souza Santos<sup>16</sup> propõe quatro “alargamentos conceituais” para se compreender a política do direito no contexto atual de globalização: alinhamento das práticas políticas e jurídicas; escalas local, nacional e global;

---

14 SANTOS, 2022, p. 575.

15 DWYER, 1989, p. 29.

16 SANTOS, 2022. p. 567.

especialização e, por último, a dimensão temporal, as quais possuem inserção nas teorias que buscam dar substrato às políticas públicas de concretização de direitos sociais, como o PTS, linha argumentativa que será apresentada nos subtópicos seguintes.

### **3.1 O primeiro alargamento conceitual: alinhamento da mobilização política à mobilização jurídica nas políticas públicas de promoção do trabalho seguro**

O primeiro alargamento conceitual relaciona-se às práticas jurídicas coletivas que devem alinhar a mobilização política à jurídica. No contexto de lutas e disputas jurídicas, como é a hipótese dos temas relacionados ao trabalho seguro, em que há conflitos entre polos opostos: de um lado, as forças hegemônicas do capital, buscando auferir sempre maiores lucros e melhores condições de competitividade. De outro, todos aqueles que se colocam no movimento contra-hegemônico, na defesa dos direitos humanos, econômicos e sociais.

Bello, Bercovici e Lima<sup>17</sup> denunciam a prática da “doutrina brasileira da efetividade”, que consiste na aplicação seletiva da efetividade das normas constitucionais, com a negação e a suspensão da constituição em relação aos direitos sociais e econômicos, promovendo o descompasso entre o texto constitucional e o mundo da vida. Os autores abordam o tema, relatando a ocorrência de uma onda de retrocessos de direitos fundamentais, reforçada com o congelamento por 20 anos de investimentos do governo federal em investimentos em políticas públicas de direitos sociais, principalmente as pertinentes à saúde e à educação.

Com a ruptura dos grandes discursos e das metanarrativas do Estado Social e do Estado Liberal, consequência da evidenciação da fragilidade da capacidade estatal de dar efetividade aos direitos sociais já reconhecidos, o Estado Democrático de Direito erige-se na condição de promotor de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

É certo que a Constituição não tem uma existência separada da realidade, posto que sua essência está, justamente, na concretização da realidade.<sup>18</sup> A pretensão de eficácia de uma norma constitucional não deve, porém, ser confundida com as condições de sua concretização, uma vez que a “Constituição

---

17 BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2019, p. 1796-1796.

18 HESSE, 1991, p. 14.

não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser”, como observa Konrad Hesse,<sup>19</sup> mais do que o reflexo da realidade e das condições fáticas de sua vigência, em relação às forças sociais e políticas, muitas vezes contrárias à realização dos direitos econômicos e sociais, pelos seus custos, em uma sociedade capitalista e imediatista.

A Constituição é determinada pela realidade social, mas também é determinante em relação a essa mesma realidade social.<sup>20</sup> A Constituição tem força criadora e transformadora da realidade social, mas também extrai sua força dessa mesma realidade social. A essência da Constituição não pode ser definida como pura normatividade, nem como simples eficácia das condições sociopolíticas e econômicas como na teoria de Lassale,<sup>21</sup> segundo o qual uma Constituição escrita, quando não corresponde à constituição real, revelada pelos reais fatores de poder, não passa de uma folha de papel.

A Constituição real e a Constituição jurídica devem estar em uma relação não de subordinação, mas de coordenação, mutuamente condicionadas, mas não necessariamente dependentes: “Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas”.<sup>22</sup> A força normativa da Constituição não deve consistir, apenas, em uma adaptação a uma determinada realidade, mas em se transmutar em uma força ativa e transformadora dessa mesma realidade. Segundo o autor, essa força ativa existirá se estiverem presentes na consciência dos principais responsáveis pela concretização da ordem constitucional, “não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição”,<sup>23</sup> a qual exsurge a partir de três vertentes originais: i) da compreensão da necessidade de existência de uma norma inquebrantável, que se coloque como escudo contra abusos do poder; ii) da aceitação de que tal ordem constituída é legitimada pelos fatos, mas precisa estar em constante processo de legitimação; e iii) da ideia de que a ordem jurídica não é e eficaz sem a vontade humana, mas depende de atos de vontade.<sup>24</sup>

---

19 *Ibidem*, p. 15.

20 *Ibidem*, p. 15.

21 LASSALE, 2013, p. 35.

22 HESSE, 1991, p. 19.

23 *Ibidem*, p. 19.

24 *Ibidem*, p. 20.

### **3.2 O segundo alargamento conceitual: contextualização das ações em escalas local, nacional e global**

O segundo alargamento proposto por Santos<sup>25</sup> tem relação com a escala de *ethos*, em contextualização das ações nas escalas local, nacional e global.

A ONU criou, em 2015, a Agenda 2030, um pacto global em prol do desenvolvimento sustentável, envolvendo 193 Estados-Membros – entre eles o Brasil, com uma agenda global de desenvolvimento, culminando na fixação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), relatados no documento “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”. Os países signatários comprometeram-se a adotar medidas para promover o desenvolvimento sustentável até 2030. A ONU definiu “Agenda 2030”, conceituando-a como “um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” constituído por 17 ODS, 169 metas globais e 231 indicadores, os quais orientam medidas nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Um novo acordo foi firmado em setembro de 2019, na sede da ONU, sendo definido um planejamento ambicioso, voltado ao alcance dos ODS.<sup>26</sup>

Os campos de atuação da Agenda 2030 transitam pela paz social, fortalecimento e criação de instituições eficazes e atuantes nos temas específicos, redução das desigualdades sociais; promoção de atuação governamental com responsabilidade climática; erradicação da pobreza e da fome; fomento à saúde e bem-estar; educação inclusiva e de qualidade; igualdade de gênero; acesso à água potável e saneamento; energia limpa; trabalho decente, considerados os aspectos de saúde mental, física e meio ambiente do trabalho; crescimento econômico sustentável; sustentabilidade da vida; inovações em infraestrutura que assegurem melhores condições de vida para todos; consumo responsável e cidades planejadas e saudáveis.<sup>27</sup>

---

25 SANTOS, 2022, p. 567.

26 BRASIL, 2020.

27 *Ibidem*.

### **3.3 O terceiro alargamento conceitual: a política em uma variedade de saberes jurídicos**

O terceiro alargamento proposto por Santos tem relação com o conhecimento jurídico e a especialização, implicando a política do direito em uma variedade de saberes jurídicos.

A democratização na prestação jurisdicional e a participação cidadã de membros do Poder judiciário, mediante a construção conjunta de medidas e ações visando à efetiva implementação da Agenda 2030 no âmbito do Poder Judiciário é uma tendência inaugurada a partir do advento da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe transformações políticas, econômicas e administrativas, no que diz respeito ao planejamento e execução de políticas públicas para a efetivação de direitos, em desenvolvimento sustentável.

A nova forma de participação dos atores sociais, unidos em um entrelaçamento de esforços e ações, intitulada “Estado em Rede”, confere novos contornos à arquitetura político-administrativa, com difusão do poder decisório e está calcada em diversos princípios organizativos, com espírito colaborativo e democrático: solidariedade, flexibilidade, coordenação, participação plural e transparência administrativa. Tem sua base de sustentação a constante incorporação de avanços tecnológicos; a contínua capacitação dos agentes, especialmente, para a construção de consensos; a importância de discursividade e ampla participação comunitária no processo de planejamento e de implementação das políticas públicas; avaliação, diagnóstico e análise de equívocos; reavaliação dos métodos, metas e planos de forma permanente.<sup>28</sup>

A concretização de direitos mediante ações promovidas pelo Estado em Rede pressupõe o diálogo entre as esferas de poder e a sociedade civil. O Estado é o mediador das relações, possibilitando a preparação de ambientes criativos, propícios à construção de consensos na tomada de decisões.

A concretização de políticas públicas pelo Estado-Rede pressupõe uma autonomia imersa, entre os diversos parceiros e aliados, ligados pelos objetivos de realização de direitos,<sup>29</sup> como é a hipótese do PTS do TST, que consegue unir sujeitos distintos na realização de suas ações: procuradores do trabalho, juízes, desembargadores e ministros do trabalho, representantes sindicais, tra-

---

28 PIRES e COSTA, 2012, p 29-30.

29 PEREIRA, 1998, p. 52.

balhadores, empregadores, pessoas que vivenciaram experiências com algum membro da família vítima de acidentes, muitas vezes fatais.

O desenvolvimento humano fomentado pela Agenda 2030 prioriza o atendimento às necessidades básicas do cidadão por meio de um processo de adequação das políticas de gestão econômico, político e social, com foco na sustentabilidade, porém respeitando o meio ambiente e priorizando melhores condições de vida a todos os homens e mulheres. São planos ambiciosos, de alcance global, cuja execução deve iniciar a partir de iniciativas como as realizadas no programa Trabalho Seguro.

As ações do PTS são pensadas, planejadas e executadas por diferentes atores sociais: juízes, advogados, procuradores do trabalho, trabalhadores, empresários, representantes sindicais, de forma a contribuir para a constituição do sujeito em uma axiologia ético-valorativa responsável.

### **3.4 O quarto alargamento conceitual: a dimensão temporal**

A quarta dimensão do alargamento da política do direito, em um contexto de globalização, apresentado pela teoria de Boaventura de Sousa Santos é o tempo. São as possibilidades do futuro, no que o autor Santos<sup>30</sup> (2022, p. 199) chama de sociologia das emergências. Em se tratando do planejamento de políticas públicas voltadas à conscientização de medidas de prevenção de acidentes e fomento de ambiente laboral saudável, é essencial o acompanhamento dos indicadores de acidentes, doenças ocupacionais, registros de denúncias de assédio moral e sexual, ano a ano.

O Brasil é um país no qual a existência de políticas públicas voltadas à promoção de ambiente de trabalho seguro e saudável e fomento de uma cultura de prevenção de acidentes é especialmente necessária, em razão dos alarmantes dados sobre acidentes de trabalho. Segundo dados do Observatório de Saúde e Segurança do Trabalho<sup>31</sup> (SmartLab), o país registrou 2,5 mil óbitos e 571,8 mil Comunicações de Acidente de Trabalho (CATs) em 2021. Os números representam um acréscimo de 30% em relação ao ano anterior. Entre 2012 e 2021, foram registradas 22,9 mil mortes e 6,2 milhões de CATs no mercado formal de trabalho brasileiro.

---

30 SANTOS, 2022, p. 199

31 OBSERVATÓRIO DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO, 2022.

Os acidentes de trabalho, além de representarem impactos negativos na saúde e qualidade de vida dos trabalhadores e suas famílias, geram prejuízos significativos aos cofres públicos. De acordo com a plataforma SmartLab, em 2021, houve mais de 153,3 mil concessões de auxílio-doença acidentário e 4,1 mil aposentadorias por invalidez em razão de acidentes. Os gastos com benefícios previdenciários foram de R\$ 17,7 bilhões em auxílios-doença acidentário e de R\$ 70,6 bilhões em aposentadorias.<sup>32</sup>

### **3.5 O quinto alargamento conceitual: a dimensão histórico-valorativa**

Na empreitada de construção de teorias voltadas a dar substrato às iniciativas de concretização de direitos, em um contexto de globalização, propomos um quinto, relacionando os demais alargamentos conceituais a uma particularidade: a realização de políticas públicas capitaneadas pelo Poder Judiciário, em uma dimensão ético-valorativa da realização jurisdicional.

Nesse contexto, interessa-nos fazer uma interconexão de nossas reflexões sobre a atuação jurisdicional com a teoria do sistema que Castanheira Neves denomina como Jurisprudencialismo,<sup>33</sup> oposto a outros dois modelos, da normatividade legalista e funcionalismo jurídico, os quais correspondem a diferentes modelos de Estado, já que o juiz é um agente de poder desse mesmo Estado.

O modelo da normatividade legalista segue o modelo liberal iluminista, em uma pretensa autonomia formal e alienada, construída a partir da modernidade dos séculos XVII e XVIII, discussão teórica desenvolvida a partir da autonomia humana em ruptura da ordem metafísica transcendente do período medieval.<sup>34</sup> Neste paradigma, o poder judicial e o proceder do juiz são politicamente neutralizados e seguem o funcionamento de um procedimento puro, previamente prescrito. Os juízes são a boca que pronuncia as palavras da lei. Só estão autorizados a repetir o direito previamente ditado pelos representantes do povo. A identificação do juiz com a boca das leis e com os seres inanimados amordaça e anula o homem que habita o corpo do julgador.<sup>35</sup>

---

32 BRASIL, 2022.

33 NEVES, 1998, p. 5-35.

34 *Ibidem*, p. 15.

35 FIORAVANTI, 2007, p. 123.

A segunda perspectiva é a do funcionalismo jurídico, cujo referencial passa do indivíduo para a sociedade, não mais tida como uma associação atomista de indivíduos, mas um sistema social. As pessoas “de carne e osso”, nesse modelo, somente importam naquilo que comunicam, incluindo, nesse conceito, o agir, uma forma de comunicação, formando um sistema que se produz e se autorreproduz, visando à sua automanutenção, promovendo o deslocamento teórico do ser humano para “fora” do sistema da sociedade, no qual a racionalidade passa a corresponder à razão instrumental.<sup>36</sup>

A crítica ao funcionalismo judicial é que as suas categorias da ação, seja na ordem pessoal ou institucional, deixaram de ser do “bem, do justo, da validade (axiológica material), para serem as da funcionalidade, eficiência, *performance*”. O espaço de atuação do juiz, dentro do padrão do funcionalismo jurídico, deve optar e decidir em função dos efeitos verificáveis nas circunstâncias da decisão, em uma racionalidade estratégica, não discursiva, guiada pelo objetivo da escolha da melhor solução através da análise de seus efeitos em uma estratégia consequencial.<sup>37</sup> A atuação do juiz, nesse paradigma, restringe-se a uma atuação essencialmente funcional, instrumental, evolutiva e pragmática no modelo pós-liberal.

A terceira alternativa possível – o jurisprudencialismo – recusa os extremos dos dois modelos anteriores e se afasta, tanto da autonomia formal e alienada do modelo liberal da normatividade legalista, quanto do instrumentalismo do segundo padrão do funcionalismo judicial.

O jurisprudencialismo é, portanto, voltado ao sujeito. Não busca a recuperação do sentido da prática jurídica pela nova compreensão do homem, em um retorno aos pressupostos iluministas, mas o compromisso recíproco de reconhecimento comunitário, em uma ética de reciprocidade discursiva, voltada também ao universo que queremos construir para as futuras gerações.

Nessa vertente, tanto a pessoa do juiz, quanto os indivíduos da comunidade são sujeitos de direitos e sujeitos de deveres, em uma axiologia responsável. Esse terceiro modelo corresponde ao atual paradigma do Estado Democrático de Direito, o qual possui conteúdo e direcionamento humanístico e social,<sup>38</sup>

---

36 NEVES, 1998, p. 15-17.

37 *Ibidem*, p. 28.

38 DELGADO, ALVARENGA e GUIMARÃES, 2019, p. 36.

trazendo à tona o debate acerca da responsabilidade ética do juiz perante a comunidade em que vive, em uma dimensão constitutiva de sua humanização.

O direito, neste modelo, não deve ser visto apenas como objeto normativo em uma determinação racional, nem mero instrumento ou meio finalístico, mas um valor, em uma consciência axiológica normativa pela consciência jurídica geral da comunidade histórico-cultural. O direito passa a ser compreendido em uma autonomia cultural do homem. Assim, o problema daquele que diz o direito deve estar no mesmo espaço de convivência, no mesmo mundo vivo em uma relação histórica com a cultura.

O dogma de uma jurisdição inerte e utilitarista, inserido em uma pretensa posição de objetividade e neutralidade, é pressuposto de legitimação dessa ordem social e produz o afastamento do juiz de seu contexto comunitário e social. A posição do juiz dos países marginalizados deve ser, necessariamente, incluyente, em uma perspectiva de transformação das relações sociais.

A construção de identidade de poder, incluindo o poder de dizer o direito, no contexto de uma racionalidade com práticas sociais inclusivas devem ser conduzidas por novos atores sociais, comprometidos com processos de emancipação iniciados a partir do *locus* da comunidade, com o propósito de fomentar os saberes locais e interculturais,<sup>39</sup> na linha da ecologia epistemológica proposta por Boaventura de Sousa Santos,<sup>40</sup> formada pela coexistência de uma pluralidade de saberes heterogêneos, o que possibilita o surgimento e fortalecimento de lutas emancipatórias e emergentes dos sujeitos historicamente silenciados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao promover a aproximação entre o Poder Judiciário e a comunidade e a conscientização dos direitos e deveres básicos, para fomento de uma cultura de promoção da segurança e da dignidade da pessoa humana no ambiente de trabalho, o PTS faz parte de um projeto ainda maior: de construção de um Estado plural, de direito por todos e para todos, a partir da realização de práticas sociais inclusivas, conduzidas por novos atores sociais, comprometidos com processos de emancipação.

---

39 LIMA e KOSOP, 2019, p. 2596-2619.

40 SANTOS, 2002, p. 210.

Para nossos objetivos, o fundamental é evidenciar o comprometimento recíproco de todos os que participam de políticas públicas que promovem oportunidades de aprendizagem de forma discursiva, valorizando a promoção da qualificação do exercício da cidadania. O juiz, na condição de Agente de Estado, é participante das nobres e elevadas funções de poder. Nesse lugar, suas ações possuem força transformadora gigantesca, multiplicando os valores da comunidade na qual vive, inspirando novas políticas públicas emancipatórias, potencializando espaços de discursividade e empatia.

A busca de alternativas à conformação profundamente excludente e desigual de países que até os dias atuais sofrem com as mazelas da exploração colonial, como é o caso do Brasil, deve partir da diversidade dos conhecimentos locais, questionando a pretensão de objetividade e neutralidade dos pressupostos de legitimação dessa ordem social.

Os resultados são no sentido de que a realização de políticas públicas que tenham por objetivo a promoção de melhores condições de trabalho e redução dos índices de acidente e adoecimento, como o Programa Trabalho Seguro, evidencia o compromisso do juiz com a dimensão social da humanidade, diante do poder transformador das experiências vivenciadas.

Respondendo à pergunta central do presente artigo, é factível afirmar que a importância do PTS do TST para concretização da Agenda 2030 da ONU reside no fato de ser uma política pública voltada ao sujeito, democrática e plural, alinhando a mobilização política à jurídica, buscando compreender as necessidades específicas das comunidades, pautando sua atuação nas escalas local, nacional e global, mediante diferentes saberes jurídicos. O PTS representa a materialização da responsabilidade ética do juiz perante a comunidade em que vive, em busca da construção de uma cultura de promoção do ambiente de trabalho saudável e seguro, em uma dimensão constitutiva de sua humanização.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agenda 2030**. 2020a. Brasília: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Decreto n 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, 14 dez. 2009. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. 2023. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/apresentacao>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Resolução CSJT n. 324**, 11 de fev. de 2022. 2022a. Disponível em: <https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/71190/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CSJT%20N.%20324%2C%20DE%2011%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202022.pdf?sequence=12&isAllowed=y>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Trabalho Seguro**. 2022b. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/o-que-e-acidente-de-trabalho>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. B. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1796-1796, 2019. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado06.htm>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CUNHA, J. R. F.; SCARPI, V. Os direitos econômicos, sociais e culturais: a questão da sua exigibilidade. **Rev. Direito, Estado e Sociedade**, n. 31 p. 69-85, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/261>. Acesso em: 18 jan. 2023.

DELGADO, M. G.; ALVARENGA, R. Z.; GUIMARÃES, T. M. Notas sobre a arquitetura principiológica humanista e social da Constituição da República de 1988 e a concretização dos direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo: uma abordagem sob o prisma dos direitos individuais e sociais trabalhistas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 20, p. 11-42, maio/agosto, 2019.

DWYER, T. Acidentes do trabalho: em busca de uma nova abordagem. **Revista de Administração de Empresas**, p. 29, 1989. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/7CW-qDkxvSxkFhWvnGMVgH5m/?lang=pt#>. Acesso em: 2 fev. 2023. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901989000200003>.

FIORAVANTI, M. **Constitución de la antigüedad a nuestros días**. Madri: Editorial Trotta, 2007.

GASPAR, R. C. A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. **Cadernos Metrópole**, n. 17, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3312>. Acesso em: 16 jan. 2023.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

KONDER, L. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

LASSALE, F. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

LIMA, J. E. S.; KOSOP, R. J. C. **Giro decolonial e o direito**: para além de amarras coloniais. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 2019, p. 2596-2619. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/34117. p. 2610.

LYOTARD, J. F. **A condição pós-moderna**. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1984.

NEVES, A. C. Entre o 'legislador', a 'sociedade' e o 'juiz' ou entre 'sistema', 'função' e 'problema': os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do Direito. *In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Coimbra, 1998. V. LXXIV.

OBSERVATÓRIO DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO. **Smartlabbr**. 2022. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nações Unidas lembram os mortos da Segunda Guerra Mundial**. Publicado em 8 maio 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/126610-nacoes-unidas-lembram-os-mortos-da-segunda-guerra-mundial>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PIRES M. C. S.; COSTA, M. B. L. C. *In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMÁBILE, A. E. n. (Org.) Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

PEREIRA, B. P. L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 52, jan.-mar. 1998.

SANTOS, B. de S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. Coimbra: Edições 70, 2022.

SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. *In: A globalização e as ciências sociais*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, B. de S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 63, 2002.

TEREZO, C. F. **A atuação do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

WEIS, C. Pacto internacional dos direitos econômicos sociais e culturais. *In: Direitos humanos*: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos, 2000.



# **A INEFETIVIDADE DAS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

**Raymundo Lima Ribeiro Júnior**

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília;  
Procurador do Trabalho em Sergipe.

Contato eletrônico: [raymundolima@gmail.com](mailto:raymundolima@gmail.com);

Currículo *lattes*: <http://lattes.cnpq.br/6776748207545662>.

## INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho à luz da Análise Econômica do Direito, respondendo à questão central se é possível, dentro dos instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, aumentar o grau de efetividade das referidas normas.

A Análise Econômica do Direito oferece ao Direito conceitos e ferramentas que podem auxiliar os agentes públicos a tornar as normas jurídicas mais efetivas, a melhorar as políticas públicas e a prestação dos serviços essenciais, enfim, a trazer mais felicidade à sociedade e eficiência às tomadas de decisão (TABAK e AGUIAR, 2015).

Para tanto, o artigo utiliza conceitos da Análise Econômica do Direito, especialmente o de externalidades negativas, para demonstrar que o comportamento infrator das normas de saúde e segurança do trabalho causa elevado prejuízo à sociedade (morte e lesões nos trabalhadores, custos à Previdência Social e ao sistema público de saúde, desequilíbrio na concorrência empresarial etc.).

Não há dúvidas da relevância do presente tema, pois o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é causa de uma série de enfermidades físicas e psíquicas, com consequências deletérias à saúde e à segurança do trabalhador, aumentando a concessão de benefícios previdenciários acidentários, onerando a Previdência Social, razões pelas quais se busca, no presente artigo, maior efetividade das mencionadas normas.

O texto é composto por três partes, além desta introdução e da conclusão: a primeira sobre as normas de saúde e segurança do trabalho; a segunda relativa à Análise Econômica do Direito e sua contribuição à efetividade das referidas normas; a terceira acerca da responsabilização civil coletiva dos infratores como meio necessário à falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho.

A primeira seção apresenta as normas ambientais do trabalho, internacionais, constitucionais e infraconstitucionais, de ordem pública, marcadas pelas características da cogência e indisponibilidade, fazendo sua correlação com os direitos humanos e fundamentais do trabalhador.

A segunda seção tenta responder às seguintes questões, à luz da Análise Econômica do Direito: 1) Para o empregador, o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é economicamente vantajoso?; 2) Quais as consequências punitivas, caso o empregador descumpra as normas de saúde

e segurança do trabalho?; e 3) As multas administrativas aplicadas pelo poder de polícia administrativa dos auditores fiscais do trabalho são suficientes para persuadir o empregador?

A terceira seção foca no instituto da responsabilização civil coletiva dos infratores das normas de saúde e segurança do trabalho como meio necessário, à luz da Análise Econômica do Direito, à efetividade das citadas normas, inclusive em razão da insuficiência da atuação do poder de polícia administrativa e da persecução penal dos crimes relacionados aos acidentes e doenças do trabalho.

Na mesma terceira seção, tenta-se responder às seguintes indagações: 4) Os prejuízos suportados pela sociedade são maiores do que os benefícios galgados pelo empregador com o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho?; e 5) Não funcionando a contento o poder de polícia administrativa e a persecução penal, qual o papel da responsabilização civil coletiva do empregador em caso de descumprimento das normas em referência?

Ao final, chega-se à conclusão no sentido da necessidade de maior utilização da ação civil pública, pelo Ministério Público do Trabalho, para responsabilização dos infratores das normas de saúde e segurança do trabalho, esperando, outrossim, pela resposta adequada da Justiça do Trabalho, para condenação dos infratores ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em valores que realmente consigam atingir os principais objetivos da indenização coletiva: compensar os danos causados à sociedade e punir exemplarmente o infrator, para que, antes de pensar em descumprir novamente as normas, observe que a relação custo-benefício não existe mais.

## **1 AS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO**

O meio ambiente do trabalho é “o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores” (FIORILLO, 2000).<sup>1</sup>

Em razão da sua relevância social e por tutelar sujeitos juridicamente hipossuficientes, o meio ambiente do trabalho é regido por normas de ordem pública,

---

<sup>1</sup> O conceito acima atende aos preceitos da Constituição Republicana de 1988, segundo os quais todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225), nele compreendido o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII).

cogentes e indisponíveis, havendo interesse social (interesse público primário) quanto à sua observância, pois o seu descumprimento gera prejuízos graves à sociedade e aos próprios atores destinatários da norma.

O direito à vida, à saúde, à integridade físico-psíquica e à previdência social<sup>2</sup> são afetados quando as normas ambientais do trabalho são violadas. E quando o atentado mais forte ao meio ambiente do trabalho acontece (morte ou invalidez do trabalhador), o próprio direito ao desenvolvimento econômico é atingido, pois não se concebe desenvolvimento sem o seu principal destinatário – o ser humano –, sem falar que o capital necessita do trabalho para se reproduzir.

Quando a norma jurídica é de ordem pública, o Estado e a sociedade devem ter em mente que “a obrigatoriedade que resulta das leis de ordem pública é absoluta, de a não permitir nenhuma escolha à vontade do particular e a sanção do direito (nulidade ou pena) segue-se necessariamente à contravenção do preceito” (RÁO, 1991).

Arnaldo Süssekind sustenta que “a necessidade de proteção social aos trabalhadores constitui a raiz sociológica do Direito do Trabalho e é imanente a todo o seu sistema jurídico” (SÜSSEKIND *et al.*, 2003).

Quanto às normas ambientais do trabalho, que integram o direito ambiental do trabalho, pode-se dizer que a natureza de ordem pública é absoluta. Aliás, “o capítulo da CLT referente à medicina e segurança do trabalho é mais intensamente de ordem pública do que qualquer outro do mencionado diploma legal” (MAGANO, 1992).

Nessa linha de raciocínio, as normas que regulam o meio ambiente do trabalho ou, mais diretamente, a saúde e segurança do trabalhador, sejam elas de origem internacional,<sup>3</sup> constitucional ou infraconstitucional, são de ordem pública.

---

2 A Previdência Social é atingida na medida em que os acidentes de trabalho acarretam a concessão de benefícios previdenciários de natureza acidentária, a cargo da Previdência Social (art. 201, I, da Constituição de 1988), ou seja, o prejuízo decorrente das lesões ambientais do trabalho é suportado por todo o tecido social, haja vista a natureza solidária do sistema de custeio e benefícios previdenciários.

3 No plano internacional, as garantias mínimas do direito do trabalho, especialmente as normas sobre saúde e segurança laborais, como a Convenção n. 155 da OIT, cada vez mais estão identificadas com a teoria dos direitos humanos, que devem ser compreendidos como uma gama de direitos necessários para consagrar a dignidade da pessoa humana.

No plano constitucional brasileiro, houve o fenômeno da fundamentalização<sup>4</sup> do direito humano ao meio ambiente sadio, seguro e equilibrado, incluído o do trabalho (arts. 225 e 200, VIII). A Constituição Republicana de 1988, seguindo as linhas do direito internacional civilizado, consagrou como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (art. 1.º, III e IV).

A dignidade humana é fundamento da vida do país, princípio jurídico inspirador e normativo e objetivo de toda a ordem econômica. É o valor central da sociedade, o epicentro do sistema jurídico. E o trabalho é instrumento de valorização do ser humano, garantidor de um mínimo de condições de afirmação social (DELGADO, 2010).

Veja-se que um dos mecanismos por meio do qual o Estado se desincumbe do seu dever de zelar pela saúde dos cidadãos é pela elaboração de normas de proteção à saúde e segurança do trabalho, motivo pelo qual, ao direito do trabalhador à saúde e segurança, corresponde o dever imposto ao empregador de observar e assegurar a satisfação do referido direito.

O direito à saúde e segurança laborais encontra-se expressamente contemplado no art. 7.º, XXII, da Constituição, segundo o qual constitui direito dos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. Eis o fundamento constitucional das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho.

Nesta mesma toada, além de outras disposições existentes nos arts. 154 a 223, os arts. 155, I, e 200, da Consolidação das Leis do Trabalho, impõem ao poder público – por meio do Ministério do Trabalho – a incumbência de estabelecer normas técnicas. Eis o fundamento legal das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho.

Resta claro que o direito brasileiro põe em relevo a saúde e a segurança do trabalho,<sup>5</sup> formado por um feixe de normas internacionais de direitos humanos, constitucionais e infraconstitucionais, além da normatização técnica, todas de ordem pública, cogentes e indisponíveis, que exigem rigorosa observância

---

4 A “fundamentalização” é o fenômeno pelo qual os direitos humanos de segunda dimensão passaram a ser previstos também nas constituições dos Estados soberanos.

5 Embora sejam direitos humanos, centrais no ordenamento jurídico, previstos em múltiplas fontes normativas, sua efetividade está longe de ser alcançada no Brasil. O mercado de trabalho brasileiro possui padrões predatórios, especialmente no tocante ao descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho.

pelos atores sociais e o Estado, sob pena de sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos materiais e morais causados.<sup>6</sup>

Segundo dados apresentados no Anuário Estatístico da Previdência Social,<sup>7</sup> somente durante o ano de 2015, foram registrados, em todo o Brasil, cerca de 612,6 mil acidentes de trabalho, o que representa média de quase 1.700 acidentes de trabalho por dia.

As estatísticas são extremamente preocupantes e projetam o país, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na quarta colocação no *ranking* mundial de acidentes fatais de trabalho. E veja-se que a subnotificação de acidentes e doenças do trabalho no Brasil é mais do que conhecida, referida em diversos estudos especializados (FILGUEIRAS *et al.*, 2015; GONÇALVES FILHO e RAMOS, 2010).

E mais: pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>8</sup> aponta que, em 2013, cerca de 4,9 milhões de pessoas de 18 anos ou mais sofreram acidentes de trabalho no Brasil, aproximadamente sete vezes mais do que o número captado pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

## **2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E AS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO**

Na seção anterior, foi abordado o direito à saúde e à segurança do trabalho e esboçada uma crítica à efetividade de tais direitos, haja vista o elevado grau de descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho no Brasil.

É justamente nesse contexto de falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho, intimamente relacionadas aos direitos humanos, que aparece a contribuição da Análise Econômica do Direito.

---

6 A propósito, a multicitada Constituição Republicana de 1988 preceitua, no § 3.º do art. 225, que: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”, bem demonstrando o caráter cogente das normas ambientais, incluídas as do trabalho (art. 200, VIII).

7 Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

8 Essa pesquisa foi realizada pelo IBGE, em convênio com o Ministério da Saúde, e está disponível em: [sidra.ibge.gov.br](http://sidra.ibge.gov.br).

Tradicionalmente, o direito se fechou a outras ciências, tanto que uma das obras mais conhecidas do mundo jurídico – a Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen,<sup>9</sup> considerado o maior expoente do positivismo jurídico – foi tida por muitas décadas como a principal obra do pensamento jurídico moderno.

De fato, por muito tempo, perdurou a ideia, ainda hegemônica no meio jurídico, de uma visão dualista do direito, como se existissem duas abordagens epistemológicas: uma externa ao direito, representada por diversas ciências, como economia, sociologia, antropologia, psicologia etc., e outra interna ao direito, em torno da dogmática jurídica.

Essa dicotomia entre as abordagens externa e interna predominou no direito, tendo como fundamento principal a chamada doutrina do abismo lógico entre ser e dever-ser, cabendo ao Direito se limitar ao fenômeno do dever-ser e às demais ciências aprofundar nas questões do ser (AGUIAR, 2014).

No entanto, a sociedade contemporânea, de massas, não comporta o isolacionismo do Direito. Nesse sentido, a partir dos anos 60 do século XX, principalmente nos Estados Unidos da América, desenvolveram-se estudos nos quais a Economia deixou de ser vista como matéria vinculada apenas à lei antitrustes, expandindo-se para outras áreas do Direito (COOTER e ULLEN, 2010).

Observou-se que as análises econômicas poderiam auxiliar o legislador na melhor escolha em termos de políticas públicas, haja vista sua utilidade na indicação de caminhos para solução de problemas práticos que afligem a sociedade pós-moderna (TABAK e AGUIAR, 2015). É nesse contexto que surgiu a Análise Econômica do Direito.

Um questionamento que a Análise Econômica do Direito faz, por exemplo, diz respeito aos benefícios que a norma jurídica traz ao conjunto da sociedade, pressupondo que os agentes econômicos levam em consideração as normas jurídicas vigentes ou que estão em discussão para tomarem suas decisões.

Dizendo de outra forma, conforme Tabak e Aguiar (2015), a Análise Econômica do Direito questiona:

---

9 Para Kelsen (1974), o Direito pertencia ao mundo do dever-ser, enquanto outras ciências, como a economia, a sociologia etc., pertenciam ao mundo do ser. Era o império da lei, como se os problemas sociais, econômicos e políticos não interessassem ao direito. Era, inclusive, corriqueiro ouvir, nas faculdades de direito, máximas do formalismo jurídico, tais como “o que importa é o que consta dos autos”, como se o direito e, mais precisamente, o processo, estivessem alheios aos fatos sociais, econômicos e políticos.

As normas jurídicas levam a resultados que a sociedade almeja? Ainda, é possível alterar essas normas de modo a aumentar a felicidade ou bem-estar da sociedade? Assim, é possível alterar essas normas de modo a aumentar a felicidade ou bem-estar da sociedade? Assim, a questão é: como as normas podem afetar comportamento e como elas podem ser modificadas para gerar comportamentos que sejam mais benéficos para a sociedade?

Uma das ideias que fundamenta a discussão é a de que os agentes tomam decisões avaliando os seus custos e benefícios (privados). Assim, se determinada decisão gera mais benefícios que custos, para determinado agente, ele deve tomá-la. Assim, a teoria econômica prevê que os agentes deverão se comportar de modo a maximizar seus benefícios líquidos em suas tomadas de decisão.

Para o que interessa ao presente artigo, à luz da Análise Econômica do Direito, indaga-se: 1) Para o empregador, o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é economicamente vantajoso?; 2) Quais as consequências punitivas, caso o empregador descumpra as normas de saúde e segurança do trabalho?; 3) As multas administrativas aplicadas pelo poder de polícia administrativa dos Auditores Fiscais do Trabalho são suficientes para persuadir o empregador?; 4) Os prejuízos suportados pela sociedade são maiores do que os benefícios galgados pelo empregador com o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho?; e 5) Não funcionando a contento o poder de polícia administrativa e a persecução penal, qual o papel da responsabilização civil coletiva do empregador em caso de descumprimento das normas em referência?

A partir deste ponto, tentar-se-á responder às indagações acima na perspectiva da Análise Econômica do Direito.

Quanto à primeira e principal questão, ou seja, se o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é vantajoso economicamente para o empregador, a resposta é positiva. A seguir, tentar-se-á justificar a afirmação positiva, respondendo, ao mesmo tempo, as perguntas 2 e 3.

Os instrumentos punitivos existentes imediatamente (subsunção legal imediata) para o caso de descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho são dois:

**a) A contravenção penal do art. 19, § 2.º, da Lei n. 8.213/1991**

Primeiramente, o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho sequer configura crime, e sim mera contravenção penal.

A contravenção penal também é conhecida como um crime pequeno, com pouca significância ou de menor potencial ofensivo (BITENCOURT, 2009). Na contravenção, as penas são irrisórias. Embora haja previsão de, no máximo, prisão simples (jamais se iniciando em regime fechado), na prática, é quase impossível alguém ser condenado à prisão por cometimento de uma contravenção penal.

E veja-se que, para a contravenção prevista no § 2.º do art. 19 da Lei n. 8.213/91, sequer há previsão de prisão simples, e sim mera multa (§ 2.º Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho).

Da leitura deste dispositivo, denota-se que a omissão dolosa no cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho ocasiona mera contravenção penal (a contravenção não comporta a modalidade culposa), acarretando, no máximo, a pena de multa do responsável por fazer cumprir tais normas na empresa (§ 2.º do art. 19).

A referida multa será fixada segundo os critérios do art. 49 do Código Penal, segundo o qual:

Art. 49. A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

§ 1.º O valor do dia-multa será fixado pelo juiz não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário.

§ 2.º O valor da multa será atualizado, quando da execução, pelos índices de correção monetária.

Enfim, para os fins do presente artigo, registre-se que descumprir normas de saúde e segurança do trabalho no Brasil acarreta, do ponto de vista penal, quando muito, pena de multa.

As punições, na prática, são desconhecidas, bastando realizar uma simples pesquisa nos repositórios de jurisprudência dos tribunais com atribuição penal para se perceber que a temática é desconhecida dos tribunais brasileiros.

Aliás, até mesmo quando ocorre efetiva lesão ao trabalhador, como lesão corporal e homicídio em razão do descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, são raros os casos de persecução penal.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Embora este não seja o objeto do presente artigo, menciona-se que, nas pesquisas realizadas nos repositórios de jurisprudência dos tribunais com competência penal, foram encontrados poucos

### **b) As multas administrativas do poder de polícia administrativa dos Auditores Fiscais do Trabalho**

Inicialmente, pontue-se que a carreira da Auditoria Fiscal do Trabalho está desestruturada há anos, com mais de 1.200 mil cargos vagos, haja vista as vacâncias normais decorrentes de aposentadorias, falecimentos, aprovação em outros concursos públicos etc.

Esse dado, por si só, já aponta para o drama vivenciado nos canteiros de obra e chãos de fábrica Brasil afora. Além disso, observa-se que os valores das multas administrativas por descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho não são dissuasivos da conduta infratora patronal.

Os valores das multas trabalhistas foram fixados pela Portaria n. 290, de 11 de abril, de 1997, do Ministério do Trabalho, sendo que o valor da multa para o caso de descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é de, no mínimo, 630,4745 UFIR, e, no máximo, 6.304,7452 UFIR.<sup>11</sup> Em se tratando do descumprimento das normas de medicina do trabalho, o valor da multa é de, no mínimo, 378,2847 UFIR, e, no máximo, de 3.782,8472 UFIR.<sup>12</sup>

Segundo a Análise Econômica do Direito, o empregador se comportará de modo a maximizar seus benefícios líquidos (margem de lucro), deixando de cumprir as normas de saúde e segurança do trabalho, mormente se notar que a chance de sofrer uma punição efetiva for ínfima.

Diante da baixa probabilidade de ser pego (são poucos os Auditores Fiscais do Trabalho em atividade no Brasil), dos baixos valores das multas administrativas e das pífias consequências penais, não resta dúvida de que, à luz da Análise Econômica do Direito, o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é vantajoso economicamente para o empregador.

---

precedentes de crimes comuns (lesão corporal e homicídio) decorrentes de acidentes de trabalho, geralmente com o desfecho pela absolvição, seja por culpa exclusiva da vítima, seja por fato atípico.

11 A Portaria n. 290, de 11 de abril de 1997, do Ministério do Trabalho, foi publicada no Diário Oficial da União de 18 de abril de 1997, na seção I. Segundo a citada Portaria, os valores máximos das multas são aplicados nos casos de reincidência, embaraço à fiscalização, resistência, artifício e simulação.

12 A implementação das normas de saúde e segurança do trabalho, sejam as de caráter coletivo, como a instalação de guarda-corpos nas periferias das obras, a proteção de máquinas e equipamentos, o isolamento acústico, quando necessário, a ventilação natural ou artificial de ambientes quentes, o controle efetivo da insalubridade etc., sejam as de caráter individual, como o fornecimento de equipamentos de proteção individual, o treinamento dos trabalhadores, a realização de exames médicos admissionais, periódicos, demissionais etc., custa muito mais do que o pagamento das multas administrativas em tela.

### **3 DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL COLETIVA COMO MEIO NECESSÁRIO À EFETIVIDADE DAS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO**

Nessa seção, tentar-se-á responder às questões 4 e 5, dantes formuladas, quais sejam: 4) Os prejuízos suportados pela sociedade são maiores do que os benefícios galgados pelo empregador com o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho?; e 5) Não funcionando a contento o poder de polícia administrativa e a persecução penal, qual o papel da responsabilização civil coletiva do empregador em caso de descumprimento das normas em referência?

Quanto à pergunta 4, já foi respondido que, para o empregador, seu ganho privado (aumento da margem de lucro) será elevado com o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, sem falar que a probabilidade de ser pego pela Auditoria Fiscal do Trabalho ou sofrer a persecução penal é remota.

No entanto, para o conjunto da sociedade, os custos são elevadíssimos. O descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho é causa de uma série de enfermidades físicas e psíquicas, com consequências deletérias à saúde e à segurança do trabalhador, afetando toda a família e aumentando a concessão de benefícios previdenciários decorrentes de acidentes e doenças do trabalho, onerando a Previdência Social, financiada por toda a sociedade.

Os custos com o tratamento dos acidentes e doenças do trabalho, em geral, são suportados pelo Sistema Único de Saúde, mais uma vez, por toda a sociedade. Amputações, internações hospitalares, procedimentos cirúrgicos etc., são arcados pelo serviço público de saúde, no mais das vezes.

Outro aspecto relevante a ser considerado, principalmente do ponto de vista do equilíbrio de mercado, é a deslealdade na concorrência empresarial. Explica-se: o empregador que descumpra as normas de saúde e segurança do trabalho concorre no mercado em condições privilegiadas, podendo baratear seu produto e dominar o mercado, pois terá uma margem de lucro maior, violando o princípio da livre concorrência e vedação à concorrência desleal, previsto no art. 170, IV, da Constituição Republicana de 1988.

Nesse sentido, dentro das diversas ferramentas da Análise Econômica do Direito, destacam-se, para os fins do presente artigo, os conceitos de externalidades. Do ponto de vista econômico, uma externalidade ocorre quando os efeitos negativos de uma transação atingem pessoas fora da relação inicial, de modo a gerar um custo externo (externalidade negativa) ou um benefício

externo (externalidade positiva) que não foram contabilizados na relação inicial (TABAK e AGUIAR, 2016).

A externalidade negativa é uma falha de mercado que prejudica a obtenção do ótimo social, tendo em vista que o causador do dano não contabiliza, em seus custos, os prejuízos causados a terceiros. Para fins do presente artigo, suponha-se que o empregador X gastaria R\$ 1 milhão para adequar seu maquinário aos ditames da NR-12 do Ministério do Trabalho, que especifica as proteções de máquinas e equipamentos para evitar o esmagamento de membros e até a morte de trabalhadores.

Contudo, optando por não adequar seu maquinário, o empregador X deixou de gastar R\$ 1 milhão e reduziu o preço do seu produto final, levando vantagem competitiva em relação ao seu concorrente, o empregador Y, que, cumprindo a NR-12, teve de incluir no preço do seu produto final os custos com a adequação do maquinário.

No caso em análise, o empregador X causou um desequilíbrio de mercado e, para o terceiro, seu concorrente, um dano não contabilizado inicialmente (externalidade negativa). Para conseguir vender seu produto final, o empregador Y será obrigado a reduzir o seu preço, diminuindo a margem de lucro ou mesmo tendo prejuízo.

Por todos os aspectos acima, é óbvio que os prejuízos suportados por toda a sociedade, inclusive pela concorrência que cumpre a NR-12, são maiores do que os benefícios galgados pelo empregador X com o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho.

Neste ponto, respondendo à pergunta 5, não funcionando a contento o poder de polícia administrativa e a persecução penal, qual o papel da responsabilização civil coletiva do empregador em caso de descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho?

As premissas comportamentais apontam que os empregadores insistem no descumprimento das normas em referência, pois a resposta do Estado é ineficiente. A par das consequências punitivas administrativas (multas da Auditoria Fiscal do Trabalho) e penais (persecução penal em relação à contravenção do art. 19, § 2º, da Lei n. 8.213/91 e aos eventuais crimes de lesão corporal e homicídio), propõe-se a responsabilização civil coletiva dos empregadores,<sup>13</sup> por meio do

---

13 A atuação nas três esferas (administrativa, penal e civil) dará efetividade ao § 3.º do art. 225 da Constituição Republicana de 1988, na perspectiva da atuação estatal e reparação dos danos causados

pagamento de indenizações por danos morais coletivos, em valores razoáveis e suficientes para compensar a sociedade lesada e punir os infratores trabalhistas.

Como se vê, o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho acarretam prejuízos difusos à sociedade, que, a rigor, acaba respondendo pelo custeio dos benefícios concedidos pela Previdência Social. A incúria de alguns empresários espelha o alto número de trabalhadores lesionados e com a capacidade laboral reduzida, o que resulta no quadro acidentário que vive o Brasil, repassando ao Estado a responsabilidade pelos danos causados pelo empreendedor privado.

Nesse sentido, a reparação dos danos morais coletivos<sup>14</sup> deve representar uma função pedagógica, a fim de desestimular a prática daquela determinada conduta pelos demais agentes econômicos; uma função punitiva para o infrator, para que sinta a reação do Direito e, também, sinta-se desestimulado; e, por fim, ressarcitório ou compensatório, no intuito de que a sociedade tenha amenizada a lesão sofrida (MEDEIROS NETO, 2014).

Portanto, a responsabilização civil coletiva é uma medida prevista na legislação que atende ao comando constitucional do § 3.º do art. 225 da Constituição de 1988 e que, à luz da Análise Econômica do Direito, desde que os valores indenizatórios fixados sejam proporcionais aos resultados financeiros obtidos e às lesões cometidas pelo infrator, é imprescindível para compensar a sociedade lesada e punir economicamente quem insiste em descumprir as normas de saúde e segurança do trabalho, contribuindo, assim, para a sua efetividade.

## CONCLUSÃO

O presente artigo expôs uma análise da inefetividade das normas de saúde e segurança do trabalho à luz de nova abordagem teórica chamada Análise Econômica do Direito.

De acordo com tal abordagem, o destinatário da obrigação prevista na norma (o empregador, no caso) se comportará de modo a maximizar seus benefícios líquidos (margem de lucro), deixando de cumprir as normas de saúde e

---

ao meio ambiente, incluído o do trabalho (art. 200, VIII).

14 Fundamentam a indenização dos danos morais coletivos no direito brasileiro os preceitos constitucionais (art. 5.º, incisos V e X), a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), o CDC (Lei n. 8.078/1990) e a Lei Antitruste (Lei n. 8.884/1994).

segurança do trabalho, mormente se notar que a chance de sofrer uma punição efetiva for ínfima.

A Análise Econômica do Direito permite que a análise do direito não se limite ao mundo do dever-ser, para que os operadores, no caso, do direito do trabalho (auditores fiscais, procuradores e juízes do trabalho), passem a verificar se os fins sociais da norma jurídica estão, de fato, sendo cumpridos, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento da atuação das instituições encarregadas da proteção do direito à saúde e à segurança do trabalho.

É no contexto da falta de efetividade das instâncias do poder de polícia administrativa e da persecução penal, que entra em cena, com maior razão ainda, a necessária atuação do Ministério Público do Trabalho para responsabilização dos infratores das normas de saúde e segurança do trabalho.

Espera-se, outrossim, pela resposta adequada da Justiça do Trabalho, para condenação dos infratores ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em valores que realmente consigam atingir os principais objetivos da indenização coletiva: compensar os danos causados à sociedade e punir exemplarmente o infrator, para que, antes de pensar em descumprir novamente as normas, observe que a relação custo-benefício não existe mais.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar de. Análise comportamental do direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 34.2, jul./dez. 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal, Parte Geral 1**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Notificação de acidentes do trabalho fatais, graves e com crianças e adolescentes**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & economia**. Trad. Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2010.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo *et al.* **Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira**. Aracaju: J. Andrade, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

GONÇALVES FILHO, Anastácio Pinto; RAMOS, Magna Fernandes. Trabalho decente e segurança do trabalhador: análise dos acidentes de trabalho na Bahia no período de 2005 a 2009. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, SEI, v. 2/3, jul./set., 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 3. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1974.

MAGANO, Octavio Bueno. **Manual de direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992. V. 4.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano moral coletivo**. 4. ed. ampl., atual. e rev. São Paulo: LTr, 2014.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. V. 1.

SÜSSEKIND, Arnaldo *et al.* **Instituições de direito do trabalho**. 21. ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2003.

TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de (org.). **Análise econômica do direito: uma abordagem aplicada**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

TABAK, Benjamin Miranda. **Direito, economia e comportamento humano**. Curitiba: CRV Ed., 2016.



# **PARTE II**

SAÚDE PÚBLICA,  
NORMAS SANITÁRIAS  
E A PROTEÇÃO DO  
TRABALHO DECENTE



# **NORMA REGULAMENTADORA N. 32: A IMUNIZAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL PARA O ALCANCE DO TRABALHO DECENTE**

**Daniela Rocha Rodrigues Peruca**

Mestra em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) de Mato Grosso do Sul. Juíza do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região. *E-mail:* dperuca@trt24.jus.br. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3085161835986777>.

## INTRODUÇÃO

As Normas Regulamentadoras (NR) possuem como objetivo garantir ambiente de trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho. Elas começaram a ser editadas em 1978 com o propósito de esclarecer e estabelecer diretrizes para trabalhadores e empregadores no que concerne às condições híginas de trabalho. Obtiveram maior envergadura e importância com advento do século XXI, principalmente, pela modernização do processo de produção e seletividade dos mercados internacionais, que buscam imprimir um selo de eficiência lastreado na preservação da vida, saúde e segurança do trabalhador.

Nesse diapasão, o direito à saúde e segurança no ambiente de trabalho ganha destaque ocupando a centralidade das discussões de prevenção e proteção na cadeia produtiva. Essa centralidade ficou ainda mais evidente com a pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2), que provocou alterações na sociedade, na família, no trabalho, na educação, na economia e na saúde.

A partir do reconhecimento da covid-19 como uma pandemia, os Estados-nação passaram a editar normas para regular as relações advindas em suas diversas áreas, sendo que grande parte delas está associada à saúde pública e às relações de trabalho, inclusive no que concerne ao meio ambiente de trabalho como forma de garantir sua higidez.

No que tange ao cenário trabalhista, é cediço que incumbe ao empregador manter o local de trabalho de forma adequada, reduzindo-se os riscos da atividade e preservando-se a saúde, higiene e segurança (XXII, art. 7.º da CR).

Logo, o presente artigo tem por intuito analisar em que medida a imunização do trabalhador impacta no trabalho decente. Para atingir os fins esperados, a metodologia utilizada será documental e exploratória, utilizando-se o método dedutivo, com caráter bibliográfico e documental.

### 1 A NORMA REGULAMENTADORA (NR) 32 E SUA IMPORTÂNCIA

As Normas Regulamentadoras (NRs) integram o arcabouço da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e buscam garantir a observância de direitos e deveres de empresas e trabalhadores. As normas estão voltadas à segurança e medicina do trabalho e, atualmente existem 37 NRs, porém apenas 35 se encontram vigentes.<sup>1</sup>

---

1 A NR 2 (inspeção prévia) foi revogada pela Portaria SEPRT n. 915, de 30 de julho de 2019 e, também houve revogação da NR 27 (registro profissional do técnico em segurança do trabalho), em 27 de maio de 2008, pela Portaria n. 262.

Entende-se que a segurança do trabalho é um fator primordial na atividade econômica, uma vez que o meio ambiente do trabalho hígido, garante o sucesso no empreendimento e na produção, bem como protege a vida do trabalhador.

Na visão de Sebastião Geraldo de Oliveira (2007, p. 111), a segurança “visa à integridade física do trabalhador e a higiene tem por objetivo o controle dos agentes do ambiente de trabalho para a manutenção da saúde no seu amplo sentido”.

Já a medicina do trabalho tem por enfoque a prevenção de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho, com a adoção de políticas de proteção à saúde física e mental e, ainda, correção de posturas na execução de tarefas; adequação de mobiliários; introdução de ginástica laboral; observância de pausas e regularidade nos exames periódicos do trabalhador, dentre outros métodos de precaução.

Portanto, a medicina do trabalho visa proteger a saúde do trabalhador, sendo ela considerada um direito social, garantindo-se aos trabalhadores à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (OLIVEIRA, 2021, p. 72).

Frise-se que as normas de segurança e medicina do trabalho possuem natureza obrigacional, não estando no âmbito discricionário do empregador em cumpri-las ou fazer cumprir. São, nesse sentido, os apontamentos trazidos por Sebastião Geraldo de Oliveira (2021, p. 71):

Merece destaque no referido capítulo da CLT a disposição do art. 157 que atribuiu às empresas o dever de “cumprir e fazer cumprir” as normas de segurança e medicina do trabalho, devendo, para tanto, instruir os empregados, por meio de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais. A ênfase no comando de “fazer cumprir” indica que é o empregador que deve tomar a iniciativa de criar uma cultura preventivista, especialmente porque detém o poder diretivo e disciplinar, podendo até mesmo dispensar por justa causa o empregado que resiste ao cumprimento de suas determinações no campo de segurança e saúde no trabalho (art. 158).

Nesse contexto, a observância das normas de segurança e medicina do trabalho deve pautar todas as ações da empresa (empregador).

Assim, considerando-se o recorte metodológico da pesquisa, será abordada a NR 32 que tem por finalidade estabelecer as diretrizes básicas para a implementação de medidas de proteção à segurança e à saúde dos trabalhadores dos serviços de saúde, bem como daqueles que exercem atividades de promoção e assistência à saúde em geral (BRASIL, item 32.1.1).

Embora a NR 32 se encontre voltada à segurança e saúde no trabalho em serviços de saúde, ela pode/deve ser utilizada para a proteção de todos os trabalhadores, independentemente de seu segmento.

Detendo-se em seu leque protetivo, a NR 32 trata de riscos biológicos; riscos químicos; radiações ionizantes; dos resíduos; das condições de conforto por ocasião das refeições; das lavanderias; da limpeza e conservação; da manutenção de máquinas e equipamentos, e as disposições gerais. Ao realizar essa incursão, estabelecem, entre inúmeras outras medidas, os protocolos de conduta para garantir um ambiente de trabalho hígido.

Entre os protocolos contidos na NR 32, esta, o programa de vacinação, que deve ser contemplado no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) (item 32.2.3.1 – alínea “e”):

32.2.3.1 O PCMSO, além do previsto na NR-07, e observando o disposto no inciso I do item 32.2.2.1, deve contemplar:

- a) o reconhecimento e a avaliação dos riscos biológicos;
- b) a localização das áreas de risco segundo os parâmetros do item 32.2.2;
- c) a relação contendo a identificação nominal dos trabalhadores, sua função, o local em que desempenham suas atividades e o risco a que estão expostos;
- d) a vigilância médica dos trabalhadores potencialmente expostos;
- e) o programa de vacinação.

O programa de vacinação e a própria previsão contida na NR 32 (item 32.2.3.1 – alínea “e”) ganhou importância a partir do reconhecimento da covid-19 como uma pandemia, inclusive, com a edição de normas que lhe garantiu maior densidade obrigacional, dentre outras, a Medida Provisória n. 925,<sup>2</sup> e as Leis n. 14.019/2020<sup>3</sup> e 13.979/2020.<sup>4</sup>

---

2 Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia de covid-19.

3 Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de covid-19.

4 Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Acresça-se que a Lei n. 13.979/2020, ao elencar medidas para conter o avanço da pandemia, dentre elas, determinou a realização compulsória de vacinação.<sup>5</sup>

Pontua-se que a vacinação é importante não somente para a proteção individual, mas, sobretudo, para a proteção coletiva, evitando-se a propagação de doenças e, por via de consequência, óbitos ou sequelas graves.

A adoção pelas empresas do cumprimento da previsão contida na NR 32 (item 32.2.3.1 – alínea “e”) contribuiu para o controle da covid-19, bem como garantiu aos trabalhadores um ambiente de trabalho seguro.

Desse contexto, exsurge a necessidade de discorrer sobre o direito à saúde e segurança no ambiente de trabalho, o que será abordado na seção seguinte.

## **2 O DIREITO À SAÚDE E SEGURANÇA NO AMBIENTE DE TRABALHO**

A saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem, entre outras, à redução dos riscos de doenças (art. 196 da CF). Já a segurança no ambiente de trabalho tem por objetivo a mitigação de riscos de acidente, com adoção de medidas que salvaguardam a vida do trabalhador.

Para Amorim Junior (2021, p. 44):

Conforme previsão feita no art. 196 da Constituição da República, a saúde, à qual se acham umbilicalmente inseridas a segurança e a medicina do trabalho, é direito de todos e deve do Estado. Particularizado esse princípio geral na esfera do Direito do Trabalho, pode-se concluir que a manutenção do ambiente de trabalho saudável é direito do trabalhador e dever do empregador. O empresário tem a prerrogativa de livre-iniciativa, da escolha da atividade econômica e dos equipamentos de trabalho, mas, correlatamente, tem obrigação de manter o ambiente do trabalho saudável.

Percebe-se que o autor faz um contraponto entre a livre-iniciativa e a obrigação de o empregador manter o ambiente do trabalho saudável, prevalecendo a segurança do local de trabalho em detrimento da atividade econômica adotada.

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 28 out. 2020. Art. 3º – Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: I – isolamento; II – quarentena; III – determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas.

Ainda, Amorim Junior ressalta que o direito à saúde do trabalhador como um direito fundamental tem como substrato a valorização do próprio trabalho e afirma que “a elevação do trabalho como valor a ser defendido por toda sociedade é refletida na produção legislativa, na interpretação das leis, conciliando o mundo do direito com a realidade fática a ele subjacente” (2021, p. 37).

Ao tratar sobre o meio ambiente do trabalho, Cláudio Brandão (2015, p. 68) o conceitua como sendo:

[...] o conjunto de todos os fatores que, direta ou indiretamente se relacionam com a execução da atividade do empregado, envolvendo os elementos materiais (local de trabalho em sentido amplo, máquinas, móveis, utensílios e ferramentas) e imateriais (rotinas, processos de produção e modo de exercício de poder de comando do empregador).

Emerge, dessa definição, os fatores estruturais acerca do meio ambiente do trabalho (materiais e imateriais). Ocorre que o meio ambiente do trabalho, também, é delineado por outros elementos, que na concepção de Maranhão (2016, p.112), resulta da interação sistêmica de fatores naturais, técnicos e psicológicos ligados às condições de trabalho, à organização do trabalho e às relações interpessoais. Nesse contexto, tem-se um feixe de elementos que se encontram interligados entre si, visando garantir a saúde, higiene e segurança do trabalhador, como forma de manter o meio ambiente do trabalho hígido e equilibrado.

A Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que entrou em vigor no plano internacional em 11/8/1983, sendo ratificada pelo Brasil em 18/5/1992 e promulgada por meio do Decreto n. 1.254, de 29.9.1994, estabelece o dever de formulação de uma política nacional em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho.

Art. 4 – 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou

se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho.<sup>6</sup>

Percebe-se, assim, que o objetivo da política nacional é prevenir os acidentes e os danos à saúde que tenham como consequência o trabalho, possua nexo de causalidade com a atividade desempenhada ou que se apresentem durante o trabalho. Ainda, denota-se uma preocupação com o meio ambiente de trabalho, no qual os riscos à saúde do trabalhador devem ser reduzidos ao mínimo.

Considerando-se, essa preocupação com os riscos à segurança e saúde do trabalhador o Ministério Público do Trabalho (MPT) em cooperação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), desenvolveram o Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho (SmartLab de Trabalho Decente).

Esse observatório é um laboratório multidisciplinar de gestão do conhecimento com foco na promoção do trabalho decente no Brasil e:

O Observatório combina repositórios públicos e tecnologia livre para transformar dados em informações e conhecimento sobre o tema. Sua primeira versão foi idealizada e desenvolvida entre 2015 e 2017, conforme os parâmetros da pesquisa “Acidente de Trabalho: da Análise Sociotécnica à Construção Social de Mudanças”, conduzida pela Faculdade de Saúde Pública da USP, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e em cooperação com o MPT. O objetivo fundamental da ferramenta é o de melhor informar e subsidiar políticas públicas de prevenção de acidentes e doenças no trabalho, de modo que todas as ações, programas e iniciativas passem a ser orientadas por evidências não apenas em nível nacional e regional, mas principalmente em cada um dos 5.570 municípios brasileiros. Os dados do Observatório são oriundos de repositórios públicos e oficiais da área da Previdência Social que dão origem ao Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho e ao Anuário Estatístico da Previdência Social, entre outras importantes publicações. Consideram-se, ainda, dados públicos da Relação Anual de Informações Sociais e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação, entre outras fontes públicas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236163/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236163/lang-pt/index.htm). Acesso em: 3 fev. 2023.

<sup>7</sup> As informações encontram disponíveis em: <https://www.prt24.mpt.mp.br/informe-se/cursos/2-uncategorised/1568-serie-smartlab-de-trabalho-decente-2022-acidentes-de-trabalho-e-mortes-acidentarias-voltam-a-crescer-em-2021>. Acesso em: 4 fev. 2023.

Os dados contidos no observatório servem de termômetro para que se verifique se as empresas têm adotado condutas que preservem a saúde e segurança no ambiente de trabalho, com o propósito de alcançar o trabalho decente.

Aliás, o trabalho decente será abordado no capítulo seguinte consubstanciado na análise da imunização.

### 3 A IMUNIZAÇÃO COMO FATOR DE ALCANCE DO TRABALHO DECENTE

Ao tratar da temática de trabalho decente, para além das discussões amplamente travadas acerca de precarização, exploração, desigualdade, gênero, etnia etc., deparamo-nos com as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho.

As condições de segurança e saúde no ambiente de trabalho integram o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente,<sup>8</sup> que possui como objetivos:

[...] **o fortalecimento da capacidade do Estado brasileiro para avançar no enfrentamento dos principais problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho**, entre os quais se destacam: a pobreza e a desigualdade social; o desemprego e a informalidade; a extensão da cobertura da proteção social; a parcela de trabalhadoras e trabalhadores sujeitos a baixos níveis de rendimentos e produtividade; os elevados índices de rotatividade no emprego; as desigualdades de gênero e raça/etnia; **as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho**, sobretudo na zona rural. [grifo nossos]

Verifica-se do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente que os principais problemas estruturais da sociedade estão correlacionais com a pobreza e a desigualdade social; o desemprego e a informalidade; a desigualdade de gênero raça/étnica e as condições de segurança e saúde no local de trabalho.

Esse conjunto de direitos (trabalho; liberdade; igualdade; condições justas) é na concepção de Brito Filho (2018, p. 57), o que se entende por trabalho decente:

Um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde ao direito do trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais.

---

8 Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_226249.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226249.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.

Pontua-se que, no âmbito internacional, o conceito de trabalho decente, formalizado pela OIT em 1999, sintetiza a sua missão histórica de promover:

[...] oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (ILO-BRASIL).

Nesse viés, o conceito trazido pela OIT enaltece a valorização do trabalho humano, no sentido de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Para a OIT, o trabalho decente é condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (ILO-BRASIL).

O termo “segurança” contido no conceito de trabalho decente previsto pela OIT compreende, também, as condições de saúde no local de trabalho e, de maneira particular, o programa de vacinação alinhavado na NR 32 (item 32.2.3.1 – alínea “e”).

Nesse diapasão, qual a importância da vacinação (com o escopo de imunização) para se alcançar o trabalho decente? Há obrigatoriedade de vacinação? Há direito de recusa do trabalhador à vacina?

Em que pesem opiniões contrárias à obrigatoriedade, o Supremo Tribunal Federal, em 17/12/2020, firmou o entendimento no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6586 e 6587 e do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1267879 de que tal medida é constitucional.<sup>9</sup> No julgamento, prevaleceram os entendimentos dos relatores, ministros Ricardo Lewandowski (ADIs 6586 e 6587) e Luís Roberto Barroso (ARE 1267879).

O ministro do STF Luís Roberto Barroso destacou que, “embora a Constituição Federal proteja o direito de cada cidadão de manter suas convicções

---

9 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457462&ori=1>. Acesso em: 3 fev. 2023.

filosóficas, religiosas, morais e existenciais, **os direitos da sociedade devem prevalecer sobre os direitos individuais**".<sup>10</sup> [grifos nossos]

Já o ministro Ricardo Lewandowski assentou em seu voto que a saúde coletiva "não pode ser prejudicada por pessoas que deliberadamente se recusam a ser vacinadas, acreditando que, ainda assim, serão egoisticamente beneficiárias de imunidade de rebanho".<sup>11</sup>

Extraí-se dos votos que a vacinação compulsória está em consonância com a Constituição da República, visando à proteção da coletividade. Portanto, o julgamento da ADIs e da ARE e as legislações atinentes ao meio ambiente do trabalho impõem ao empregador, com intuito de garantir a saúde e a segurança no local de trabalho, promover ou possibilitar a vacinação compulsória de todos os trabalhadores.

Em outro vértice, deixando o empregador de promover ou possibilitar que seus empregados possam ser vacinados, dará ensejo a que os trabalhadores interrompam suas atividades exercendo o direito de recusa (NR-10 – item 10.14.1):

Os trabalhadores devem interromper suas tarefas exercendo o direito de recusa, sempre que constatarem evidências de riscos graves e iminentes para sua segurança e saúde ou a de outras pessoas, comunicando imediatamente o fato a seu superior hierárquico, que diligenciará as medidas cabíveis.

Também o direito de recusa ao trabalho em condições de riscos encontra guarida na Convenção n. 155 da OIT:

PARTE IV – AÇÃO E NÍVEL DE EMPRESA – f) o trabalhador informará imediatamente ao seu superior hierárquico direto sobre qualquer situação de trabalho que, a seu ver e por motivos razoáveis, envolva um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde; enquanto o empregador não tiver tomado medidas corretivas, se forem necessárias, não poderá exigir dos trabalhadores a sua volta a uma situação de trabalho onde exista, em caráter contínuo, um perigo grave ou iminente para sua vida ou sua saúde.

Por fim, tem-se que o meio ambiente de trabalho hígido é direito fundamental, o que impõe concluir que o empregador deve promover ou possibilitar

---

10 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457462&ori=1>. Acesso em: 3 fev. 2023.

11 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457462&ori=1>. Acesso em: 3 fev. 2023.

que seus empregados possam ser vacinados, como forma de preservar-lhes a saúde e a segurança e, com isso, alcançar o trabalho decente. Em idêntica medida, o trabalhador poderá exercer seu direito de recusa ao trabalho, caso a imunização não seja efetivamente adotada pelo empregador.

Dados contidos no observatório de segurança e saúde no trabalho indicam aumento de registros de CATs e afastamentos com casos de covid-19 (período de 2020 a 2021), o que reforça a importância da vacinação para preservação da saúde do trabalhador:

Entre 2020 e 2021, em dois anos de pandemia, foram registradas 33 mil CATs e 163 mil afastamentos com casos de Covid-19. Entre as ocupações mais frequentemente informadas nas comunicações estão: técnicos de enfermagem (35%); enfermeiros (12%); auxiliares de enfermagem (5%); faxineiros (3%) e auxiliares de escritório (3%). Quanto aos afastamentos, as ocupações mais atingidas no biênio foram a de faxineiros (5%), vendedores de comércio varejista (4%), alimentadores de linha de produção (4%), auxiliares de escritório em geral (3%) e motoristas de caminhão (3%). Para informações comparativas entre os períodos, acesse a seção covid-19 do Observatório (v. nota 2).<sup>12</sup>

E o trabalhador possui direito de recusa à vacinação?

O ordenamento jurídico interno não agasalha o direito de recusa do trabalhador em se vacinar, se considerados os fundamentos da Lei n. 13.979/2020 e, ainda, a decisão do STF (ADIs 6586 e 6587 e ARE 1267879), exceto nos casos de portadores de outras enfermidades ou doenças autoimunes que sejam incompatíveis com o composto da vacina. Ainda, a reforçar os ideais da inexistência de direito de recusa, tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 5040/2020,<sup>13</sup> proposto em 27/10/2020, que dispõe sobre penalidades aplicáveis a quem se recuse a ser vacinado contra o vírus da covid-19.

Em conformidade com esse contexto, a ministra Cármen Lúcia defendeu, em seu voto (ADIs 6586 e 6587 e ARE 1267879), “a prevalência do princípio

---

12 Os dados encontram-se disponíveis em: <https://www.prt24.mpt.mp.br/informe-se/cursos/2-uncategorised/1568-serie-smartlab-de-trabalho-decente-2022-acidentes-de-trabalho-e-mortes-acidentarias-voltam-a-crescer-em-2021>. Acesso em: 4 fev. 2023.

13 O objetivo da proposta é proteger a coletividade e o direito à vida. Se virar lei, a recusa em se imunizar contra o novo coronavírus poderá acarretar a proibição em atuar e ser bonificado no serviço público, obter empréstimos, obter passaporte e documentos junto ao Estado e se matricular ou renovar a inscrição em instituições de ensino. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2264709>. Acesso em: 2 fev. 2023.

constitucional da solidariedade, pois o direito à saúde coletiva se sobrepõe aos direitos individuais. **A Constituição não garante liberdades às pessoas para que elas sejam soberanamente egoístas**". [grifos nossos]

Assim, em conformidade com os fundamentos lançados nesta pesquisa, a obrigatoriedade da vacinação e, por via de consequência, o atingimento da imunização contribui para o alcance do trabalho decente, não possuindo o trabalhador direito de recusa à vacinação.

## CONCLUSÃO

As NRs e a CLT são importantes instrumentos para a proteção à saúde e segurança no ambiente de trabalho e, em tempos de calamidades públicas, catástrofes e pandemias, socorre-se da NR 32, em especial do item 32.2.3.1 – alínea “e”, que é fundamental para garantir os preceitos protetivos.

Contudo, os dados do observatório de segurança e saúde no trabalho, no período entre 2020 e 2021, indicam casos de afastamentos por doença (covid-19), em grande medida atingindo os profissionais de saúde.

Salienta-se que os dados foram colhidos no período inicial de vacinação, o que reforça a tese da imunização como medida eficaz e célere para obtenção de um ambiente de trabalho hígido e decente.

Por fim, entende-se com fundamento na Lei n. 13.979/2020 e, ainda, a decisão do STF (ADIs 6586 e 6587 e ARE 1267879) que o trabalhador não poderá se recusar à vacinação.

## REFERÊNCIAS

AMORIM JUNIOR, Cléber Nilson. **Segurança e saúde no trabalho**: princípios norteadores. 3. ed. São Paulo: LTr, 2021.

AQUINI, Marco. Fraternidade e direitos humanos. In: BAGGIO, Antônio Maria (org.). **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Trad. de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2008.

BRANDÃO, Cláudio. **Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.979/2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. **Convenção n. 155 da OIT**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236163/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm). Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 5040/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2264709>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Norma Regulamentadora n. 32**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-32.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Norma Regulamentadora n. 10**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-10.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho Decente: Análise Jurídica da Exploração do Trabalho – **Trabalho Escravo e outras Formas de Trabalho Indigno**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2. ed. 1986.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. **R. Direitos. Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 2, n. 3, p. 80-117, jul./dez. 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Plano Nacional de Trabalho Decente**. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms\\_226249.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms_226249.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO. **SmartLab, 2021**. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=prioritarias>. Acesso em: 4 fev. 2023.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Estrutura normativa da segurança e saúde do trabalhador no Brasil. **Rev. Trib. Trab. 3. Reg.**, Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p. 107-130, jan./jun. 2007.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. A proteção da segurança e da saúde do trabalhador na evolução histórica da justiça do trabalho. **Rev. Trib. Reg. Trab. 10.ª Região**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 64-79, 2021.



**O DIÁLOGO DAS NORMAS  
REGULAMENTADORAS  
DE SAÚDE E SEGURANÇA  
DO TRABALHO COM A  
LEGISLAÇÃO SANITÁRIA:  
UMA REALIDADE INICIADA  
NA PANDEMIA DE  
COVID-19 E QUE DEVE  
SER APERFEIÇOADA**

**Ileana Neiva Mousinho**

Mestre em direito e desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará. Subprocuradora-Geral do Trabalho. Professora colaboradora da Escola Superior do Ministério Público da União. *E-mail*: Ileana.neiva@mpt.mp.br; Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2201288486922295>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2020, com o início da pandemia de covid-19, as empresas, os órgãos públicos, os especialistas em saúde e segurança do trabalho e os sindicatos perceberam a importância da integração das ações de fiscalização do trabalho e de vigilância de saúde desenvolvidas, respectivamente, pela então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e o Ministério da Saúde, para a prevenção das infecções pelo novo coronavírus e do adoecimento de covid-19, pois ficou visível que não se pode compartimentar doenças como “ocupacionais” e “sociais”, tampouco trabalhar o tema saúde sem observar a sua integralidade.

O pragmatismo exigido pelas circunstâncias levou todos a compreenderem que somente seria possíveis e sustentáveis o funcionamento de atividades econômicas e os serviços em geral, em tempos de pandemia, se houvesse uma atuação integrada, para a edição de normas e protocolos de saúde que trouxessem medidas e instruções detalhadas sobre o controle da transmissibilidade, o monitoramento e o afastamento do trabalho de casos confirmados, suspeitos e seus contactantes. Essas medidas são partes de ações de vigilância epidemiológica – expressão que passou a se tornar rotineira nas organizações públicas e privadas e no noticiário em geral.

Nesse período, foram editadas normas específicas como a Lei n. 13.979/2020 e a Portaria Interministerial n. 20/2020, a n. 14/2022 e a n. 17/2022, integrando as medidas de fiscalização trabalhista com as **ações de vigilância epidemiológica**. Esse movimento de integração coincidiu com alteração das Normas Regulamentadoras (NRs) 1 e 7, que, inevitavelmente, sentiram o influxo desse novo momento, no qual a identificação de todos os perigos e riscos nos ambientes de trabalho passou a ser uma questão de sobrevivência das pessoas físicas e jurídicas; e a melhora da capacidade de vigilância de saúde, uma exigência, inclusive, da comunidade internacional.

O Regulamento Sanitário Internacional (RSI), promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 10.212/2020, determina que os Estados-membros da Organização Mundial de Saúde (OMS) devem “prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças” (art. 3.º), noticiando os casos e realizando ações de vigilância em saúde (art. 6º, I e II).

Por isso, não se pode interpretar as novas NRs 1 e 7, que instituem, respectivamente, a obrigação de elaboração do Programa de Gestão de Riscos

Ambientais (PGR) e do novo Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), sem observar o cenário atual de exigência de implementação de vigilância sanitária e epidemiológica nas empresas e entes públicos.

O Brasil tem um Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica desde meados da década de 1970. A partir da Constituição Federal de 1988, foi determinado que incumbe, ao Sistema Único de Saúde (SUS), “executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador” (art. 200, II). No entanto, na prática, as ações do SUS e do Ministério do Trabalho não se comunicam, não obstante, várias NRs dispusessem em seu texto, seguindo o art. 200, da CLT, que as normas sanitárias se aplicam às relações de trabalho.

O desafio, a partir das novas NRs 1 e 7, do Ministério do Trabalho, é realizar um diálogo interministerial permanente, com fundamento no desenho do ordenamento jurídico brasileiro (art. 200 da Constituição Federal, Lei do SUS – Lei n. 8.080/1990 e Decreto n. 4.552/2002<sup>14</sup>), e promover maior integração entre as ações de saúde e segurança do trabalho nas empresas e entes públicos e os serviços públicos de saúde do SUS, ultrapassando-se a forma clássica da medicina “ocupacional” e dos riscos “ocupacionais”, para identificar-se os perigos e os riscos que atingem a saúde coletiva.

As organizações privadas e públicas m utilizar as NRs 1 e 7 como patamar mínimo de medidas, ou “trilha de passos” a serem seguidos, mas não podem, artificialmente, descolar os empregados da realidade circundante às empresas e deixar de identificar os determinantes sociais de adoecimentos e de realizar ações de vigilância de saúde do trabalhador (VISAT), que se pautam nos princípios do SUS e são por ele normatizadas, fiscalizadas e coordenadas (art. 6.º, § 3.º, VI, da Lei n. 8.080/1990).

É necessário transpor a mera compreensão de que as obrigações preventivas de saúde e segurança do trabalho e o acompanhamento da saúde dos trabalhadores estariam satisfeitas com a elaboração de um Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e um Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), os quais não obrigariam maior integração dos serviços de engenharia de segurança e de medicina do trabalho a com a rede de saúde pública e com os objetivos da saúde coletiva.

Atualmente, a interpretação das regras do Programa de Gestão de Riscos (PGR) e a do Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO), inseridas na NR 1,

---

14 Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho.

conduzem ao entendimento de que não há como elaborar e implementar, de forma eficiente, um gerenciamento de riscos nos ambientes de trabalho sem a análise contínua: a) dos perigos e dos riscos, inclusive externos e não ocasionados pela organização do trabalho na empresa; e b) dos dados estatísticos e epidemiológicos de adoecimento dos trabalhadores.

Não obstante, a Lei n. 8.080/1990 (chamada “Lei do SUS”), ao colmatar o conteúdo do art. 200, II, da Constituição Federal, explicitar as ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador, esses conceitos não passaram, imediatamente, a corresponder a um conjunto de ações executadas, pelas empresas, no PCMSO, apesar de a antiga NR 7 do Ministério do Trabalho determinar que o médico do trabalho das empresas deveria avaliar a saúde “ocupacional”, utilizando o “instrumental clínico-epidemiológico”.

A indiferença à vigilância de saúde do trabalhador, portanto, é uma característica de todos os anos pré-pandemia, com a visão meramente de saúde “ocupacional” (no âmbito do trabalho), em detrimento da integração com o setor saúde.<sup>15</sup> Pretende-se demonstrar que a traumática experiência da pandemia de covid-19 deve servir, pelo menos, para a promoção de uma viragem interpretativa em matéria de saúde e segurança do trabalho, incorporando-se conceitos de vigilância de saúde do trabalhador na aplicação das novas NRs 1 e 7 do Ministério do Trabalho.

## **2 A VIGILÂNCIA DE SAÚDE DO TRABALHADOR NA NOVA NORMA REGULAMENTADORA N. 7, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO**

A vigilância de saúde do trabalhador não é um ato privativo ou obrigatório apenas para as autoridades sanitárias. As empresas são obrigadas a fazer vigilância epidemiológica, nos termos do art. 6.º, §§ 2.º e 3.º, VI, da Lei n. 8.080/1990 e da NR 7, pois a vigilância epidemiológica e a vigilância sanitária estão compreendidas no conceito de vigilância de saúde do trabalhador.

Com efeito, o § 3.º do art. 6.º da Lei n. 8.080/1990 esclarece que se deve entender por “saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, por meio das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa

---

15 MENDES e DIAS, 2023.

à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho”.

Assim, é juridicamente incorreto e cientificamente impreciso falar-se em um campo de saúde “ocupacional”, distinto da saúde coletiva<sup>16</sup> e que não preste contas de suas ações à saúde pública. A partir da Constituição Federal de 1988, há um dever estatal e das empresas de desenvolverem ações de saúde do trabalhador, nas quais os dados estatísticos e de vigilância epidemiológica são essenciais para o planejamento de ações de prevenção, promoção e assistência à saúde dos trabalhadores; e para avaliação da eficácia das medidas de prevenção inicialmente propostas, as quais devem ser aperfeiçoadas se continuarem ocorrendo acidentes de trabalho.

A vigilância epidemiológica é definida na Lei do SUS como “um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”.

Por isso, sempre foi necessário que os programas de acompanhamento da saúde dos trabalhadores, elaborados por empresas e entes públicos, observassem a epidemiologia, para detectar precocemente os agravos à saúde dos trabalhadores e verificar se os processos de trabalho ou as vivências externas dos trabalhadores são fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e repercutem, também, na saúde coletiva.<sup>17</sup>

É corolário do dever de concretização do direito fundamental à saúde dos trabalhadores, a imposição, às organizações que admitem trabalhadores, da obrigação de, ultrapassando as meras regras de segurança, adotem a vigilância de saúde dos trabalhadores como método que se inicia na detecção dos perigos e riscos no modo operatório do trabalho, no PGR, e deve ser constantemente revisto à luz dos dados estatísticos e epidemiológicos de acidentalidade.

O inciso VI do § 3.º do art. 6.º da Lei do SUS necessita ser densificado, com portarias internas do SUS, especificando o fluxo de ações do Departamento

---

16 Disponível em: <https://www.ufg.br/n/82100-saiba-a-diferenca-entre-saude-coletiva-e-saude-publica>. Acesso em: 5 fev. 2023.

17 Lei n. 8.080/1990, art. 3.º: Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador com os estados e municípios para a “fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas”. Em outras palavras, o SUS tem importante papel a exercer para que os serviços médicos das empresas e os médicos que atendem trabalhadores sejam capacitados em ações de vigilância epidemiológica e os dados coletados nos Serviços Especializados de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMTs) sejam de conhecimento nacional, para a implementação de políticas públicas que colaborem para a proteção do meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII, da Constituição Federal).

O art. 7.º da Constituição Federal elenca entre os direitos dos trabalhadores, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (inciso XXII). Não afirma a Constituição Federal que a redução dos riscos ocorrerá mediante simples aplicação das NRs, pois o sentido da expressão “normas de saúde, higiene e segurança” é bem mais amplo, abrangendo as normas editadas pelo SUS e pela Previdência Social, além de normas técnicas e acordos e convenções coletivas de trabalho.

As NRs editadas pelo Ministério do Trabalho constituem um norte, mas nunca foram suficientes para abarcar o campo de saúde e segurança do trabalho, nem pretendiam sê-lo, pois sempre registraram que a sua aplicação não impedia a aplicação de regulamentos e Códigos sanitários, mas antes a reclamava.<sup>18</sup>

A partir de 3 de janeiro de 2022, quando entraram em vigor as novas NRs 1 e 7, foi minudenciado o caminho a ser percorrido pelas empresas e pelos órgãos públicos para executar ações de vigilância de saúde do trabalhador, no PGR e no PCMSO. Embora a NR, ao dispor sobre diretrizes e requisitos para o gerenciamento de riscos “ocupacionais” (quando deveria ter usado a expressão “no ambiente de trabalho”), também não tenha evoluído para usar o termo vigilância de saúde do trabalhador, encontra-se no seu texto e nas suas premissas verdadeiras ações de vigilância. É dizer, embora as NR 1 e 7 continuem usando o termo “ocupacional” após as palavras risco e saúde, é possível se extrair da interpretação sistemática e do diálogo das fontes, as exigências de ações de vigilância de saúde do trabalhador, que ressaem de outras partes dos seus textos.

---

18 CLT, Art. 154 – A observância, em todos os locais de trabalho, do disposto neste Capítulo, não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de convenções coletivas de trabalho.

Notadamente, no caso da NR 7 é de clareza hialina que nenhum PCMSO pode ser considerado correto se não contemplar ações de vigilância de saúde do trabalhador, pois a norma determina uma série de diretrizes que devem ser observadas, na elaboração do PCMSO e, entre elas estão, indubitavelmente, medidas de vigilância epidemiológica. Podem-se citar, por exemplo, as obrigações de rastreamento e detecção precoce de agravos à saúde relacionados ao trabalho e possíveis exposições excessivas a agentes nocivos; o fornecimento de análises epidemiológicas e estatísticas sobre os agravos à saúde e sua relação com os riscos no ambiente de trabalho e a notificação dos agravos relacionados ao trabalho (item 7.3.2).

Embora – e essa é uma crítica necessária à NR 7 – seja recorrente, em seu texto, o uso da expressão “riscos ocupacionais”, não se pode conceber – senão como inaceitável incongruência – que a norma determine a promoção de ações de vigilância de saúde e restrinja o espectro da pesquisa dos fatores causadores de adoecimentos a um determinado tipo de riscos.

O Brasil aderiu ao Regulamento Sanitário Internacional e, por conseguinte, os serviços médicos das empresas devem prestar contas das ações de vigilância de saúde ao SUS, onde foi designado um “Ponto Focal Nacional para o RSI”<sup>19</sup> e este presta as informações para a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Assim, ainda que determinado caso, em princípio, não seja classificado com uma emergência de importância internacional, o RSI tem por princípio retor a obtenção do compromisso, dos Estados-membros da OMS, de aumento das suas capacidades e estrutura de promoção da vigilância de saúde. Por isso, sob os ângulos científico e jurídico, o médico do trabalho não pode restringir o campo da vigilância epidemiológica aos riscos ditos “ocupacionais”, pois deve atuar para a detecção de possíveis agravos à saúde e não eliminar nenhuma linha de pesquisa sobre os potenciais causadores dos adoecimentos no ambiente de trabalho.

Assim, apesar da limitação textual, feita na nova NR 7, quanto ao dever de vigilância das empresas em relação aos adoecimentos decorrentes de “riscos ocupacionais”, a interpretação em conjunto da NR 7 com a nova NR 1 obsta uma interpretação restritiva da aplicação da NR 7. Com efeito, o item 1.5.4.3.2 da

---

19 O Regulamento Sanitário Internacional insta os Estados membros a desenvolver, fortalecer e manter medidas de vigilância epidemiológica (art. 5) e a designe um Ponto Focal Nacional (art. 3), para detectar, informar e desenvolver ações de vigilância epidemiológica. Determina ainda que todo evento seja notificado, ou feita consulta à OMS (arts. 6, 7 e 8).

nova NR 1 determina que “a identificação dos perigos deve abordar os perigos externos previsíveis relacionados ao trabalho que possam afetar a saúde e segurança no trabalho” e, por conseguinte, se perigos externos (fontes) devem ser considerados no PGR, a conclusão é que riscos externos também devem sê-lo, pois os riscos resultam da exposição às fontes.

E, por fim, a NR 7 demonstra, de forma cabal, que o PCMSO deve ser elaborado e implementado, mediante a adoção de ações de: a) a vigilância passiva da saúde do trabalhador, que é aquela realizada a partir de informações sobre a demanda espontânea de empregados que procuraram os serviços médicos; b) a vigilância ativa, que deve ser realizada por meio de exames médicos que incluam a coleta de dados sobre sinais e sintomas de agravos à saúde (item 7.3.2.1).

Portanto, é dever das empresas, no PCMSO, verificar como as doenças surgem no ambiente do trabalho, qual foi a falha da organização do trabalho que propiciou o “caso índice”, ou o caso número 1, no ambiente de trabalho, e quais medidas devem ser adotadas para evitar a infecção dos outros empregados, no caso de doenças infecciosas. Nos casos de adoecimentos por intoxicação por produtos tóxicos, é imprescindível que seja verificado se o produto tóxico pode ser eliminado (por exemplo, amianto substituído por outras fibras; utilização de agrotóxicos substituída por outras formas agroecológicas de controle de pragas). Em se tratando de adoecimentos originados de riscos psicossociais, é necessária a identificação de suas causas, e ainda que haja componentes externos, não desconsiderar que esses componentes internalizados ou somados a outros fatos da relação de trabalho, conduzem a que a responsabilidade pela eliminação dos perigos e dos riscos seja da empresa.

### **3 A NOVA NORMA REGULAMENTADORA 1, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, E O DIÁLOGO COM A VIGILÂNCIA DE SAÚDE DO TRABALHADOR DO SUS**

Ao enunciar que os “perigos externos previsíveis relacionados com o trabalho” devem ser abordados no PGR, a NR 1 aproxima-se da saúde coletiva e dos determinantes sociais do adoecimento, reconhecidos no art. 3.º da Lei n. 8.080/1990.

Os perigos externos, conquanto possam ser os vírus, bactérias, produtos químicos e tóxicos, também são os chamados determinantes sociais do adoecimento, como o trabalho, a habitação, o transporte, e outros, que sejam

fontes produtoras de riscos para os trabalhadores, que a eles se expõem em decorrência do trabalho. A expressão “perigos externos previsíveis que tenham relação com o trabalho” corresponde, também, aos determinantes sociais do adoecimento desvelados pela vigilância de saúde do trabalhador.

Logo, o PGR, ao verificar os perigos externos, está realizando uma ação de detecção própria do campo da vigilância de saúde – que não é campo privativo da medicina do trabalho – e averiguando todos os aspectos que podem influir no adoecimento dos trabalhadores, para que possam ser indicadas as medidas preventivas adequadas.

Ademais, como não identificar, no PGR, os riscos decorrentes do trabalho em ambiente com ar-condicionado ou da utilização de transporte público lotado de passageiros, quando se investiga o risco de transmissão, na empresa, de infecção pelo novo coronavírus ou pelo bacilo de Koch, causador da tuberculose? Não basta afirmar que determinada doença é de “transmissão comunitária”, pois, nos termos do item 1.5.4.3.2 da NR 1, está claro que não é necessário que o perigo seja originado dentro da empresa. Pelo contrário, todos os perigos que, mesmo oriundos da sociedade, afetem a saúde e segurança dos trabalhadores, devem ser identificados no PGR.

Ora, sendo a covid-19, a tuberculose, a hanseníase, a *monkeypox*, a dengue e a chikungunya, entre outras, doenças comunitárias, constituem, todavia, riscos no ambiente de trabalho, e devem ser reconhecidas no PGR, que deve prever as medidas para evitar o contágio dos trabalhadores.

O PGR deve identificar todos os perigos e riscos no ambiente de trabalho e elencar medidas para evitar os riscos que possam ser originados no trabalho ou que nele venha a ser internalizados. E quando a norma enuncia que o responsável pela implementação do PGR deve acompanhar as medidas de controle (item 1.5.3.2 da NR 1), está determinando uma ação de vigilância epidemiológica, isto é, a verificação da eficácia das medidas de prevenção ou se elas estão permitindo, ainda, que agravos à saúde do trabalhador ocorram, caso em que devem ser revistas as medidas. Isso é ação de vigilância epidemiológica em sua essência, pois a epidemiologia não tem por objetivo apenas a detecção, mas a modificação de formas de organização do trabalho e de exposições dos trabalhadores que causaram os adoecimentos.

O dever de vigilância de saúde do trabalhador, que ressaí dos art. 7.º, XXII, 200, II e VIII, da Constituição Federal, arts. 3.º e 6.º da Lei n. 8.080/1990, das NRs 1 e 7, da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalhador e da Trabalha-

dora (Portaria n. 1.823/2012) e da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho (Decreto n. 7.602/2011), impõe que a interpretação das NRs 1 e 7 seja direcionada à exigência de ampla vigilância de saúde do trabalhador, no PGR e PCMSO, respeitando-se o direito dos trabalhadores à intimidade e privacidade, mediante o adequado tratamento dos dados médicos e imposição de medidas de prevenção de agravos à saúde menos invasivas, tais como a imposição de medidas de proteção coletiva e administrativas, antes da imposição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs).

Portanto, no estágio normativo atual, não se há de falar mais em identificação dos agravos à saúde dos trabalhadores, tão somente por meio da investigação da sua exposição a “riscos ocupacionais”. Por força da diretriz constitucional, que impõe o dever de vigilância de saúde do trabalhador e de redução dos riscos nos ambientes de trabalho, o PGR e PCMSO devem ser embasados em uma ampla investigação epidemiológica dos agravos que acometem a coletividade dos trabalhadores, nas atividades econômicas em geral e na empresa examinada, em particular.

O PGR deve ser enriquecido com os dados estatísticos e epidemiológicos advindos de um PCMSO que preveja ações de vigilância ativa e passiva da saúde dos trabalhadores. E como vigilância de saúde não se realiza somente com a detecção precoce de adoecimento, mas com ações visando modificar a organização do trabalho ou os materiais usados no trabalho, responsáveis pela eclosão dos acidentes de trabalho, se os registros de adoecimento, coletados nos prontuários médicos, e utilizados para elaboração dos relatórios do PCMSO, indicarem agravos à saúde dos trabalhadores, esses dados médicos devem servir de subsídios para a implementação e revisão da avaliação de riscos, a ser realizada no PGR, o qual deve ser atualizado, conforme item 1.5.4.4.6 da NR 1.

Em suma, as NRs 1 e 7, que instituem os novos PGR e PCMSO, contêm ações de vigilância de saúde, pois “entende-se por Vigilância em Saúde o processo contínuo e sistemático de coleta, consolidação, análise de dados e disseminação de informações sobre eventos relacionados à saúde, visando ao planejamento e à implementação de medidas de saúde pública, incluindo a regulação, intervenção e atuação em condicionantes e determinantes da saúde, para a proteção e promoção da saúde da população, prevenção e controle de riscos, agravos e doenças”, nos termos da definição que consta da Resolução n. 588, de 12 de julho de 2018, que aprovou a Política Nacional de Vigilância em Saúde (PNVS), a qual, por sua vez, sendo transversal, deve dialogar com as NRs e vice-versa.

#### **4 O NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO PREVIDENCIÁRIO E OS SUBSÍDIOS A QUE SE REFEREM AS NORMAS REGULAMENTADORAS 1 E 7, DO MINISTÉRIO DO TRABALHADOR**

A NR 7 é clara sobre o dever do médico do trabalho de emitir a Comunicação de Acidente de Trabalho, ao constar a “ocorrência ou agravamento de doença relacionada ao trabalho ou alteração que revele disfunção orgânica”. Mais uma vez, observa-se que, apesar do uso, em partes da NR 7, do termo “ocupacional”, também utiliza o termo “doença relacionada ao trabalho”, que é mais amplo e indica quaisquer espécie de adoecimento que tenha nexo técnico com as condições nas quais o trabalho é executado, sem excluir os agravos de saúde pública que se alastram no ambiente de trabalho, justamente por causa do ato de trabalhar em ambiente com outras pessoas, quando há transmissão de patógenos (perigo biológico) ou de exposição a fontes de riscos físicos, químicos, psicossociais e de acidentes.

Ademais, a legislação brasileira prevê que, se houver condições especiais de trabalho que determinem o adoecimento, qualquer doença, ainda que atinja toda a comunidade, pode ser considerada doença do trabalho (art. 20, § 2.º, da Lei n. 8.213/1991), em clara demonstração de que o conceito de doença “ocupacional” não condiz com o nosso ordenamento jurídico.

Assim, as doenças endêmicas, como a dengue e a chikungunya são consideradas doenças do trabalho, tanto na lista do Ministério da Previdência Social (art. 20, § 1º, “d”), quanto do Ministério da Saúde (Portaria n. 264/2020). É comum se verificar o reconhecimento, pelas empresas, da transmissão da gripe, nos ambientes de trabalho, tanto que promovem inclusão, no PCSMO, de ações de vacinação coletiva. Há também dever de notificação de casos de gripe *Influeza* à Vigilância Epidemiológica ([https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_vigilancia\\_epidemiologica\\_7ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_epidemiologica_7ed.pdf)).

Portanto, os dados epidemiológicos são importantes para identificação do nexo entre um agravo e o trabalho. Não se deve afirmar, *a priori*, que uma doença não é “ocupacional”, sem verificar a forma de sua difusão no ambiente de trabalho. Doenças com transmissão pelo ar e por contato cutâneo não podem ser consideradas “não ocupacionais”, quando as condições ambientais de trabalho são propiciadoras do contágio. Esse fato deve ser reconhecido no PGR, na identificação dos perigos e dos riscos, e no PCMSO, no acompanhamento da saúde dos trabalhadores em face da referida exposição.

Na NR 1, o reconhecimento da importância dos dados epidemiológicos de adoecimentos evidencia-se no item 1.5.4.4.2, segundo o qual se deve observar “o nível de risco ocupacional, determinado pela combinação da severidade das possíveis lesões ou agravos à saúde com a probabilidade ou chance de sua ocorrência” (item 1.5.4.4.2). E prossegue: “a gradação da severidade das lesões ou agravos à saúde deve levar em conta a magnitude da consequência e o número de trabalhadores possivelmente afetados” (item 1.5.4.4.3). Ora, quando a norma determina que “a magnitude deve levar em conta as consequências de ocorrência de acidentes ampliados” (item 1.5.4.4.3.1) e se refere ao número de trabalhadores afetados e à severidade das fontes causadoras dos danos, está remetendo o intérprete a ações de vigilância epidemiológica, que são, também, ações de detecção da prevalência dos agravos em determinados grupos populacionais e quais as causas dessa prevalência.

Por outro lado, diante da subnotificação de casos, como confiar nos dados epidemiológicos que devem orientar a classificação dos riscos no PGR? Esse é o grande dilema e conduz a um descrédito da classificação dos riscos, muitas vezes minimizada por interesses econômicos, mormente o de não pagar o adicional de insalubridade e desonerar-se de responsabilidades com prevenção de adoecimentos e reparação de danos.

Mais uma vez, o diálogo das fontes normativas pode conduzir à utilização da epidemiologia, consubstanciada no Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário, para comaltar o sentido da NR 1 e subministrar a elaboração e a implementação do PGR de critérios científicos de vigilância em saúde.

O NTEp foi considerado constitucional e cientificamente adequado, pelo Supremo Tribunal Federal. Está previsto no art. 21-A da Lei n. 8.213/1991 e regulamentado no art. 337, § 3.º do Decreto n. 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), que considera “estabelecido o nexo entre o trabalho e o agravo quando se verificar nexo técnico epidemiológico entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na Classificação Internacional de Doenças em conformidade com o disposto na Lista B do Anexo II deste Regulamento”.

É possível, assim, que o intérprete, ao ler um PCMSO sem dados estatísticos e epidemiológicos confiáveis, por causa das evidências de falta de vigilância de saúde, verifique o NTEp da atividade econômica da empresa e classifique o risco no ambiente de trabalho de acordo com esse nexo. Essa forma de agir tenderá a melhorar as medidas indicadas no PGR para a redução de agravos

à saúde, e é um exemplo de como a atuação do intérprete pode melhorar a realidade e promover o aperfeiçoamento das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do Trabalho.

Por outro ângulo, diante dessa solução salomônica, as empresas e órgãos públicos podem tender a melhorar as suas ações de vigilância em saúde, para dispor de dados estatísticos e epidemiológicos próprios, e não ser associadas a resultados negativos de acidentalidade do seu setor econômico.

Como destacado por Ubiratan de Sousa e outros, no Brasil, “o sistema de vigilância epidemiológica restringe-se a algumas doenças transmissíveis, não havendo, na prática, vigilância referente a doenças não transmissíveis, especialmente as decorrentes do trabalho”. Essa realidade se confirmou na pandemia de covid-19, quando a vigilância em saúde, com todas as dificuldades, teve de se organizar com a fiscalização do trabalho para conter a transmissão do vírus nos ambientes de trabalho. O passo seguinte é estruturar uma vigilância em saúde de doenças não transmissíveis, mas que representam verdadeiras endemias nas empresas, com as DORTs e os transtornos mentais.

## **5 CONCLUSÃO**

As Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do trabalho constituem um caminho a ser percorrido para o reconhecimento dos perigos e riscos que existem no ambiente de trabalho e induzem a um processo contínuo de acompanhamento da eficácia das medidas de prevenção introduzidas, tendo em vista os resultados dos exames médicos de acompanhamento da saúde dos trabalhadores. Porém, essa visão clássica é insuficiente para atender aos desafios de um mundo, onde a saúde das pessoas está cada vez mais ameaçada por patógenos, como demonstrou a pandemia de covid-19, produtos químicos e riscos psicossociais.

A partir da experiência de integração das NRs com as normas sanitárias, percebeu-se que os resultados na contenção de doenças de transmissão comunitária nos ambientes de trabalho dependem do fim da dicotomia entre risco ocupacional e não ocupacional, devendo o PGR identificar riscos externos, não causados pela empresa, mas que a epidemiologia já demonstra a potencialidade de afetar a saúde dos trabalhadores.

A prevenção e a promoção da saúde dos trabalhadores nas empresas devem ser organizadas a partir de uma visão de saúde coletiva e pública, que é muito

mais ampla do que o conceito de saúde ocupacional. Para essa mudança de comportamento, é necessária a introdução de medidas de vigilância epidemiológica nas empresas, em colaboração e constante interação com o SUS.

As novas NRs 1 e 7, embora ainda mereçam críticas por não terem se afastado completamente do modelo de saúde “ocupacional”, deram passos para a introdução de medidas de vigilância de saúde dos trabalhadores no PGR e no PCMSO. A força das exigências sociais, do Ministério Público, dos sindicatos de trabalhadores e da própria magistratura trabalhista ditarão o ritmo das novas adaptações das NRs para a efetiva implantação da vigilância em saúde nas empresas e órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Roberta Belizário. **Vigilância em saúde do trabalhador e promoção da saúde:** aproximações possíveis e desafios. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csp/a/NV7WM-b7kcZjb4Vq9tGXZdtq/?lang=pt>, acesso em 06/02/2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia de Vigilância em Saúde.** 5. ed. 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/vigilancia/guia-de-vigilancia-em-saude\\_5ed\\_21nov21\\_isbn5.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/vigilancia/guia-de-vigilancia-em-saude_5ed_21nov21_isbn5.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.

MENDES, René; DIAS, Elizabeth Costa. Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador. **Revista de Saúde Pública.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/VZp6G9RZWN-nhN3gYfKbMjvd/>. Acesso em: 5 fev. 2023.

SANTOS, Ubiratan de Paula *et al.* Sistema de vigilância epidemiológica para acidentes do trabalho: experiência na Zona Norte do Município de São Paulo (Brasil). **Biblioteca Virtual em Saúde.** Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-92662>. Acesso em: 6 fev. 2023.

SILVA, Luiz Jacintho da. **Vigilância epidemiológica:** a perspectiva de quem é responsável. Disponível em: <https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/06/14.shtml#:~:text=Parece%20existir%20o%20consenso%20de,final%20da%20d%C3%A9cada%20de%201980>. Acesso em: 6 fev. 2023.

VASCONCELLOS, Luiz Carlos Fadel. **Vigilância em Saúde do Trabalhador:** decálogo para uma tomada de posição. <https://www.scielo.br/j/rbso/a/wjGkq7wwJgCY6wWfCgvP4Y-d/?lang=pt>, aceo em 06/02/2023.

**PARTE III**  
PREVENÇÃO E  
PRECAUÇÃO A RISCOS  
OCUPACIONAIS E À  
ACIDENTALIDADE



# **A INSUFICIÊNCIA DAS NORMAS REGULAMENTADORAS PARA A EFETIVIDADE DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES E ADOECIMENTOS RELACIONADOS AO TRABALHO**

**Cirlene Luiza Zimmermann**

Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul;  
Procuradora do Trabalho no Ministério Público do Trabalho.

*E-mail:* [cirlene.zimmermann@mpt.mp.br](mailto:cirlene.zimmermann@mpt.mp.br);  
*currículo Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8479316729680785>.

## INTRODUÇÃO

As Normas Regulamentadoras (NRs) são disposições complementares ao Capítulo V (Da Segurança e da Medicina do Trabalho) do Título II da CLT, com redação dada pela Lei n. 6.514/1977, que estabelecem um feixe de obrigações técnicas aos empregadores e aos trabalhadores com vistas a garantir um trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes relacionados ao trabalho. Atualmente, tais normas regulamentadoras são elaboradas e revisadas por meio de grupos e comissões compostas por representantes do governo, de empregadores e de trabalhadores, em um sistema tripartite paritário. Referido sistema classifica os riscos, como se fossem limitados e imutáveis, e preza pela busca do consenso, o qual, tratando-se de partes com interesses bastante díspares, acaba gerando normas que nem sempre representam o modelo de prevenção mais eficiente. Trata-se do que foi possível extrair das negociações tripartites naquele momento. As NRs corporificam um sistema regulatório direcionado à redução dos riscos inerentes ao trabalho a partir dos parâmetros fixados pela lei trabalhista, aberto, portanto, para integração por normas sanitárias e ambientais, todas exigíveis daqueles que têm o dever de manter o MAT equilibrado.

Nesse contexto, a despeito do cumprimento das NRs, caso continuem ocorrendo acidentes ou adoecimentos relacionados ao trabalho, cumpre ao mantenedor do ambiente laboral rever continuamente as medidas de prevenção, implementando novas soluções que assegurem, de forma efetiva, a vida, a saúde e a integridade física e psíquica das pessoas que trabalham, ainda que não previstas no sistema regulatório.

Para tanto, é imprescindível uma vigilância epidemiológica consistente da saúde dos trabalhadores, que compreenda que só é possível fazer prevenção com conhecimento, com a regularidade das notificações de todos os acidentes e de todas as doenças relacionadas ou com suspeita de terem relação com o trabalho, com a consequente investigação das causas e a adoção de medidas corretivas na forma de novas medidas de prevenção.

## **1 MEIO AMBIENTE DO TRABALHO, O DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE E À SEGURANÇA NO TRABALHO E A EVOLUÇÃO DOS RISCOS LABORAIS**

A Constituição da República de 1988 assegura a todos, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nos termos do art. 200, incisos II e VIII, compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador, além de colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. O art. 7.º, inciso XXII, por sua vez, garante a todos os trabalhadores urbanos e rurais o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

A norma constitucional assegura aos trabalhadores o risco mínimo de exposição a danos no MAT. Deduz-se, pois, que deve haver busca constante da redução dos riscos ambientais pelos meios conhecidos como efetivos: nos casos de riscos acerca dos quais se têm segurança científica, incidirá o princípio da prevenção; ou pelos melhores meios conhecidos e disponíveis diante de riscos ainda envoltos em incertezas científicas, dando vazão ao princípio da precaução.<sup>1</sup> Não se trata, logicamente, de impor um ônus desproporcional ao empregador, mas de assegurar que as medidas de prevenção e precaução científica e economicamente viáveis, estejam ou não previstas em normas regulamentadoras, sejam efetivamente implementadas, sendo inconstitucional qualquer iniciativa que incremente os riscos ou não os reduza em razão da omissão do empregador quanto ao seu dever de manter um meio ambiente do trabalho seguro e salubre.

A Lei n. 6.938/1981, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente, define meio ambiente, como gênero, em seu art. 3.º, inciso I, como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Assim, partindo

---

1 Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

do pressuposto de que o MAT é uma das perspectivas do meio ambiente, a formação do conceito daquele decorre deste. Logo, o MAT, como espécie, é o conjunto ou sistema de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, ergonômica, mecânica e psicossocial (acréscimo indispensável por envolver relações humanas), que permite, abriga e rege a vida dos trabalhadores e das trabalhadoras, ou seja, a conjunção de todos os fatores que se inter-relacionam e interferem no bem-estar das pessoas que trabalham.<sup>2</sup>

A Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a saúde e a segurança no trabalho e o MAT, conceitua o local de trabalho como sendo “todos os lugares onde os trabalhadores devem permanecer ou onde têm que comparecer, e que estejam sob o controle, direto ou indireto do empregador”. Essa Convenção também elenca os fatores considerados determinantes para a verificação das condições no ambiente do trabalho, quais sejam: os agentes químicos, biológicos, físicos, as operações e processos, a organização do trabalho, equipamentos, ferramentas, e outros que possam causar danos à saúde do trabalhador; além de explicar que o termo saúde, em relação com o trabalho, abrange não somente a ausência de afecções ou de doenças, mas também os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho (art. 3.º, alínea “e”).

Para Rocha, “o meio ambiente do trabalho representa todos os elementos, inter-relações e condições que influenciam o trabalhador em sua saúde física e mental, comportamento e valores reunidos no *locus* do trabalho”. Contudo, o autor adverte que a noção de MAT não pode ser imutável, em razão das frequentes mudanças pelas quais têm passado o mundo do trabalho e suas relações, devendo o conceito adequar-se, a fim de refletir as evoluções sociais e técnicas que constantemente se aprimoram.<sup>3</sup>

A preocupação com o MAT advém da presença humana, sendo justamente essa presença que o transforma em ambiente laboral, enquanto o comportamento humano é que faz surgir os riscos labor-ambientais. Nesse sentido, diante de determinadas decisões tomadas pelo empregador ou seus prepostos,

---

2 ZIMMERMANN, 2015, p. 29.

3 ROCHA, 2002, p. 127 e 129.

passa a existir uma perspectiva sobre os resultados maléficos e benéficos ao MAT e à saúde das pessoas que nele trabalham que delas podem decorrer.<sup>4</sup>

Nesse cenário, como cogitar da possibilidade de existir uma empresa na qual não se encontrem riscos ocupacionais e que por isso está dispensada de elaborar programas de saúde e segurança no trabalho, como fizeram as NRs 1 e 17 para as microempresas e empresas de pequeno porte, graus de risco 1 e 2<sup>5</sup>? Ou a NR 17, ao negar a possibilidade de existência de riscos psicossociais em organizações com até dez empregados quando as dispensou de orientar os superiores hierárquicos diretos dos trabalhadores a manter diálogo aberto e estimular tratamento justo e respeitoso nas relações pessoais no ambiente de trabalho<sup>6</sup>?

Leite e Ayala destacam que esses comportamentos negacionistas dos riscos tornam a sociedade mundial do risco<sup>7</sup> ainda mais temível, seja pelo estado público de ignorância social cuja instalação permite, seja pela sonegação de informações sobre os riscos ou pela credibilidade em uma ciência que, quando se manifesta, costuma ser para avalizar a majoração dos limites de tolerabilidade e das margens de segurança sobre a suportabilidade dos produtos tóxicos, deixando que cada vez mais riscos sejam produzidos.<sup>8</sup>

---

4 ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 31-32.

5 1.8.4 As microempresas e empresas de pequeno porte, graus de risco 1 e 2, que no levantamento preliminar de perigos não identificarem exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos, em conformidade com a NR9, e declararem as informações digitais na forma do subitem 1.6.1, ficam dispensadas da elaboração do PGR. 1.8.6 O MEI, a ME e a EPP, graus de risco 1 e 2, que declararem as informações digitais na forma do subitem 1.6.1 e não identificarem exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos, biológicos e riscos relacionados a fatores ergonômicos, ficam dispensados de elaboração do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO). 17.3.4 As Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) enquadradas como graus de risco 1 e 2 e o Microempreendedor Individual (MEI) não são obrigados a elaborar a AET, mas devem atender todos os demais requisitos estabelecidos nesta NR, quando aplicáveis.

6 17.4.7 Os superiores hierárquicos diretos dos trabalhadores devem ser orientados para buscar no exercício de suas atividades: a) facilitar a compreensão das atribuições e responsabilidades de cada função; b) manter aberto o diálogo de modo que os trabalhadores possam sanar dúvidas quanto ao exercício de suas atividades; c) facilitar o trabalho em equipe; e d) estimular tratamento justo e respeitoso nas relações pessoais no ambiente de trabalho. 17.4.7.1 A organização com até 10 empregados fica dispensada do atendimento ao item 17.4.7.

7 Expressão criada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck na obra: BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Trad. de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Básica, 1998.

8 LEITE e AYALA, 2004, p. 23.

É compreensível que, “numa sociedade em transformação, marcada pela multiplicidade das relações sociais e pelo seu caráter mutável, num ambiente de rápidos avanços proporcionados pela tecnologia”, a legislação não consiga prever todos os riscos abarcados por todas as atividades, como explica Brandão.<sup>9</sup>

Tal cenário, contudo, não justifica “ser conivente com a livre agressão à saúde do trabalhador”,<sup>10</sup> como ocorre diante do simbolismo negativo incutido na alteração da nomenclatura do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA da antiga NR 9) para Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR da atual NR 1), retrocedendo na perspectiva da prioridade máxima da prevenção; ou quando se limita a prevenção a atividades ou operações descritas em normas;<sup>11</sup> ou se dispensa o cumprimento do dever de prevenção com base, exclusivamente, no porte da empresa e em uma classificação de riscos notoriamente ultrapassada e deficiente, como veremos adiante.

Em um cenário de novos riscos, imperioso tratar dos riscos psicossociais e seus impactos na saúde mental das pessoas ocupacionalmente expostas. Para a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA), os riscos psicossociais decorrem de deficiências na concepção, organização e gestão do trabalho, bem como de um contexto social (fatores externos) de trabalho problemático, podendo ter efeitos negativos a nível psicológico, físico e social tais como estresse relacionado com o trabalho, esgotamento (síndrome de *burnout*) ou depressão.<sup>12</sup>

Maranhão e Ferreira ainda citam outros danos graves à saúde dos trabalhadores, como a ansiedade e o assédio moral no trabalho, destacando que tais transtornos podem surgir ou se intensificar a partir de novas morfologias do trabalho (riscos ocupacionais psicossociais emergentes, como o *tecnoestresse* e o teleassédio no trabalho).<sup>13</sup>

---

9 BRANDÃO, 2006, p. 236.

10 FIGUEIREDO, 2009.

11 O item 1.5.2 da NR 1 dispõe que “para fins de caracterização de atividades ou operações insalubres ou perigosas, devem ser aplicadas as disposições previstas na NR-15 – Atividades e operações insalubres e NR-16 – Atividades e operações perigosas.” Contudo, a OIT identifica, aproximadamente, 40.000 substâncias químicas com certo potencial de toxicidade ao ser humano, enquanto a NR 15 elenca, apenas, cerca de 140 agentes químicos como causadores do direito ao adicional de insalubridade. (*In*: GROTT, 2005, p. 133.)

12 EU-OSHA, 2023.

13 FERREIRA e MARANHÃO, 2020.

No Brasil, os riscos psicossociais ainda não possuem regulamentação específica, apesar de a NR 1 estabelecer que os empregadores estão obrigados a avaliar e antecipar de maneira adequada e realista todos os riscos presentes nos ambientes de trabalho (item 1.4.1), bem como a agir concretamente para elidir ou minimizar tais riscos por intermédio da adoção de medidas eficientes nesse desiderato (item 1.5.7.3) e a NR 17 tratar da ergonomia como a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores.

Em conformidade com o glossário da NR 1, risco ocupacional é a “combinação da probabilidade de ocorrer lesão ou agravo à saúde causados por um evento perigoso, exposição a agente nocivo ou exigência da atividade de trabalho e da severidade dessa lesão ou agravo à saúde”, enquanto o item 1.5.4.3.2 reforça que “a identificação dos perigos deve abordar os perigos externos previsíveis relacionados ao trabalho que possam afetar a saúde e segurança no trabalho”. Logo, riscos psicossociais, decorrentes em grande parte da concepção, da organização e da gestão do trabalho, devem ser sempre considerados.

A NR 17, por sua vez, reforça que a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores visa proporcionar conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho (item 17.1.1), ou seja, resultados diretamente relacionados ao adequado controle dos riscos psicossociais. Aduz, ainda, que a organização deve realizar a avaliação ergonômica preliminar das situações de trabalho que, em decorrência da natureza e do conteúdo das atividades requeridas [que podem estar em desequilíbrio], demandam adaptação às características psicofisiológicas dos trabalhadores, a fim de subsidiar a implementação das medidas de prevenção e adequações necessárias (item 17.3.1). Contudo, ao descrever medidas de prevenção associadas a tais riscos psicossociais do trabalho nos anexos I e II, limita-os à identificação do trabalhador e à vedação de exposição a situações vexatórias (operadores de checkout) e à fruição de pausas para prevenir sobrecarga psíquica (teleatendimento/telemarketing). No tocante à vigilância epidemiológica ativa, dispõe acerca do dever de coleta de dados sobre sintomas referentes ao aparelho psíquico (anexo II).<sup>14</sup>

---

14 NR 17. Anexo II. Item 9.2 A organização deve implementar um programa de vigilância epidemiológica para detecção precoce de casos de doenças relacionadas ao trabalho comprovadas ou objeto de suspeita, que inclua procedimentos de vigilância passiva (processando a demanda espontânea de trabalhadores que procurem serviços médicos) e procedimentos de vigilância ativa, por intermédio de exames médicos dirigidos que incluam, além dos exames obrigatórios por norma, coleta de

Importante destacar o reconhecimento dos riscos psicossociais, ainda que superficial e sem a apresentação de diretrizes expressas sobre as formas de promoção da saúde mental no trabalho, na NR 33 (“33.5.19.1 Os trabalhadores designados para atividades em espaços confinados devem ser avaliados quanto à aptidão física e mental, considerando os fatores de riscos psicossociais.”); na NR 35 (“35.4.4 Cabe à organização avaliar o estado de saúde dos empregados que exercem atividades de trabalho em altura [...] considerando patologias que poderão originar mal súbito e queda de altura, bem como os fatores psicossociais.”); na NR 36 (“36.11.6 As ações em SST devem abranger todos os riscos à segurança e saúde e abordar, no mínimo: c) riscos de natureza ergonômica e outros gerados pela organização do trabalho.”); e na NR37 (“37.6.3 Cabe ao empregador avaliar o estado de saúde dos trabalhadores que acessam a plataforma ou embarcação [...]: c) apreciação das patologias que podem originar mal súbito e riscos psicossociais.”).

Diversas doenças, incluindo o câncer, as lesões musculoesqueléticas, os transtornos mentais, as doenças respiratórias, cardiovasculares e dermatológicas, podem ser causadas ou agravadas pelo trabalho em razão da exposição aos agentes nocivos no ambiente de trabalho. Podemos citar os riscos psicossociais decorrentes da forma como o trabalho é organizado; as substâncias perigosas e cancerígenas, consistentes em agentes químicos e biológicos, as radiações ionizantes e ultravioletas; os riscos físicos, como ruídos e vibrações; ou a associação de dois ou mais desses riscos, que podem trazer resultados ainda mais desastrosos para a saúde das pessoas a eles expostas. Em todos esses casos, não podemos nos restringir a uma gradação ultrapassada de riscos para definir medidas de prevenção e muito menos focar a discussão no método de compensação por meio do pagamento de adicionais.

## **2 GRAUS DE RISCO: O MODELO DEFASADO E INSUFICIENTE DA CLASSIFICAÇÃO ESTÁTICA DA NR 4**

A Lei n. 6.514, de 22/12/1977, foi publicada no Diário Oficial da União em 23/12/1977, e alterou o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), relativo à segurança e à medicina do trabalho. Uma das principais e

---

dados sobre sintomas referentes aos **aparelhos psíquico**, osteomuscular, vocal, visual e auditivo, analisados e apresentados com a utilização de ferramentas estatísticas e epidemiológicas.

mais importantes mudanças advindas dessa alteração legislativa está, nos ainda vigentes arts. 155 e 200, que conferem atribuição ao Ministério do Trabalho para estabelecer disposições complementares às normas da CLT, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, o que passou a ser feito por meio das NRs.

As primeiras 28 NRs foram publicadas pela Portaria MTb n. 3.214, de 8/6/1978, e buscaram dispor sobre obrigações, direitos e deveres a serem cumpridos por empregadores e trabalhadores com o objetivo de garantir trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes do trabalho.

Verifica-se, portanto, que a NR 4, que dispôs sobre os Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT) surgiu naquele contexto, assim como o Anexo I, que estabelece a Relação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) (Versão 2.0), com correspondente Grau de Risco (GR).

A Portaria MTP n. 2.318, de 3/8/2022, publicada em 12/8/2022, trouxe nova redação à NR 4 e estabeleceu, no art. 3.º, que os graus de risco constantes do Anexo I devem ser atualizados a cada cinco anos, com base em indicadores de acidentalidade, além de dispor, no § 3.º, que “a primeira atualização referida no art. 3.º deve ser publicada em até dois anos após a publicação desta Portaria”.

Portanto, no prazo peremptório com termo final em 12/8/2024, quase 46 anos depois da primeira classificação,<sup>15</sup> deveremos ter uma nova Relação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) com correspondente Grau de Risco (GR).

Até o início de 2023, não havia informações disponíveis, no *site* do Ministério do Trabalho, nem sobre o início dos trabalhos para a reclassificação dos graus de risco, nem sobre o detalhamento dos indicadores de acidentalidade que servirão de parâmetro.

Contudo, em um cenário de elevados índices de subnotificação de acidentes e, principalmente, de adoecimentos relacionados ao trabalho, agravado pela significativa migração da mão de obra para o mercado de trabalho informal, a questão causa grande aflição.

Somente considerando os benefícios concedidos pelo INSS na espécie acidentária com base na aplicação do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário

---

<sup>15</sup> Importante destacar que a primeira classificação foi feita às pressas, em menos de seis meses, desde a Lei n. 6.514/1977 até a Portaria MTb n. 3.214/1978.

(NTEP),<sup>16</sup> sem que haja a correspondente emissão da Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT) pelo empregador, há estimativa de subnotificação da ordem de 20%,<sup>17</sup> segundo os dados disponibilizados no Observatório de Saúde e Segurança do Trabalhador, desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Tal estimativa, embora substancial, é limitada, pois não considera, por exemplo, acidentes que não geraram benefícios previdenciários (afastamentos inferiores a 16 dias, casos em que o NTEP não foi aplicado por negligência da perícia médica federal e os trabalhadores não regidos pela CLT – formais ou não).

Outro dado apresentado pelo Observatório de SST que revela subnotificação de acidentes e doenças do trabalho é o relacionado ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde. Segundo o art. 8.º da Lei n. 6.259/1975, que dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, os médicos e outros profissionais de saúde no exercício da profissão, bem como os responsáveis por organizações e estabelecimentos públicos e particulares de saúde e ensino, são obrigados a notificar casos suspeitos ou confirmados das doenças relacionadas ao trabalho, em conformidade com o art. 7.º do mesmo diploma legal. Esse dispositivo, por sua vez, estabelece a notificação compulsória às autoridades sanitárias de casos suspeitos e confirmados de doenças constantes de relação elaborada pelo Ministério da Saúde.

Atualmente, a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços públicos e privados em todo o território nacional consta do Anexo 1 do Anexo V da Portaria de Consolidação GM/MS n. 4, de 28/9/2017, e engloba, por exemplo: acidentes de trabalho, independentemente de sua gravidade; acidente de trabalho com exposição a material biológico; transtornos mentais relacionados ao trabalho; câncer relacionado ao trabalho; dermatoses ocupacionais; pneumoconioses; perda auditiva induzida por ruído (PAIR); lesão por esforço repetitivo/distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho (LER/DORT); intoxicação exógena, por

---

16 O art. 21-A da Lei n. 8.213/91 dispõe que “[a] perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexos técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento”.

17 SMARTLAB, 2023.

substâncias químicas, incluindo agrotóxicos, gases tóxicos e metais pesados; violência doméstica e/ou outras violências, incluindo trabalho infantil; covid-19 e *monkeypox* (“varíola dos macacos”).

No ano de 2020, foram recebidas 210,8 mil notificações de agravos relacionados ao trabalho no Sinan.<sup>18</sup> No mesmo período, o INSS recebeu 446,9 mil notificações de acidentes de trabalho (CAT), ou seja, mais que o dobro de notificações.

Imperioso destacar que, enquanto o órgão previdenciário congrega dados relacionados a empregados formais, o Sinan alberga dados de todos os trabalhadores, formais ou não e, portanto, seria esperado que recebesse muito mais notificações, o que, entretanto, não se observa na prática.

As estimativas de subnotificação de doenças e acidentes relacionados ao trabalho no Brasil são ainda mais assustadoras se analisarmos os dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019<sup>19</sup> e os estudos combinados da OMS e da OIT (2000-2016). Vejamos:

Segundo dados da PNS 2019, 2,6 milhões de pessoas acima de 18 anos de idade relataram ter sofrido algum acidente do trabalho nos últimos 12 meses anteriores à entrevista. Isso significa que 2,6% das pessoas que trabalhavam na semana de referência, sofreram algum acidente laboral no mesmo período. Entre as pessoas que informaram ter sofrido algum acidente do trabalho, 48% deixaram de realizar quaisquer de suas atividades habituais (cerca de 1,24 milhão) e 2,7% tiveram sequela física permanente em decorrência do acidente ocorrido (aproximadamente 70 mil pessoas).<sup>20</sup>

Já os dados do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho apontam que foram emitidas 639.325 comunicações de acidentes de trabalho em 2019<sup>21</sup>, ou seja, a PNS mostrou casos de acidentes de trabalho superiores aos registros do INSS em índice que ultrapassa a marca de 400%.

A PNS 2019 estimou ainda que 8,1% (16,9 milhões) das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes deixaram de realizar atividades habitu-

---

18 SMARTLAB, 2023.

19 A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) é realizada pelo IBGE, sendo fruto de convênio com o Ministério da Saúde. Foi a campo, pela primeira vez, em 2013, com o propósito de ampliar o escopo temático dos Suplementos de Saúde da Pnad investigados pelo IBGE até 2008.

20 BRASIL, 2020a.

21 SMARTLAB, 2023.

ais por motivo de saúde nas duas últimas semanas anteriores à data da entrevista. Dessas, 12,7% deixaram de realizar suas atividades habituais por motivo de saúde relacionado ao trabalho, ou seja, mais de 2 milhões de pessoas.<sup>22</sup>

As estimativas globais da OMS/OIT sobre doenças e lesões no local de trabalho (2000-2016) apontam que as doenças não transmissíveis foram responsáveis por 81% das mortes relacionadas ao trabalho. As maiores causas de óbitos foram doença pulmonar obstrutiva crônica (450.000 óbitos); acidente vascular cerebral (400.000 mortes) e doença isquêmica do coração (350.000 mortes). Lesões ocupacionais causaram 19% das mortes (360.000 mortes). O estudo considerou 19 fatores de risco ocupacionais, incluindo exposição a longas jornadas de trabalho e exposição à poluição do ar no local de trabalho, asmagênicos, cancerígenos, fatores de risco ergonômicos e ruído. O principal risco foi a exposição a longas jornadas de trabalho – associadas a aproximadamente 750.000 mortes. Já a exposição no local de trabalho à poluição do ar (partículas, gases e fumos) foi responsável por 450.000 mortes.<sup>23</sup>

Com base no perfil das CATs (lesões mais frequentes) disponível no Observatório de SST,<sup>24</sup> verificamos que, dos 23.879 óbitos registrados em CAT no Brasil de 2012 e 2021, o número de óbitos por doença é de apenas 542.<sup>25</sup> Esse número representa 2,27% dos óbitos relacionados ao trabalho no período. Se aplicássemos o percentual médio indicado no estudo da OIT (81%), estaríamos falando de 125.678 óbitos relacionados ao trabalho no período, dos quais 101.799 seriam decorrentes de doenças do trabalho, evidenciando subnotificação de mais de 100 mil adoecimentos de trabalhadores com resultado morte no período.

É sobre essa base de dados de acidentes e, principalmente, adoecimentos relacionados ao trabalho subnotificados que será revisada a classificação dos graus de risco?

E, nesse aspecto, devemos nos recordar que os graus de risco definidos na NR 4 impactam no dimensionamento dos Serviços Especializados em Segurança

---

22 BRASIL, 2020b, p. 35 e 37.

23 OMS/OIT, 2023.

24 SMARTLAB, 2023.

25 Foram 83 óbitos por covid-19, 8 por dermatoses (doenças de pele), 155 por doenças contagiosas ou infecciosas, 288 por doenças relacionadas ao trabalho em geral e 8 por pneumoconiose (silicose, asbestose etc.).

e em Medicina do Trabalho (SESMT) e da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (CIPA) das empresas.

No caso da CIPA, com o advento da Lei n. 14.457/2022, que alterou a nomenclatura, mas também previu o dever das empresas de adotarem medidas de prevenção e combate ao assédio sexual e às demais formas de violência no âmbito do trabalho, verifica-se que os anacrônicos graus de risco da NR 4, que sequer consideraram os riscos psicossociais em sua definição, acabaram dispensando a maior parte das empresas de seu efetivo cumprimento.

Além disso, a NR 1 e a NR 17 dispensam micro e pequenas empresas com grau de risco 1 e 2 de manter programas de SST, como já verificado anteriormente, como se fosse possível existir uma empresa que não tenha nenhum risco ocupacional. A Declaração de Inexistência de Risco (DIR)<sup>26</sup> é uma ilusão, fruto da idealização de um mundo utópico onde o trabalho ocorre em ambientes e processos produtivos marcados pela eliminação absoluta dos riscos laborais ou, em outras palavras, não sujeitos à intervenção humana.

A defasagem e a insuficiência da atual classificação dos graus de risco como modelo prevencionista se tornam ainda mais notórias ao analisar as atividades econômicas com os maiores números de afastamentos com concessão de benefícios acidentários pelo INSS no período de 2012 a 2021: constata-se que, das dez primeiras,<sup>27</sup> que juntas somam 27% dos benefícios dessa natureza, cinco possuem grau de risco 1 ou 2 e alcançam metade desses benefícios.

---

26 BRASIL, **Tutorial**, 2023.

27 SMARTLAB, 2023.

<b>Atividade Econômica</b>	<b>Percentual dos benefícios acidentários (2012-2021)</b>	<b>CNAE</b>	<b>Grau de Risco (GR)</b>
Administração pública em geral	4%	84.11-6	1
Transporte rodoviário de cargas	4%	49.30-2	3
Construção de edifícios	3%	41.20-4	3
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados e supermercados	3%	47.11-3	2
Atividades de atendimento hospitalar	3%	86.10-1	3
Comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção	2%	47.44-0	2
Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas	2%	56.11-2	2
Bancos múltiplos com carteira comercial	2%	64.22-1	1
Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal e em região metropolitana	2%	49.21-3	3
Limpeza em prédios e em domicílios	2%	81.21-4	3

O quadro apresentado evidencia que a análise dos riscos ocupacionais é tarefa muito mais complexa, que não permite enquadramentos simplificados.

Exemplificativamente, no caso da atividade “administração pública em geral”, certamente há motoristas, pedreiros, professores, trabalhadores da saúde e de limpeza urbana, expostos a inúmeros riscos ocupacionais e, sem que se olhe efetivamente para as atividades realizadas, sua saúde e segurança no trabalho possuem menor ou nenhum foco de atenção.

O mesmo se pode dizer de trabalhadores do comércio, que carregam peso (movimentação de cargas), realizam trabalhos em altura (armazenagem) e estão expostos a inúmeros riscos psicossociais (atendimento ao público, filas, metas,

trabalho sentado e muitas vezes com controle de idas ao banheiro etc.), mas têm seus riscos ocupacionais menosprezados, estando dispensados os empregadores desse setor, pelo novo texto técnico das NRs 1 e 17, de implementarem programas de prevenção caso sejam micro ou pequenas empresas por mera declaração de inexistência de riscos elaborada por seus proprietários.

### **3 UM NOVO MODELO DE SAÚDE E DE SEGURANÇA DO TRABALHO BASEADO EM RESULTADOS**

O mundo do trabalho é envolto em constantes inovações e evoluções organizacionais, estruturais, tecnológicas e sociais. Os riscos a que expostos os trabalhadores e as trabalhadoras acabam caracterizados pela mesma mutabilidade, motivo pelo qual devem ser reavaliados constantemente e submetidos a um processo de melhoria contínua nas medidas de prevenção, com o objetivo de promover o direito a um meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado.

Nesse aspecto, adequadamente dispôs a NR 1 que “a avaliação de riscos deve constituir um processo contínuo” (item 1.5.4.4.6) e ser revista a cada dois anos ou quando da ocorrência das seguintes situações: a) após implementação das medidas de prevenção, para avaliação de riscos residuais; b) após inovações e modificações nas tecnologias, ambientes, processos, condições, procedimentos e organização do trabalho que impliquem em novos riscos ou modifiquem os riscos existentes; c) quando identificadas inadequações, insuficiências ou ineficácias das medidas de prevenção; d) na ocorrência de acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho; e e) quando houver mudança nos requisitos legais aplicáveis.

Assim, diante da ocorrência de riscos novos ou modificados oriundos de “inovações e modificações nas tecnologias, ambientes, processos, condições, procedimentos e organização do trabalho” ou de acidentes ou doenças em trabalhadores, imperioso que a avaliação dos riscos seja refeita pela empresa, assim como a análise das causas dos agravos, para que novas medidas de prevenção sejam implementadas. Finalizado o processo, nova avaliação de risco é exigida com vistas a avaliar a adequação, suficiência e eficácia das medidas de prevenção e, caso constatadas falhas, o processo deve ser reiniciado, independente da ocorrência de novos agravos à saúde de trabalhadores.

Nesse aspecto, oportuno registrar o contraditório discurso empresarial que negou a inclusão do risco SARS-Cov-2 e das medidas de prevenção nos progra-

mas de saúde e de segurança no trabalho durante a pandemia de covid-19, ao mesmo tempo em que hasteou planos de contingência do mesmo risco para assegurar a continuidade de suas atividades econômicas perante as autoridades sanitárias, especialmente no que se refere à saúde dos consumidores. Ora, se o risco não existe, o que justifica o plano de contingência?

O mesmo ocorre com relação a outros riscos externos, não decorrentes do processo produtivo empresarial, mas que impactam no meio ambiente laboral.

Ilustrativamente, do caso Shell-Basf, em que constatada negligência das empresas na proteção de centenas de trabalhadores em uma fábrica de agrotóxicos no município de Paulínia/SP, cuja ACP ajuizada pelo MPT resultou no maior acordo da história da Justiça do Trabalho, tem-se um relato notável sobre perigos externos: a empresa Petrobras informava que a localidade onde estava instalada a Refinaria de Paulínia (Replan) vinha sendo invadida por emanções gasosas de características aparentemente tóxicas e que sempre causam grande desconforto e mal-estar físico nos funcionários que se expõem à sua inalação. O fato ocorria no período noturno e quase sempre nos finais de semana e feriados.<sup>28</sup>

Situações como essas exigem atuação imediata das empresas de qualquer porte na identificação dos perigos externos e dos riscos que impõem aos seus trabalhadores e na definição e implementação das medidas de prevenção, tudo no âmbito dos programas de SST. Ou se fosse uma microempresa ou empresa de pequeno porte de grau de risco 1 ou 2, o engessamento das NRs chancelaria a eventual inércia empresarial na adoção de medidas de prevenção?

O dever constitucional de redução dos riscos no ambiente de trabalho também fundamenta a obrigação das empresas de analisar todos os acidentes e doenças que afetam as pessoas que lhe prestam serviços, pois somente assim serão capazes de realizar vigilância em saúde do trabalhador.

O conceito de “saúde do trabalhador” pode ser extraído do § 3.º do art. 6.º da Lei n. 8.080/1990, que estabelece tratar-se de “um conjunto de atividades que se destina, por meio das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à

---

28 JUSBRASIL. **Caso MPT x Shell-Basf**: acordo histórico encerra maior ação da Justiça do Trabalho. Disponível em: <https://pndt.jusbrasil.com.br/noticias/100493300/caso-mpt-x-shell-basf-acordo-historico-encerra-maior-acao-da-justica-do-trabalho>. Acesso em: 17 jan. 2023.

recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho”.

Em resumo: conhecer (por meio da vigilância epidemiológica) para prevenir (por meio da vigilância sanitária).

A vigilância epidemiológica, conforme definido pelo art. 6.º, § 2.º da Lei n. 8.080/1990, é “um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”.

Somente com esses dados, é possível fazer vigilância sanitária, ou seja, “um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde” (§ 1.º do art. 6.º da Lei n. 8.080/1990).

Em razão disso, a NR 1 dispõe que a organização deve analisar os acidentes e as doenças relacionadas ao trabalho e que as análises devem ser documentadas e: a) considerar as situações geradoras dos eventos, levando em conta as atividades efetivamente desenvolvidas, ambiente de trabalho, materiais e organização da produção e do trabalho; b) identificar os fatores relacionados com o evento; e c) fornecer evidências para subsidiar e revisar as medidas de prevenção existentes. (item 1.5.5.5.2).

As investigações de doenças e acidentes relacionados ao trabalho, portanto, devem avaliar os fatores imediatos, subjacentes e latentes, e examinar a condição objetiva de trabalho e a organização do trabalho, incluindo, prioritariamente, medidas coletivas e intervenções nos ambientes e processos de trabalho. Com isso, devem resultar em intervenções com foco no processo de trabalho, treinamentos e instruções aos empregados para prevenção de novos eventos.

Na prática, contudo, a análise, quando efetuada pelas empresas, costuma centrar-se nos acidentes denominados de típicos e restringir-se a apontamentos quanto ao comportamento dos empregados, enquanto toda gama de adoecimentos de trabalhadores e os aspectos da prevenção coletiva são simplesmente ignorados.

Não há como realizar vigilância em saúde do trabalhador sem o acompanhamento cotidiano das condições de saúde dos trabalhadores (epidemiologia). Logo, todo afastamento de trabalhador por motivos médicos deve ser objeto

de investigação pela empresa com vistas a realizar a vigilância exigida pela NR 7 no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO).<sup>29</sup>

Todos os atestados médicos recebidos sem indicação da doença (CID) devem ser avaliados pelo médico responsável pelo PCMSO, a fim de que haja o enquadramento adequado e o registro nos prontuários de saúde, de modo a viabilizar a utilização do instrumental clínico-epidemiológico na elaboração do PCMSO e do PGR, bem como no desenvolvimento das medidas de prevenção e no rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde relacionados ao trabalho.

Não é incomum encontrar empresas com afastamentos previdenciários com CID que possui NTEP com o CNAE da empresa e que sequer constam da avaliação anual do PCMSO, que deveria ter características de um inquérito epidemiológico, mas está bastante distante desse propósito. Se tais casos, que são mais facilmente rastreáveis, são omitidos pelas empresas, o que esperar daqueles cujos afastamentos são inferiores a 16 dias e não são encaminhados à Previdência?

No mínimo, portanto, é imperioso exigir que todo e qualquer afastamento de trabalhador por motivos médicos com potencial nexa técnico epidemiológico, isto é, relação epidemiológica entre a CID do agravo que acomete o trabalhador e o CNAE da empresa, seja objeto de investigação, tendo ou não afastamento pelo INSS.

A partir dessa investigação, se não houver possibilidade de afastar inequivocamente a relação do adoecimento com o trabalho, imprescindível reiniciar o processo de gerenciamento dos riscos ocupacionais porque algum risco saiu ou nunca esteve no controle da empresa.

Com o advento do eSocial, se mostra plausível que o controle e o registro das investigações de todos os afastamentos de trabalhadores por motivos médicos sejam feitos no referido sistema.

Segundo o Manual de Orientação do eSocial, são definidos como eventos de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) no eSocial: a Comunicação de Acidente

---

29 NR 07: 7.3.2.1 O PCMSO deve incluir ações de: a) vigilância passiva da saúde ocupacional, a partir de informações sobre a demanda espontânea de empregados que procurem serviços médicos; b) vigilância ativa da saúde ocupacional, por meio de exames médicos dirigidos que incluam, além dos exames previstos nesta NR, a coleta de dados sobre sinais e sintomas de agravos à saúde relacionados aos riscos ocupacionais.

de Trabalho (S-2210), o Monitoramento da Saúde do Trabalhador (S-2220) e as Condições Ambientais do Trabalho - Agentes Nocivos (S-2240).<sup>30</sup>

Ademais, há obrigatoriedade de informar no eSocial os eventos S-2230, isto é, os afastamentos temporários dos trabalhadores, por quaisquer dos motivos elencados na Tabela 18, que engloba acidentes e doenças relacionados ao trabalho (independentemente da quantidade de dias de afastamento) ou não relacionados ao trabalho (obrigatório quando tiverem duração superior a quinze dias, ainda que em períodos intercalados, mas dentro do prazo de 60 dias, ou opcional nas demais hipóteses).<sup>31</sup>

Assim, com um mínimo ajuste no eSocial, seria possível acompanhar todos os afastamentos de trabalhadores por motivos médicos, ainda que, num primeiro momento, sem relação com o trabalho e com duração inferior a 15 dias. Considerando que é dever das empresas realizar a vigilância da saúde ocupacional, todos esses afastamentos devem passar pelo médico do trabalho para aferir a causa (CID) e, com tais dados, traçar o Perfil Epidemiológico Empresarial (PEE), que detalharia os casos de Nexo Técnico Epidemiológico Empresarial (NTEE), ou seja, os agravos à saúde do trabalhador que ocorrem na referida empresa e possuem relação com o trabalho, para posteriormente subsidiar o Perfil Epidemiológico Setorial (PES).

A partir dessa apuração preliminar das causas de todos os afastamentos médicos, da posterior investigação e das informações prestadas ao eSocial, a empresa pode facilmente determinar o seu PEE e refazer seu programa de prevenção. O Estado, por sua vez, pode se valer desses dados para definir o grau de risco do setor e, de acordo com o número de trabalhadores de determinado CBO<sup>32</sup> na empresa, determinar mais ou menos exigências em termos de dimensionamento de SESMT, CIPA e outras obrigações de SST. Esse grau de risco, por sua vez, pode ser majorado ou reduzido para a empresa tendo como parâmetro as demais empresas do mesmo setor, em sistemática semelhante à aplicada no Fator Acidentário de Prevenção (FAP).

---

30 BRASIL, 2022, p. 52.

31 *Idem*, p. 222-227.

32 Classificação Brasileira de Ocupações.

O FAP foi instituído pela Lei n. 10.666/2003<sup>33</sup> com o objetivo de incentivar a melhoria das condições de trabalho e de saúde dos trabalhadores, estimulando os estabelecimentos a implementarem políticas mais efetivas de saúde e de segurança no trabalho. Trata-se, contudo, de instrumento exclusivamente tributário, tanto que descarta no cálculo os eventos que não geram a concessão de benefícios de natureza acidentária.<sup>34</sup> Logo, se a empresa eleger pagar uma alíquota mais elevada e continuar causando prejuízos à saúde dos trabalhadores a melhorar as condições de SST, não há outra medida a ser adotada no âmbito do FAP.

Enquanto não for possível ter toda a base de dados das causas dos afastamentos por motivos médicos de trabalhadores, os graus de risco podem ser definidos com base nos índices reais de acidentalidade (CAT e Sinan) e de adoecimentos (benefícios acidentários concedidos pelo INSS, incluindo casos de NTEP) das empresas de cada setor.

Outrossim, importante prever equipe mínima de SST em todas as empresas, com acréscimo de acordo com o grau de risco apurado de acordo com a sugestão acima e o número de trabalhadores (não importando o vínculo) de cada CBO que atua no MAT.

O aprimoramento do eSocial pode ser a ferramenta que faltava para impor a efetiva realização de vigilância em saúde do trabalhador, em especial, a vigilância epidemiológica, nas empresas, que até hoje nunca foi realizada de fato e muito menos com efetividade.

Aparentemente, o fato do eSocial ter deixado o registro dos dados dos afastamentos médicos supostamente não relacionados ao trabalho inferiores a 16 dias como opcional demonstra que nem o Estado compreendeu que pode e deve exigir essas informações com vistas a aferir o efetivo cumprimento do

---

33 Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

34 Atualmente, a metodologia do cálculo do FAP está prevista na Resolução n. 1.329, de 25/4/2017, que define os eventos cuja ocorrência impacta no cálculo (matriz para os cálculos da frequência, gravidade e custo), quais sejam, aqueles que geram a concessão de benefícios de natureza acidentária e as CATs de óbitos.

dever de vigilância da saúde ocupacional pelas empresas. Somente com esses dados, o Estado poderá, de fato, dispor de informações suficientes para iniciar grande revolução na efetividade das políticas públicas de SST.

Essas políticas precisam ser construídas pela perspectiva da prevenção, que exige atuação diante da constatação de riscos, não importando o tipo de risco, o porte da empresa, o número de trabalhadores atingidos, o tipo de vínculo desses trabalhadores ou a atividade desenvolvida.

Ademais, os trabalhadores adoecidos no trabalho com agravos que possuem nexos técnico epidemiológico também serão beneficiados com esse aprimoramento no sistema estatal de coleta de informações, pois muitas vezes são dispensados antes mesmo de terem o primeiro afastamento pelo INSS, de modo que acabam tendo seu direito à estabilidade violado.

Frequentemente, as empresas sabem que o trabalhador adoeceu por causa do trabalho, o que motiva sua dispensa precoce. Contudo, no novo modelo de saúde e de segurança do trabalho baseado em resultados, o primeiro afastamento de um trabalhador deverá acender o alerta vermelho da SST na sala da diretoria e dar início ao processo de revisão das medidas de prevenção.

## **CONCLUSÃO**

A redução de todos e quaisquer riscos relacionados ao trabalho é uma obrigação contínua de todos que mantêm trabalhadores (não importando o vínculo) a seu serviço.

Para tanto, o mero cumprimento de Normas Regulamentadoras, que muitas vezes trazem disposições genéricas ou simplificadas quanto às medidas de prevenção de riscos, pode não ser suficiente.

A situação se agrava diante de um sistema regulatório que se atribui o poder de dispensar empresas de determinado porte a não investir em medidas de prevenção embasado numa lógica ilusória de inexistência de riscos ou em uma gradação de riscos ocupacionais defasada e superficial.

Há, portanto, necessidade de exigir a implementação de uma vigilância efetiva em saúde do trabalhador (vigilância epidemiológica + vigilância sanitária) em todas as empresas, que seja capaz de apurar as causas de todos os afastamentos médicos de trabalhadores, investigar eventual relação com o trabalho, traçar perfis epidemiológicos empresariais e setoriais e prestar as informações em um sistema público como o eSocial, cujos dados subsidiarão os programas

de prevenção e a definição das obrigações de resultados das empresas em matéria de SST.

Com esse propósito, a atuação articulada entre os Ministérios do Trabalho, da Saúde e da Previdência para efetivação da incorporação da categoria trabalho como determinante do processo de saúde-doença dos indivíduos e das coletividades e para promoção de políticas públicas de saúde do trabalhador e da trabalhadora e de segurança no trabalho é pauta urgente e necessária em prol da redução da acidentalidade e dos adoecimentos relacionados ao trabalho no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Cláudio. **Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

BRASIL. Manual de orientação do eSocial. Versão S-1.1 (Consol. até a NO S-1.1 - 01.2023), aprovada pela Portaria Conjunta SEPRT/RFB n. 33, de 6/10/2022. **DOU**, 7/10/2022, consolidação publicada em 13/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/documentacao-tecnica/manuais/mos-s-1-1-consolidada-ate-a-no-s-1-1-01-2023-com-marcacoes.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: acidentes, violências, doenças transmissíveis, atividade sexual, características do trabalho e apoio social. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://www.pns.icict.fiocruz.br/volumes-ibge/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://www.pns.icict.fiocruz.br/volumes-ibge/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Normas Regulamentadoras (NR)**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Tutorial**: declaração de inexistência de risco. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/pgr/tutorial-de-acesso-e-utilizacao-dir.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

EU-OSHA. EUROPEAN AGENCY FOR OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH. **Riscos Psicossociais e Estresse no Trabalho**. 2020. Disponível em: <https://osha.europa.eu/pt/themes/psychosocial-risks-and-stress>. Acesso em: 16 jan. 2023.

FERREIRA, Estêvão Fragallo; MARANHÃO, Ney. Riscos psicossociais laborais: a questão da saúde mental no trabalho. *In: Anais do III Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão do ICJ/UFPA*. Belém (PA) UFPA, 2020. Disponível em: <https://www.event3.com.br/anais/iiisiepe/317365-RISCOS-PSICOSSOCIAIS-LABORAIS--A-QUESTAO-DA-SAUDE-MENTAL-NO-TRABALHO>. Acesso em: 16 jan. 2023.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; FERREIRA, Daniela Câmara. **Direito constitucional ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/boletins/bol399/doutrina3/doutrina1.htm>. Acesso em: 31 maio 2009.

GROTT, João Manoel. **Meio ambiente do trabalho: prevenção – a salvaguarda do trabalhador**. Curitiba: Juruá, 2005.

JUSBRAZIL. **Caso MPT x Shell-Basf**: acordo histórico encerra maior ação da Justiça do Trabalho. Disponível em: <https://pndt.jusbrasil.com.br/noticias/100493300/caso-mpt-x-shell-basf-acordo-historico-encerra-maior-acao-da-justica-do-trabalho>. Acesso em: 17 jan. 2023.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE/ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Quase 2 milhões de pessoas morrem a cada ano de causas relacionadas ao trabalho**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_820318/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_820318/lang-pt/index.htm). Acesso em: 16 jan. 2023.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito ambiental do trabalho: mudanças de paradigma na tutela jurídica à saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2002.

SMARTLAB. **Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho**. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.



# **TRABALHO NA PESCA E A IMPORTÂNCIA DA NR-30 NO CONTEXTO DA INSUFICÊNCIA PROTETIVA**

**Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho**

Estágio de Pós-Doutoramento em Direitos Humanos e Constitucionalismo pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador do Trabalho do Ministério Público da União. Coordenador da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário (2015-2019). Gerente do Projeto Mar a Mar da Conatpa. Secretário de Cooperação Trabalhista Internacional da Procuradoria-Geral do Trabalho. *E-mail*: [augusto.meirinho@mpt.mp.br](mailto:augusto.meirinho@mpt.mp.br). Currículo *Lattes*: <<http://lattes.cnpq.br/9182282748223231>>.

## 1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente do trabalho protegido e hígido é fator de desenvolvimento social e econômico.

Integrando o conceito de trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e alçado a princípio e direito fundamental no trabalho pela 110.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho, as condições de trabalho seguras e saudáveis são fatores indissociáveis do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 08 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

A iniciativa da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) e do Comitê Gestor Nacional do Programa Trabalho Seguro do Tribunal Superior do Trabalho, em lançar obra coletiva sobre a importância das Normas Regulamentadoras (NRs) para a efetividade do trabalho decente no Brasil vem em boa hora, acompanhando o feito histórico alcançado pela OIT, no ano de 2022, acima referido.

Ao lado das NRs gerais, há aquelas consideradas setoriais, alcançando determinados setores e atividades econômicas que demandam normas protetivas específicas.

É o caso do setor pesqueiro e da atividade da pesca, onde há a necessidade de entender o meio ambiente do trabalhador embarcado como peculiar e “agressivo” à condição humana do pescador, demandando um conjunto normativo adequado para a tutela do trabalho exercido em tais condições.

No presente estudo, serão feitas algumas referências sobre o trabalho na pesca, considerada uma das atividades humanas mais perigosas no mundo, responsável por grande número de acidentes do trabalho, muitos com óbitos dos pescadores.

Também será abordado o arcabouço normativo internacional de tutela do meio ambiente do trabalho, sob a perspectiva da proteção do pescador para, em seguida, discorrer sobre o principal instrumento nacional voltado para o segmento pesqueiro, sob a perspectiva ambiental laboral, qual seja, a Norma Regulamentadora n. 30.

Ao final, pretende-se ressaltar a necessidade de ratificação, pelo Brasil, das principais convenções relacionadas ao trabalho na pesca, bem como o aperfeiçoamento da legislação nacional, centrada na figura do pescador, ou seja, a normatividade antropocêntrica.

## **2 AS PECULIARIDADES DO TRABALHO EMBARCADO: A VIDA SEGREGADA DO PESCADOR E A PRECARIIDADE DO TRABALHO EM ALTO MAR**

Ao contrário das diversas atividades abrangidas por grande parte das NRs editadas pelo Poder Executivo Federal, as atividades profissionais a bordo de embarcações têm a peculiaridade de serem exercidas, em regra, longe dos olhos da sociedade, conferindo certa invisibilidade a esses trabalhadores.

O que não é visto, não é discutido e não é pauta da sociedade, que tem a sua vinculação ao que acontece na base terrestre do território nacional. Em embarcações empregadas em alto mar, o isolamento da tripulação é um fator que potencializa a vulnerabilidade desses trabalhadores.

O trabalho no mar, por sua própria natureza, apresenta riscos de diversas espécies, inclusive psicológicos. Não é normal que o trabalhador passe longos períodos, às vezes semanas ou até mesmo meses, longe do convívio familiar e social. Mas essa é uma realidade que pode ocorrer no trabalho aquaviário.

Por essa razão, a legislação marítima<sup>1</sup> também se preocupa com aspectos relacionados à habitabilidade e conforto, como forma de compensar o confinamento dos tripulantes ao espaço físico da embarcação.

Esse contexto deve ser compreendido como parte indissociável do meio ambiente de trabalho.

Como consignado na introdução, o texto tem, como objeto central, a atividade pesqueira realizada em alto mar. Contudo, as condições de habitabilidade das embarcações, sob a perspectiva do meio ambiente de trabalho, é tema relevante para todas as atividades exercidas no mar, incluindo os navios de cruzeiros, de transporte de cargas, de apoio marítimo e as instalações *offshore*.

---

1 Deve-se entender por legislação marítima um conjunto de normas internacionais adotadas, sobretudo, pela Organização Marítima Internacional e pela Organização Internacional do Trabalho. Por exemplo, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS 1974), adotada pela Organização Marítima Internacional (IMO), disciplina diversos aspectos da construção dos navios objetivando sob o enfoque da segurança humana. Por sua vez, a Convenção sobre o Trabalho Marítimo (MLC 2006), adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) pode ser vista como a adoção da agenda do trabalho decente no setor marítimo. Também abrange as legislações nacionais, dos Estados das bandeiras e dos Estados dos portos. De forma resumida, a legislação do Estado da Bandeira tem por finalidade regulamentar a construção e operação de embarcações registradas nos respectivos países. Por outro lado, a legislação do Estado do Porte objetiva disciplinar a operação de embarcações de bandeira estrangeira quando em operação em águas nacionais, sobretudo quando empregadas no transporte de longo curso (entre portos localizados em países diferentes).

Os pescadores, quando exercendo atividade embarcada, são legalmente enquadrados como aquaviários.<sup>2</sup> O Decreto n. 2.596/1998 dispõe que os pescadores são tripulantes que exercem atividades a bordo de embarcação de pesca.<sup>3</sup>

Consequentemente, com o labor exercido a bordo de embarcações, “estão inseridos em uma “microssociedade” em que os três aspectos da pessoa estão presentes no mesmo ambiente, quais sejam, o trabalho, o lazer e o descanso”.<sup>4</sup> Embora a legislação, internacional e nacional, se preocupe com a relação trabalho x descanso, é fato que não há plena desconexão do trabalhador em seus momentos de folga.

As embarcações de pesca também apresentam características diversas, conforme a finalidade, o tempo em que permanecem em operação no mar, as espécies de pescados que capturam. Assim, as embarcações podem variar de porte, indo de pequenas canoas empregadas na pesca artesanal a navios pesqueiros de grandes dimensões, alguns inclusive com capacidade de processar o pescado ainda em alto mar.<sup>5</sup>

O art. 8º, inciso I, da Lei n. 11.959/2009, apresenta as duas espécies em que a pesca é classificada como comercial.

- a) artesanal: quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte;

---

2 No Brasil, a legislação específica classifica os trabalhadores aquaviários em sete grupos, sendo que o terceiro é o grupo dos pescadores (art. 1.º do Decreto n. 2.596, de 18 de maio de 1998, que regulamenta a Lei n. 9.537, de 1997, a qual dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional).

3 A atividade pesqueira é multifacetária e pode ser exercida de diversas formas, nem sempre com a utilização de embarcações diversas. Nos termos da Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009 (que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras), pesca é toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros.

4 MEIRINHO, 2017, p. 459-460.

5 Essas embarcações não são comuns em águas jurisdicionais brasileiras e arvoram bandeiras estrangeiras. Esses navios pesqueiros funcionam como verdadeiras indústrias, na medida em que, após a captura da espécie piscosa, processa o pescado em alto mar, entregando no porto de desembarque o produto já beneficiado. Pode-se concluir que, além das peculiaridades do meio ambiente marítimo típico das embarcações, ainda há a presença da planta industrial, aproximando esses navios do ambiente de uma indústria de processamento de pescado.

b) industrial: quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial;

A pesca artesanal é aquela atividade tradicional das comunidades ribeirinhas, em regra associada à subsistência da família e da comunidade, em que muitas vezes a participação do núcleo familiar integra o esforço de captura das espécies pescadas, o que configura o denominado regime de economia familiar.

O art. 9.º, § 14, do Decreto n. 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social), considera pescador artesanal aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca sua profissão habitual ou meio principal de vida, desde que, não utilize embarcação ou utilize embarcação de pequeno porte, nos termos da Lei n. 11.959/2009.

O pescador artesanal, quando exercendo a sua atividade embarcado, deverá se valer de embarcações de pequeno porte, sendo que a definição dessas se dá pela Lei da Pesca. O art. 10, § 1.º, da Lei n. 11.959/2009, ao classificar as embarcações que operam na pesca comercial, prescreve que as de pequeno porte são as que possuem arqueação bruta – AB<sup>6</sup> igual ou menor que 20.<sup>7</sup>

Destaco que o fato de a embarcação ser de pequeno porte não implica inexistência de riscos.<sup>8</sup> Em primeiro lugar, o próprio ambiente em que a pesca é exercida, o meio aquaviário, pela sua própria natureza é um ambiente hostil ao ser humano. O risco de afogamento, por exemplo, é uma realidade com que o pescador tem de conviver cotidianamente.

Por sua vez, a pesca comercial industrial, quando exercida a bordo de embarcações pesqueiras de pequeno, médio ou grande porte, muitas vezes ocorre em condições inapropriadas de habitabilidade e conforto.

No que se refere ao conforto dos pescadores, ainda deve ser levado em conta as condições meteorológicas, pois a atividade pode ser exercida com tempo adverso, agravando o desconforto e aumentando os riscos ambientais.

---

6 Entende-se por arqueação bruta a expressão da capacidade total da embarcação constante da respectiva certificação fornecida pelo órgão competente. Os órgãos competentes para certificar a capacidade total da embarcação são a capitania dos portos, a delegacia ou a agência fluvial ou marítima.

7 LEITÃO, MEIRINHO, LIMA MORAIS. **Direito previdenciário**. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 143.

8 Como será visto adiante, a NR-30 aplica-se também às embarcações de pequeno porte.

Pesca selvagem é trabalho intensivo. Tudo na embarcação, desde lançar a rede até o processamento e empacotamento do peixe, requerem a mão humana. Depois que um peixe é pesado abaixo do convés de arrasto, linhas de homens rapidamente cortam fora sua cabeça e cauda, destripam o resto, empacotam e o congelam instantaneamente. Esses homens devem ter ficado trabalhando mais do que qualquer trabalhador de fábrica em terra. Eles estarão com frio e molhados. Alguns estarão enjoados, e todos estarão cansados e doloridos. Seu lugar de trabalho estará abarrotado e barulhento; dependendo do mar, ele também se moverá violentamente e sem aviso, jogando-os nas anteparas,<sup>9</sup> ao encontro dos outros, e algumas vezes contra as máquinas usadas para processar o pescado.<sup>10</sup>

O relato do jornalista norte-americano Ian Urbina, na introdução de seu livro “Oceano sem Lei”, é ainda mais contundente na narrativa de violação de direitos humanos dos trabalhadores em embarcações pesqueiras.

A cerca de 160 quilômetros da costa da Tailândia, três dúzias de meninos e homens cambojanos trabalhavam descalços o dia inteiro e pela noite adentro no convés de um barco de pesca com rede de cerco. Ondas de cinco metros lambiam as laterais da embarcação, atingindo a tripulação abaixo dos joelhos. A água do mar e as entranhas de peixe deixavam o chão tão escorregadio quanto um ringue de patinação. Enquanto subia e descia de modo turbulento sobre o mar agitado, ao sabor dos ventos, o convés se convertia numa pista de obstáculos com ganchos afiados, guinchos em movimento e montes de redes que pesavam bem mais de duzentos quilos. Com sol ou chuva, os turnos tinham de dezoito a vinte horas. De noite, a tripulação lançava as redes [...]. Durante o dia, com o sol, com o sol alto, as temperaturas passavam de 40° C, mas todos trabalhavam sem parar. A água potável estava sujeita a um racionamento rigoroso. Baratas se arrastavam sobre a maior parte das bancadas. A privada era uma tábua de madeira colocada no convés. De noite, os vermes limpavam os pratos sujos dos garotos. A vira-lata do navio mal levantava a cabeça quando as ratazanas, que vagavam a bordo como se fossem despreocupados esquilos da cidadã, comiam o conteúdo de sua tigela. Se não estavam pescando, a tripulação separava os peixes e consertava as redes, que tendiam a arrebentar. Um garoto, com a camiseta manchada por vísceras de

---

9 Antepara é a denominação dada para as paredes a bordo de uma embarcação.

10 “Wild fishing is labour-intensive. Everything on a vessel, from shooting the net to processing the fish and packing it, requires human hands. After a fish hits the pound below the trawling deck, lines of men quickly cut off its head and tail, gut the rest, pack and snap-freeze it. These men may have been on the job for longer than any factory worker on land would be. Their workplace will be crowded and noisy; depending on the seas, it will move violently and without warning, throwing them into walls, into each other, and sometimes even into machinery used to process the fish” (minha tradução). (FIELD, Michael. *The Catch*. How Fishing Companies Reinvented Slavery and Plunder the Oceans. Wellington: Awa Press, 2014, p. 6).

peixe, exibia orgulhoso os dois dedos da mão que ele havia perdido, decepados por uma rede que se enrolara numa manivela. As mãos de todos, quase sempre molhadas, tinham feridas abertas, cortes feitos por escamas de peixe e pelo atrito com a rede. Os garotos costuravam sozinhos os ferimentos mais profundos. As infecções eram frequentes. Os capitães nunca deixavam de ter anfetaminas para ajudar as tripulações e enfrentar períodos longos de trabalho, mas raramente guardavam antibióticos para as feridas infectadas.<sup>11</sup>

Embora a narrativa situe-se no Mar da China Meridional, é plenamente possível encontrar esse cenário ao longo da costa brasileira, sobretudo em virtude das condições das embarcações empregadas na pesca oceânica.

Reconhece-se, difusamente, que a atividade pesqueira se encontra entre os trabalhos mais perigosos do mundo, ao lado de profissões nos setores da mineração, construção civil, indústria do óleo e gás, segurança pública, entre outras. Estudos indicam que a pesca comercial está no topo da lista, e já há algum tempo, segundo a *Global Seafood Alliance*.<sup>12</sup>

A segurança dos pescadores tem sido um “problema duradouro” para a indústria de captura de frutos do mar por muitos anos. No passado, uma pesquisa da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1999 e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estimou que as mortes anuais de pescadores variavam entre 24.000 e 32.000, respectivamente, uma taxa igual a 65 a 87 mortes por dia. No entanto, um estudo recente da FISH Safety Foundation (FSF), encomendado pelo *Pew Charitable Trusts*, sugere que o problema excede em muito essas estimativas. Ao revisar os dados disponíveis publicamente e cruzá-los com jornalismo investigativo e artigos de notícias, mídia social e comunicações privadas com funcionários do governo e outros, os autores do estudo dizem que seu trabalho fornece o quadro mais completo até o momento do número de mortes relacionadas à pesca no mundo todo. Suas descobertas sugerem que mais de 100.000 mortes relacionadas à pesca ocorrem a cada ano – três a quatro vezes mais do que as estimativas anteriores. Essa é uma taxa de 300 mortes de pescadores por dia e, notavelmente, isso pode ser subestimado, visto que as mortes geralmente não são oficialmente relatadas e registradas.<sup>13</sup>

---

11 URBINA, p. 9-10.

12 Segundo a própria *Global Seafood Alliance (GSA)*, ela é uma organização não governamental internacional dedicada ao avanço de práticas responsáveis de frutos do mar por meio de educação, defesa e garantias de terceiros.

13 “*The safety of fishers has been an “enduring problem” for the wild-capture seafood industry for many years. In the past, research by the International Labour Organization (ILO) in 1999 and subsequently by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) has estimated that annual fisher deaths*

Segundo o estudo realizado pela PEW *Charitable Trusts* para a *FISH Safety Foundation*, foi identificado que o declínio no pescado devido à má gestão ou mudança climática pode levar pescadores anteriormente independentes a trabalhar em barcos ilegais em que os operadores se envolvem em condutas de risco, como a utilização de embarcações sem equipamentos de segurança ou dispositivos de comunicação por rádio ou limites de quantas horas alguém pode trabalhar sem dormir ou, ainda, forçar barcos mal equipados a se afastarem em mar aberto por longos períodos.<sup>14</sup>

Assim, um fator relevante que contribui para as mortes de pescadores no mundo é a falta de um padrão de segurança de embarcações de pesca em âmbito internacional.<sup>15</sup>

Apesar dessa constatação, é de se reconhecerem alguns esforços promovidos pela Organização Marítima Internacional (IMO) e pela OIT no sentido de disciplinar, no plano internacional, as condições de trabalho a bordo das embarcações de pesca.<sup>16</sup>

O Acordo da Cidade do Cabo (*Cape Town Agreement* – CTA), adotado no ano de 2012 pela IMO, prescreve padrões de projeto, construção, equipamento e segurança para embarcações pesqueiras de pelo menos 24 metros de comprimento. O CTA 2012 veicula o Regulamento Internacional para a Segurança de Embarcações de Pesca.

---

*ranged between 24,000 and 32,000 respectively, a rate equaling 65 to 87 deaths per day. However, a recent study by the FISH Safety Foundation (FSF), commissioned by The Pew Charitable Trusts, suggests that the problem far exceeds those estimates. By reviewing publicly available data and by cross-referencing it with investigative journalism and news articles, social media and private communications with government officials and others, the study authors say their work provides the most complete picture to date of the number of fishing-related fatalities worldwide. Their findings suggest that more than 100,000 fishing-related deaths occur each year – three to four times greater than previous estimates. That's a rate of 300 fisher deaths each day, and remarkably, this could be an underestimate given that deaths often go officially unreported and unrecorded." (https://www.globalseafood.org/advocate/study-indicates-that-iuu-fishing-makes-fishers-jobs-even-more-dangerous/. Acesso em: 20 jan. 2023).*

14 Disponível em: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issue-briefs/2022/11/more-than-100000-fishing-related-deaths-occur-each-year-study-finds>. Acesso em: 20 jan. 2023.

15 WILLIS, Sam et al. **The human cost of global fishing**. Marine Policy. Volume 148, February 2023, 105440.

16 Concorde-se com Eduardo Antonio Tempori Lebre que observa que a OIT e a IMO “preocupam-se com a segurança da tripulação e primam por ações que não gerem antinomias e sirvam para somar esforços, com campanhas conjuntas, a fim de melhorar as condições de trabalho do empregado marítimo e a segurança da navegação”. (LEBRE, 2015, p. 221.)

O CTA, quando em vigor, contribuirá para uma navegação segura, legal e sustentável. Espera-se que o acordo aumente os padrões de segurança para mais de 64.000 embarcações em todo o mundo com pelo menos 24 metros de comprimento. Destina-se a facilitar um melhor controle da segurança das embarcações de pesca por bandeira, porto e Estados costeiros. Espera-se também que o CTA contribua para a luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU) e evite a poluição marinha por plásticos de redes de pesca abandonadas e outros equipamentos.<sup>17</sup>

Outro instrumento importante adotado pela IMO é a Convenção Internacional sobre Padrões de Treinamento, Certificação e Serviço de Quarto para Pessoal de Embarcações de Pesca (STCW-F<sup>18</sup>), de 1995, e que entrou em vigor, no plano internacional, em 29 de setembro de 2012. A STCW-F estabelece requisitos mínimos de certificação e treinamento para tripulações de embarcações de pesca marítima com o objetivo de promover a segurança da vida humana no mar e a proteção do ambiente marinho, levando em consideração a natureza única da indústria pesqueira e do ambiente de trabalho pesqueiro.<sup>19</sup> Apesar da importância da STCW-F, o Brasil não ratificou esse tratado internacional.

Por fim, cabe destacar que a IMO desenvolveu, em colaboração com a FAO e a OIT, uma série de instrumentos não obrigatórios, tais como o Documento FAO/ILO/IMO para Orientação sobre Treinamento e Certificação de Pescadores e o Código de Segurança para Pescadores e Embarcações de Pesca revisado, 2005,<sup>20</sup> e as Diretrizes Voluntárias para o Projeto, Construção e Equipamento de Pequenas Embarcações de Pesca, 2005.<sup>21</sup>

---

17 "The CTA, when in force, will contribute to safe, legal and sustainable shipping. The agreement is expected to boost safety standards for more than 64,000 vessels world wide that are 24 metres in length. It is aimed at facilitating better control of fishing vessel safety by flag, port and coastal States. The CTA is also expected to contribute to the fight against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing and prevent marine plastic pollution from abandoned fishing nets and other equipment.". Texto disponível no portal da IMO: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/CapeTownAgreementForFishing.aspx>. Acesso em: 22 jan. 2023.

18 International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel (STCW-F).

19 Disponível em: <https://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/Pages/STCW-F-Convention.aspx>. Acesso em: 22 jan. 2023.

20 FAO/ILO/IMO Document for Guidance on Fishermen's Training and Certification and the revised Code of Safety for Fishermen and Fishing Vessels, 2005.

21 Voluntary Guidelines for the Design, Construction and Equipment of Small Fishing Vessels, 2005.

No âmbito da OIT, foi adotada, em 2007, a Convenção n. 188 sobre Trabalho na Pesca e que estabelece os requisitos para as condições de vida a bordo, tais como alimentação e acomodação adequadas, segurança ocupacional e proteção à saúde e assistência médica para trabalhadores em todas as embarcações de pesca comercial.

A Convenção n. 188 da OIT entrou em vigor em 16 de novembro de 2017, após ter sido ratificada por 10 Estados-membros da Organização. Atualmente, a Convenção n. 188 conta com a ratificação de 20 países, sendo que o Brasil ainda não a ratificou. Importante lembrar que também foi adotada a Recomendação n. 199, referente ao Trabalho no Setor Pesqueiro.

Analisando o conteúdo da Convenção n. 188 da OIT, pode-se afirmar que ela “introduz a agenda do trabalho decente também na atividade pesqueira, na esteira da adoção da MLC 2006, considerada como a consolidação normativa do conceito de trabalho decente no setor marítimo”.<sup>22</sup>

Embora o Brasil ainda não tenha ratificado a Convenção n. 188 da OIT, já existia legislação nacional abrangendo os principais temas constantes da norma convencional.

Seguindo a cadeia de delegação normativa,<sup>23</sup> o Ministério do Trabalho, observando a concepção tripartite da construção da norma, editou a NR 30,<sup>24</sup> que trata de Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário. Essa NR tem como objetivo a proteção e a regulamentação das condições de segurança e saúde dos trabalhadores aquaviários das embarcações comerciais, de bandeira nacional, bem como às de bandeiras estrangeiras, no limite do disposto na Convenção n. 147 da OIT.<sup>25</sup>

A seguir, traçarei algumas considerações sobre a NR n. 30.

---

22 MEIRINHO, 2017, p. 366.

23 Conforme ensinamentos de José Affonso Dallegrave Neto, a partir de uma interpretação adequada do sistema jurídico “verifica-se que tanto a lei (art. 200 da CLT) quanto a Constituição Federal (art. 7º, XXII) inspiram, referendam e impulsionam as aludidas NRs, conferindo-lhes indubitável e autêntica normatividade”. (DALLEGRAVE NETO, p.119-120).

24 A NR 30 foi publicada pela Portaria SIT n. 34, de 4 de dezembro de 2002.

25 A Convenção n. 147 da OIT foi aprovada durante a 62.ª Conferência Internacional do Trabalho realizada em Genebra no ano de 1976, e trata de Normas Mínimas da Marinha mercante, tendo sido ratificada pelo Brasil em 1991.

### **3 MEIO AMBIENTE DO TRABALHO DA PESCA: O ANEXO I DA NR N. 30**

A NR 30 foi publicada pela Portaria SIT n. 34, de 4 de dezembro de 2002, com o objetivo de suprir uma lacuna na legislação nacional de segurança e saúde no trabalho em relação ao setor aquaviário, sobretudo aquele relacionado à navegação interior e de cabotagem.

No âmbito da navegação de longo curso, que é aquela que ocorre no transporte internacional, o Brasil já era signatário das principais convenções da IMO<sup>26</sup> e da OIT sobre o trabalho marítimo.<sup>27</sup>

Caracterizada como norma setorial<sup>28</sup> pela Portaria SIT n. 787, de 28 de novembro de 2018, a NR 30 tem como fonte o estabelecido na Convenção n. 147 da OIT.

Inicialmente pensada para ser uma norma restrita ao trabalho marítimo, o escopo da NR-30 foi aumentado no curso de sua elaboração, incorporando-se o conceito relativo ao trabalho aquaviário, na esteira do que foi regulamentado na Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997, conhecida como Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA), e em seu decreto regulamentador, que relacionou seis tipos de trabalhadores aquaviários: os marítimos, os pescadores, os fluviais, os mergulhadores, os práticos e os agentes de manobra e docagem. Dessa forma, foram incorporadas no projeto da nova norma as atividades profissionais realiza-

---

26 Com destaque para a Solas (Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar), a STCW (Convenção Internacional sobre Padrões de Instrução, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos) e a MARPOL (Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios).

27 No âmbito da OIT, foram ratificadas 23 convenções relacionadas com o trabalho marítimo, sendo que em maio de 2020, o Brasil ratificou a Convenção sobre Trabalho Marítimo, n. 186, adotada pela em 2006. Cabe destacar que a MLC 2006 (*Maritime Labour Convention 2006*) é tida como a consolidadora da agenda do trabalho decente no setor marítimo.

28 A Portaria SIT n. 787, de 27-11-2018 divide as Normas Regulamentadoras em três categorias: normas gerais: normas que regulamentam aspectos decorrentes da relação jurídica prevista em Lei, sem estarem condicionadas a outros requisitos, como atividades, instalações, equipamentos ou setores e atividades econômicos específicos; normas especiais: normas que regulamentam a execução do trabalho considerando as atividades, instalações ou equipamentos empregados, sem estarem condicionadas a setores ou atividades econômicas específicos; e normas setoriais: normas que regulamentam a execução do trabalho em setores ou atividades econômicas específicos. Cabe observar que a Portaria SIT n. 787/2018 foi revogada pela Portaria MTP n. 672, de 08 de novembro de 2021, a qual manteve a classificação e conceitos anteriores, conforme previsto em seu art. 117.

das no mar e em águas interiores, tendo sido prevista a criação de anexos<sup>29</sup> que contemplassem as atividades dos profissionais acima elencados.<sup>30</sup>

A NR 30 se aplica aos trabalhos realizados em embarcações comerciais, de bandeira nacional, bem como às de bandeiras estrangeiras, nos termos do disposto em Convenções Internacionais ratificadas em vigor, utilizadas no transporte de cargas ou de passageiros, inclusive naquelas embarcações usadas na prestação de serviços. Contudo, a regra 30.2.1.1 estabelece que, aos trabalhadores das embarcações classificadas como comerciais de pesca aplica-se apenas o Anexo desta norma, sem prejuízo das disposições previstas nas demais NRs.<sup>31</sup>

Assim sendo, o Anexo I da NR-30 prescreve as disposições mínimas de segurança e saúde no trabalho a bordo das embarcações de pesca comercial inscritas em órgão da autoridade marítima e licenciadas pelo órgão de pesca competente, estando, ainda, sujeitas aos controles periódicos previstos nas demais normas que a elas se aplicam.

A incidência da NR 30 abrange as embarcações inscritas nos órgãos da Marinha do Brasil responsáveis por essa atribuição (capitanias dos portos, delegacias e agências). Contudo, há um número significativo de embarcações de pesca operando à margem dessa inscrição, tornando a fiscalização ainda mais complexa. Por não estarem registradas nos órgãos competentes da Marinha do Brasil, é razoável reconhecer que essas embarcações são construídas e equipadas em desconformidade com as normas prescritas na NR 30.

A realidade fática da pesca embarcada no Brasil leva a outra questão singular, que é a insuficiência de ação fiscalizadora por parte do Estado.<sup>32</sup> E a

---

29 A Portaria MTb n. 1.186, de 20 de dezembro de 2018, a qual aprovou a Norma Regulamentadora 37 – Segurança e Saúde em Plataformas de Petróleo, revogou o Anexo II da NR-30 que até então regulamentava a matéria.

30 Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-30-nr-30>. Acesso em: 28 jan. 2023.

31 Importante deixar consignado que a observância da NR 30 não desobriga a organização do cumprimento das demais NRs gerais e especiais, de outras disposições legais com relação à matéria e, ainda, daquelas oriundas de convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho (regra 30.2.2).

32 A insuficiência de ação fiscalizadora por parte do Estado não está relacionada à qualidade técnica dos agentes públicos. Na verdade, está diretamente relacionada à escassez humana de um quadro defasado de servidores públicos, civis e militares.

insuficiência fiscalizadora gera déficit de observância das normas tutelares do meio ambiente de trabalho.

Em regra, as irregularidades devem ser verificadas por ação *in loco*, o que demanda recursos humanos e financeiros dos órgãos de fiscalização da Autoridade Marítima e do trabalho.

Em diversas operações em conjunto com a Fiscalização do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho tem encontrado embarcações não registradas operando em condições inadequadas de segurança e saúde no trabalho. Mesmo diversas embarcações inscritas nos órgãos competentes da Marinha do Brasil não possuem condições adequadas de trabalho.

Klinger Fernandes Santos Moreira, Mauro Costa Cavalcante Filho e Raul Vital Brasil, Auditores Fiscais do Trabalho, indicam que as principais irregularidades em relação ao descumprimento da NR 30 e seu Anexo I, pelos barcos de pesca, relacionam-se a:

Falta de água potável e para banho; ausência de sanitários; vaso sanitário sem caixa d'água; cama e colchões em situação precária; falta de limpeza e higienização; falta de material para primeiros socorros; praça de máquinas em situação precária, sem nenhuma proteção nas máquinas; armazenamento de materiais diversos como ferramentas, óleo de motor, roupas, botas na área de acesso à praça de máquinas, estando todos esses materiais sujeitos a deslocamento com o navio em viagem, por falta de peação; baterias sem enclausuramento e sem graxa nas conexões e sem protetor no terminal; quadro elétrico deficiente; cabos elétricos desprotegidos; utilização de mangueiras flexíveis nos botijões de gás de cozinhas; falta de proteção dos botijões de gás contra a água salgada (corrosão); falta de botões de parada de emergência nos equipamentos de guindar; inexistência de colete na cabine de comando; falta de capacitação para situações de emergência; falta de certificado de segurança – sinalizadores; equipamentos de primeiros socorros inadequados e sem caixa de guarda; boia sem sinalizador e sem cabo de arremesso e retorno; cabo de aço emendado; roldana deformada; porão sem escada de acesso; falta de abafadores para quem trabalha no porão e nas praças de máquinas.<sup>33</sup>

Percebe-se, da experiência de campo, que as embarcações de pesca, em geral, não apresentam condições de habitabilidade e de segurança do trabalho adequadas, ou possuem inconformidades relevantes, segundo as prescrições estabelecidas na NR 30.

---

33 MOREIRA, MAURO FILHO e BRASIL, 2014, p. 215-216.

Outro ponto que deve ser destacado, ainda sob a questão da aferição das condições de trabalho, é que a ação fiscal do Poder Público, muitas vezes, limita-se ao período em que as embarcações se encontram atracadas. Assim, não há uma efetiva fiscalização do exercício das atividades a bordo com as embarcações em operação de captura do pescado. Com isso, não são aferidas as condições reais como o trabalho é executado, ou seja, o ambiente do trabalho sob a perspectiva dinâmica.

A despeito das dificuldades fiscalizatórias, é certo que as embarcações consideradas novas devem ser construídas e equipadas conforme prescrito na NR 30.

Esse aspecto é relevante, pois uma das justificativas recorrentes de proprietários e armadores de pesca em operarem embarcações em desconformidade com a NR 30 é o fato de serem embarcações antigas, acarretando a impossibilidade, no entender deles, de serem feitas as adaptações para adequação às regras.

Segundo o Anexo I da NR 30, barco é conceituado como todo barco de pesca, novo ou existente.

2.1.1 Barco de pesca, para os fins deste Anexo, é toda embarcação de bandeira brasileira utilizada para fins comerciais ou industriais que exerça atividade de captura, conservação, beneficiamento, transformação ou industrialização de seres vivos que têm na água o seu meio natural.

2.1.2 Considera-se barco de pesca novo a embarcação cujos planos de construção tenham sido aprovados pela autoridade marítima após a data de entrada em vigor do presente Anexo ou cuja inscrição tenha ocorrido após seis meses da mesma data.

2.1.3 Barco de pesca existente é toda embarcação de pesca que não seja um barco de pesca novo.

O Anexo I da NR 30 divide-se em três apêndices: Apêndice I – Disposições Mínimas de Segurança e Saúde Aplicáveis aos Barcos de Pesca Novos; Apêndice II – Disposições Mínimas de Segurança e Saúde Aplicáveis aos Barcos de Pesca Existentes; e Apêndice III – Meios de Salvamento e Sobrevivência.<sup>34</sup>

A NR 30 considera ser a embarcação nova ou existente para fins de incidência das regras de construção ou de adaptação dos barcos de pesca. Logicamente, para embarcações novas, a eficácia da NR setorial é evidente, na medida

---

34 O Apêndice III aplica-se a todas as embarcações de pesca, novas e existentes.

em que a embarcação de pesca pode ser projetada e construída conforme os padrões estabelecidos na norma.

Por outro lado, para as embarcações existentes, a norma flexibiliza diversas exigências, o que leva, em muitos casos, a uma resistência, por parte de armadores de pesca, em renovarem a frota pesqueira com prolongamento da utilização desses barcos de pesca.

É importante deixar claro que muitos barcos de pesca ainda em operação foram construídos antes da adoção da NR-30, quando as condições ambientais de conforto dos pescadores ficavam em segundo plano. Priorizava-se o espaço da embarcação para os equipamentos de pesca, as iscas, combustível, gelo etc. Essa realidade tem permitido que muitos barcos de pesca continuem operando em condições precárias, submetendo os trabalhadores a situações degradantes.

Uma constatação se faz necessária: no período anterior à adoção da NR 30, o aspecto humano da construção da embarcação cedia lugar aos aspectos relacionados à atividade econômica da pesca, onde a prioridade dos espaços para o pescado e para os equipamentos de pesca estava em primeiro plano. Com isso, a dignidade do trabalhador era relegada a um terceiro plano: primeiro, o espaço para o pescado, segundo, para os equipamentos de pesca e, sobrando espaço no barco, pensava-se na habitabilidade da embarcação sob a perspectiva do conforto da tripulação.

Não há dúvidas de que a NR 30 foi adotada para reverter esse cenário de precariedade do meio ambiente do trabalho nas embarcações de pesca brasileiras. Entretanto, com a linha de corte temporal das embarcações, ao separá-las em dois grupos, barcos novos e barcos existentes, os objetivos da norma ficam submetidos à consciência das empresas e armadores de pesca em fazer modificações nas embarcações existentes, o que nem sempre ocorre.

Conforme prescrição estabelecida na NR 30, a responsabilidade do armador de pesca em estabelecer condições ambientais para o labor no mar é evidente. Assim, cabe ao armador, sem prejuízo da responsabilidade do patrão de pesca:

- a) zelar pela manutenção técnica dos barcos, de suas instalações e equipamentos, especialmente no que diz respeito ao disposto nos Apêndices I e II do presente Anexo, de forma a eliminar o quanto antes os defeitos que possam afetar a segurança e saúde dos trabalhadores;
- b) tomar medidas para garantir a limpeza periódica dos barcos e do conjunto de instalações e equipamentos, de modo a manter condições adequadas de higiene e segurança;

- c) manter a bordo dos barcos os meios de salvamento e de sobrevivência apropriados, em bom estado de funcionamento e em quantidade suficiente, de acordo com as normas da autoridade marítima;
- d) atender às disposições mínimas de segurança e saúde relativas aos meios de salvamento e sobrevivência previstas no Apêndice III deste Anexo e nas normas da autoridade marítima;
- e) fornecer os equipamentos de proteção individuais necessários, quando não for possível evitar ou diminuir suficientemente os riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores com meios ou técnicas coletivas de proteção, de acordo com a Norma Regulamentadora n. 6 (NR-06); e
- f) garantir o provisionamento de víveres e água potável em quantidade suficiente, de acordo com o número de pescadores profissionais e outros trabalhadores a bordo, a duração, a natureza da viagem e as situações de emergência.

Cabe, ainda, ao armador adotar as medidas necessárias para que os barcos sejam utilizados de forma a não comprometer a segurança e a saúde dos trabalhadores nas condições meteorológicas previsíveis. Assim, o princípio máximo que informa a utilização da embarcação em sua atividade finalística é o da salvaguarda da vida humana no mar.

Portanto, a segurança e o conforto dos pescadores, em sua mais ampla acepção, não se resumem aos aspectos de construção e aparelhamento da embarcação (que pode ser entendido como *hardware*), mas também de sua gestão centrada no ser humano (*humanware*).

Para isso, a NR-30 determina caber ao armador fornecer ao patrão de pesca os meios necessários para cumprir as obrigações que lhe são atribuídas pelo seu Anexo I (*hardware + humanware*).

Por outro giro, para que o setor pesqueiro brasileiro possa alcançar conceitos de humanização convergentes com a Agenda 2030 da ONU, que trata do desenvolvimento sustentável, além de se observarem as questões envolvendo os limites de exploração dos recursos vivos dos oceanos, faz-se necessária a ratificação, pelo Brasil, da Convenção n. 188 da OIT e da Convenção STCW Pesca da Organização Marítima Internacional.

Por exemplo, nos termos do artigo 26 da Convenção n. 188 da OIT, todos os membros adotarão leis, regulamentos e outras medidas que estipulem que as acomodações a bordo de embarcações de pesca que navegue sob sua bandeira sejam do tamanho e qualidade suficientes e estejam apropriadamente equipadas para o serviço da embarcação e o período de tempo em que os pescadores viverem a bordo, tratando das seguintes questões:

- (a) aprovação de planos para a construção ou modificação de embarcações de pesca com relação a acomodações;
- (b) manutenção das acomodações e dos espaços para cozinha com a devida consideração às condições gerais de higiene e segurança, saúde e conforto;
- (c) ventilação, calefação, refrigeração e iluminação;
- (d) redução de barulho e vibração excessivos;
- (e) localização, tamanho, materiais de construção, mobiliários e equipamento dormitórios, refeitórios e outros espaços de acomodação;
- (f) instalações sanitárias, incluindo vasos sanitários e instalações para banho, e fornecimento de água quente e fria em quantidades suficientes; e
- (g) procedimentos para responder a reclamações referentes às acomodações que não atendam às exigências da presente Convenção.

As embarcações de pesca, classificadas como existentes, em muitos casos, não atendem tais condições listadas na Convenção n. 188 da OIT, o que demandaria uma reformulação da NR 30, caso ratificada a norma convencional pelo Brasil.

Destaco que o *design* da embarcação deve ser pensado sob a perspectiva da psicologia do navio e as interações comportamentais. Sob essa perspectiva, três dessas vertentes de efeitos comportamentais são consideradas: a) *design* para apoiar a ação democrática; b) *design* emotivo para combater o estresse; e c) *design* para aumentar o bem-estar mental.<sup>35</sup>

Por fim, e conseqüentemente, parece desejável que as normas constantes da NR 30 observem o paradigma do *design* centrado na pessoa (*human-centred design*). De forma geral, tal paradigma, baseado em conhecimento de engenharia naval, tem como principal finalidade informar o processo de *design*, com o objetivo de tornar o produto, a embarcação e seus equipamentos, adequado para o usuário (os pescadores) e também para a tarefa (a pesca).

Parece-nos que ainda há lacunas e inconsistências na NR 30 acerca dessa visão antropocêntrica. A NR-30, embora importante marco na legislação nacional para a melhoria das condições de trabalho na pesca pode ser aperfeiçoada com um debate mais amplo em um futuro processo de revisão da norma.

---

35 LÜTZHÖFT, PETERSON e ABEYSIRIWARDHANE, 2017, p. 74.

## 4 CONCLUSÃO

Como visto ao longo do presente estudo, o trabalho na pesca apresenta as peculiaridades do trabalho embarcado em alto mar aliado aos riscos inerentes do processo de captura do pescado, gerando um meio ambiente do trabalho de alto risco para os pescadores.

A despeito da OIT e da IMO terem duas convenções diretamente relacionadas ao trabalho na pesca, o Brasil ainda não as ratificou, sendo que a principal norma de tutela do meio ambiente do trabalho somente foi adotada em 2002, diante do vácuo normativo.

Embora a NR 30 apresente avanços importantes no que tange à construção dos barcos de pesca, sob a perspectiva da habitabilidade e conforto dos trabalhadores, a divisão em barcos novos e barcos existentes ainda permite que operem, em águas jurisdicionais brasileiras, embarcações com condições precárias, expondo os pescadores a um ambiente laboral degradado e degradante.

Conclui-se o estudo com algumas ponderações: a) a necessidade de ratificação, pelo Brasil, da Convenção n. 188 da Organização Internacional do Trabalho e da Convenção STCW Pesca da Organização Marítima Internacional; b) a redução de assimetrias normativas da NR 30, sob o aspecto das regras de construção, das embarcações novas e existentes; c) a criação de um ambiente propício, do ponto de vista regulatório e financeiro, para a renovação da frota pesqueira brasileira, com o abandono gradual das embarcações em desconformidade com as regras para barcos novos; d) melhoria do processo de certificação e fiscalizatório das embarcações por parte da Autoridade Marítima e da Fiscalização do Trabalho; e) aprimoramento das normas constantes da NR 30 no sentido de observarem o paradigma do *design* centrado na pessoa (*human-centred design*).

Somente com uma visão humanista, em todo o processo econômico da pesca, é que será possível reverter o quadro desolador de indústria mais perigosa do mundo. Afinal, à vida humana não é possível a precificação, em termos de nível aceitável de acidentes. Todo acidente com óbito do trabalhador é uma tragédia e, assim, deve ser tratado.

## REFERÊNCIAS

DALLEGRAVE NETO, José Afonso. A força vinculante das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego (NRs do MTE) e o Anexo II da NR-17. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1.ª Região**, NR-48, p. 119.123.

FIELD, Michael. **The Catch**: how fishing companies reinvented slavery and plunder the oceans. Wellington: Awa Press, 2014.

LEBRE, Eduardo Antonio Temponi. A atuação da OIT e da OMI para a proteção da vida e da saúde do empregado marítimo. *In*: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; e VILLATORE, Marco Antônio César (Coords.). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho**: um debate atual. São Paulo: Atlas, 2015.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna; e LIMA, Alexandre César Diniz Morais. **Direito Previdenciário**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LÜTZHÖFT, Margareta; PETERSON, Erik Styhr; e ABEYSIRIWARDHANE, Apsara. The psychology of ship architecture and design. *In*: MACLACHLAN, Malcolm (Ed.). **Maritime psychology**: research in organizational & health behavior at sea. Cham: Springer, 2017.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna. Navios estrangeiros abandonados em águas jurisdicionais brasileiras e a atuação do Ministério Público do Trabalho: a defesa da dignidade humana dos marítimos. *In*: MIESSA, Élisson; e CORREIRA, Henrique (orgs.). **Estudos Aprofundados do MPT**. Salvador: JusPodium, 2017. V. 3.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna; e MAIA, Nicodemus Fabrício. Trabalho escravo na pesca e a agenda do trabalho decente para os trabalhadores embarcados: atuação do Estado brasileiro para a dignificação do pescador. *In*: PAIXÃO, Cristiano; e CAVALCANTI, Tiago Muniz (org.). **Combate ao trabalho escravo**: conquistas, estratégias e desafios – homenagem aos 15 anos da Conaete. São Paulo: LTr, 2017.

MOREIRA, Klinger Fernandes Santos; FILHO, Mauro Costa Cavalcante; e BRASIL, Raul Vital. O Trabalho escravo na atividade de pesca. *In*: MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna; e MELO, Maurício Coentro Pais de (Org.). **Trabalho portuário e aquaviário**: homenagem aos 10 anos da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário. São Paulo: LTr, 2014.

URBINA, Ian. **Oceano sem lei**: jornadas pela última fronteira selvagem. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

WILLIS, Sam *et al.* **The human cost of global fishing**. Marine Policy. Volume 148, February 2023, 105440.



# **A (IN)CONCRETUDE DO TRABALHO SEGURO, SADIO E EQUILIBRADO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RISCO (PGR)<sup>1</sup>**

**Zélia Maria Cardoso Montal**

Doutora em direito constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Mestre em direito das relações sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Membro do Ministério Público do Trabalho, Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Professora na COGEAE-PUC/SP. *E-mail*: profazmontal@gmail.com.  
*Currículo Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/0019538014119275>.

**Juliane Caravieri Martins**

Doutora em ciências da integração da América Latina pela Universidade de São Paulo, doutora em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail*: jcaravieri@ufu.br.  
*Currículo Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/8429926749619280>.

---

<sup>1</sup> O presente capítulo foi desenvolvido a partir de ideias desenvolvidas nas seguintes publicações: MARTINS e MONTAL, 2020, p. 217-258; MARTINS e MONTAL, 2020b, p. 370-381 e MONTAL, 2012, p. 353-375.

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história, os humanos, aliás, esse clube exclusivo da humanidade – que está na declaração universal dos direitos humanos e nos protocolos das instituições –, foram devastando tudo ao seu redor. É como se tivessem elegido uma casta, a humanidade, e todos que estão fora dela são a sub-humanidade. Não só os caiçaras, quilombolas e povos indígenas, mas toda a vida que deliberadamente largamos à margem do caminho. E o caminho é o progresso: essa ideia prospectiva de que estamos indo para algum lugar.

De Ailton Krenak em “A vida não é útil”

Incluindo as condições de trabalho, a organização do trabalho e as relações interpessoais, o meio ambiente do trabalho sadio e equilibrado é direito fundamental dos trabalhadores com assento na Constituição (arts. 7.º, inciso XXII; 170; 193; 200, inciso VIII; 225), em normas internacionais de proteção aos direitos humanos (art. 5.º, § 2.º, CF), com destaque para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como na legislação infraconstitucional.

Tais preceitos amparam o necessário respeito e cumprimento da função socioambiental da empresa (arts. 5.º, incisos XXII e XXIII; 170, incisos II e III, CF), a fim de efetivar a proteção à vida, à saúde e ao trabalho digno, seguro, sadio e equilibrado aos cidadãos no exercício do seu labor o qual é regulado por um contrato de trabalho – bilateral e de trato sucessivo firmado entre empregado e empregador (arts. 442 e 443, *caput*, CLT) – cujas condições pactuadas encontram limites nos parâmetros normativos estabelecidos pelo Estado. Então, no intuito de minimizar os riscos labor-ambientais e o adoecimento dos trabalhadores, é necessária a implementação efetiva dos instrumentos labor-ambientais existentes.

Nesse sentido, possuía papel de destaque o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) previsto na Norma Regulamentadora (NR) 9, com redação original da Portaria SEPRT/ME n. 25/1994, visando à preservação da saúde e da integridade física e psicossocial dos trabalhadores por meio da antecipação, do reconhecimento, da avaliação e do controle da ocorrência de riscos ambientais atuais e futuros no ambiente de trabalho.<sup>2</sup> Entretanto, a Portaria SEPRT/ME n. 6.730, de 9 de março de 2020, cuja vigência se deu a partir de 3

---

2 LEGISWEB, 2023.

de janeiro de 2022 nos termos da Portaria SEPRT/ME n. 8.873/2021<sup>3</sup> – promoveu alterações nas Normas Regulamentadoras (NRs), de modo que o PPRA foi substituído pelo Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e pelo Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) inseridos na NR 1, que trata das Disposições Gerais e Gerenciamento de Risco Ocupacional, e, ainda, na NR 9, sobre Avaliação e Controle das Exposições Ocupacionais a Agentes Físicos, Químicos e Biológicos. As alterações ocorridas nas referidas normas regulamentadoras foram diversas e substanciais, mas a análise detalhada de cada uma delas extrapolaria os limites dessa reflexão. Assim, optou-se por verificar um ponto que se entende crucial para a tutela labor-ambiental: a definição e abrangência dos riscos nas novas NRs.

Se as desconformidades no meio ambiente do trabalho não forem minimizadas ou eliminadas, haverá o adoecimento dos trabalhadores e, possivelmente, maior encargo para o sistema de Seguridade Social (art. 194, *caput*, CF) que custeará o tratamento e o afastamento dos trabalhadores acidentados, o que não exclui, por óbvio, a responsabilidade civil e criminal dos empregadores pelos danos materiais e extrapatrimoniais sofridos pelo obreiro. Porém, de uma maneira ou de outra, será a própria sociedade que acabará suportando os encargos decorrentes dos acidentes de trabalho, sendo primordial a prevenção dos riscos ambientais, de acidente e psicossociais no ambiente laboral.

Ante a substituição do PPRA pelo GRO/PGR, restará apreender se haverá avanços na concretização do trabalho digno, sadio, seguro e equilibrado como direito fundamental da pessoa humana trabalhadora, principalmente com as mudanças na delimitação dos riscos pelas novas NRs. Assim, o presente estudo utilizou o método dialético e a técnica de pesquisa bibliográfica a partir da análise crítica de legislação e literatura especializada sobre o tema, não exaurindo os questionamentos porventura existentes, mas contribuindo com reflexões preliminares para a obra coletiva “Normas Regulamentadoras relativas à segurança e medicina do trabalho: percursos para a efetividade do trabalho decente”.

## 1 A PREMÊNIA NA TUTELA AO MEIO AMBIENTE LABORAL SADIO E EQUILIBRADO

O direito ambiental deve ser entendido como o conjunto de normas e princípios que buscam regular os efeitos diretos e indiretos da ação humana no ambiente com o objetivo de garantir à humanidade, no presente e no futuro, o direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado, assegurando o desenvolvimento sustentável, a fim de satisfazer as necessidades das presentes gerações sem o comprometimento das gerações futuras.

A Constituição Federal de 1988 previu a proteção ao meio ambiente e “mantém a vinculação vida-ambiente, saúde-ambiente e segurança ambiente”.<sup>4</sup> Assim, o art. 200, que trata das atribuições do Sistema Único da Saúde (SUS), estabeleceu, no inciso VIII, a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. Logo, o meio ambiente do trabalho está inserido no contexto do meio ambiente geral (art. 225, CF), sendo essencial à sadia qualidade de vida daqueles que se sujeitam ao ambiente.

Nesse contexto, o ambiente de trabalho tem proteção constitucional e legal que objetiva “garantir-lhe condições de salubridade e segurança”.<sup>5</sup> A Constituição Federal menciona explicitamente o meio ambiente do trabalho compreendido, na dicção de José Afonso da Silva,<sup>6</sup> como “o local em que se desenvolve boa parte da vida dos trabalhadores, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”. A Carta Constitucional também especifica, entre os direitos sociais dos trabalhadores, a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7.º, inciso XXII). Dessa forma, verifica-se a preocupação com a vida e a saúde do ser humano no seu ambiente de trabalho e no exercício do seu labor.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) dedica capítulo próprio às normas de segurança e medicina do trabalho sob uma concepção preventiva, evidenciando o cuidado com a manutenção da saúde e a prevenção de acidentes. O art. 154 inaugura o capítulo V da CLT ao dispor que a “observância, em todos os locais de trabalho, do disposto neste Capítulo, não desobriga as empresas do

---

4 BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 83-154.

5 SILVA, 2010, p. 21.

6 *Ibidem*, p. 21.

cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos estados ou municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de convenções coletivas de trabalho”.

Em termos de normas tutelares do meio ambiente do trabalho saudável e equilibrado, o Brasil possui significativo arcabouço jurídico protetivo. No plano infraconstitucional, há a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1991) aplicada ao ambiente laboral; os arts. 154 a 223 e arts. 626 a 642 da CLT em especial; diversas NRs relativas à Segurança e Medicina do Trabalho, objetivando a adequação de um meio ambiente do trabalho sadio e equilibrado;<sup>7</sup> as convenções e os acordos coletivos de trabalho também poderão versar sobre a matéria labor-ambiental etc. No âmbito criminal, tem-se o Código Penal brasileiro e demais leis esparsas, inclusive a Lei n. 9.605/1998 sobre Crimes Ambientais apta a responsabilizar penalmente as pessoas jurídicas (art. 225, § 3.º, CF).

As empresas são responsáveis pelo meio ambiente de trabalho de seus empregados que deve ser sadio e seguro e, nesse passo, as normas lhes impõem a responsabilidade pelos danos causados aos trabalhadores na eventualidade de se descuidar dessa obrigação.<sup>8</sup> Devem ser adotadas pela empresa medidas de monitoramento do ambiente de trabalho para prevenir e coibir a ocorrência de acidentes e moléstias ocupacionais por meio de educação, treinamento, mecanismos de relacionamento ético, entre outros. De fato, o art. 19, § 1.º da Lei n. 8.231/1991 estabeleceu que a “empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança e higiene do trabalho”.

José Afonso da Silva<sup>9</sup> avalia que a questão referente ao meio ambiente do trabalho reveste-se de complexidade sob o ponto de vista da proteção ambiental, pois “o ambiente do trabalho é um complexo de bens móveis e imóveis de

---

7 MONTAL, 2012, p. 357-358.

8 Aqui se evidencia não somente os danos causados diretamente aos trabalhadores no meio ambiente do trabalho, compreendida nessa responsabilidade de inserir ou reinserir o trabalhador na própria empresa após o retorno previdenciário, como também os danos causados ao meio ambiente externo. No âmbito da responsabilidade social das empresas na contemporaneidade, a submissão da propriedade à função socioambiental deve ser cumprida pela empresa empregadora, principalmente na proteção ao meio ambiente do trabalho - direito fundamental do cidadão trabalhador (arts. 7.º, inciso XXII; 225, *caput* e 200, VIII, CF) – porque envolve a proteção à integridade física e psicossocial dos trabalhadores.

9 SILVA, 2010, p. 22.

uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o frequentam". Celso Antonio Pacheco Fiorillo<sup>10</sup> vaticina:

Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentam (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos, etc.). [...]

Caracteriza-se pelo complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa ou sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que a frequentam.

Tem-se, pois, que o meio ambiente, incluído o do trabalho, é considerado um direito fundamental,<sup>11</sup> estando expresso no art. 7.º, inciso XXII, no art. 225, *caput* e art. 200, inciso VIII, todos da Lei Maior. Ademais, os valores sociais do trabalho representam pilares da Ordem Econômica (art. 170, CF) e da Ordem Social (art. 193, CF), impondo ampla proteção à saúde e à integridade física e psicossocial dos trabalhadores no meio ambiente onde exercem suas atividades laborativas. Dessa maneira, a tutela ao meio ambiente do trabalho é ampla e sistemática, conforme preleciona Carlos Henrique Bezerra Leite:<sup>12</sup>

A concepção moderna de meio ambiente do trabalho, portanto, está relacionada com os direitos humanos, notadamente o direito à vida, à segurança e à saúde. Esses direitos, na verdade, constituem corolários dos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania.

Supera-se, assim, a concepção tradicional da doutrina juslaboralista pátria, calcada apenas nas normas técnicas da CLT e das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, que preconizam o meio ambiente do trabalho tão somente sob a perspectiva da medicina, higiene e segurança do trabalho.

O novo conceito de meio ambiente do trabalho é extraído da interpretação sistemática das referidas normas em cotejo com as previstas nos arts. 200, VII, 7.º, XXII e XXVIII, da CF [...].

---

10 FIORILLO, 2004, p. 22-23.

11 Segundo Luigi Ferrajoli "são 'direitos fundamentais' todos aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a 'todos' os seres humanos enquanto dotados do *status* de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir" (FERRAJOLI, 2011, p. 9).

12 LEITE, 2019, p. 720.

A proteção à saúde (arts. 6.º e 196, CF) – direito social fundamental – está intrinsecamente associada ao ambiente laboral que deve ser equilibrado, seguro e hígido, impondo o dever ao Estado e à sociedade em realizar ações e políticas tendentes a proteger e garantir a integridade física e psicossocial das pessoas trabalhadoras. Vislumbra-se assim, a conexão entre o princípio ambiental da prevenção e o princípio juslaboral da proteção,<sup>13</sup> a fim de nortear a tutela labor-ambiental.<sup>14</sup> Portanto, é inadmissível a restrição ou supressão dos direitos fundamentais laborais, principalmente daqueles que resguardam o trabalho seguro, sadio e equilibrado que será resguardado pela aplicação dos instrumentos labor-ambientais.

## 2 O MAPEAMENTO DOS RISCOS LABOR-AMBIENTAIS ANTE A SUBSTITUIÇÃO DO PPRA PELO PGR

O trabalho do homem não se confunde com a atividade exercida instintivamente pelos animais, pois, ao final do processo do labor, surge um resultado que já estava arquitetado idealmente na mente humana. Ancorada nos princípios da dignidade humana, da cidadania e da valorização do trabalho, o trabalho é direito social fundamental (art. 6.º, *caput*, CF) dos trabalhadores e não mera mercadoria integrante do sistema capitalista de produção, segundo uma visão economicista da sociedade. Então, o valor do trabalho humano deverá ser considerado sob um prisma **ético**, muito além dos aspectos puramente econômicos, assumindo a condição de trabalho digno e, assim, compreendido sob dois aspectos:<sup>15</sup>

---

13 Tal concepção foi inicialmente desenvolvida em GAMBA e MONTAL, 2012, p. 73-75.

14 Não se pode olvidar que a chamada “reforma” trabalhista (Lei n. 13.467/2017) mitigou a proteção labor-ambiental ao incluir o art. 611-A na norma celetista, permitindo a prevalência da convenção coletiva e do acordo coletivo de trabalho sobre a lei em diversos assuntos, especialmente no enquadramento do grau de insalubridade (XII), o que antes era possível apenas através da perícia técnica (art. 195, CLT), bem como permitiu a prorrogação da jornada de trabalho em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho (XIII). O parágrafo único do art. 611-B da CLT – também introduzido pela malfadada “reforma” – previu expressamente que as regras sobre duração do trabalho e intervalos não seriam consideradas normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para fins de declaração de ilicitude do objeto de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho. Tais preceitos violam frontalmente o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente do trabalho seguro, sadio e equilibrado, contribuindo para o aumento dos acidentes de trabalho no Brasil.

15 MARTINS, 2017, p. 41-42.

a) o **intrínseco (subjeto)**: como atributo pessoal e psíquico inerente ao ser humano, por exemplo, a satisfação pessoal do trabalhador em realizar determinada atividade; a sensação de ser útil para a comunidade em que vive; ser merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e dos particulares; ser realmente livre para escolher o seu trabalho etc.;

b) o **extrínseco (objeto)**: representando as condições materiais previstas nas normas em geral reguladoras do ato de trabalhar, tais como: remuneração adequada e justa, sem discriminação de qualquer natureza; limite máximo e mínimo de duração da jornada de trabalho (diária e semanal); normas de higiene e segurança relacionadas ao meio ambiente do trabalho e à proteção da maternidade; concessão de férias, repouso semanal e feriados remunerados; licenças médicas em geral; normas proibitivas do trabalho infantil e do trabalho escravo etc.

O trabalho digno inclui, assim, as condições materiais objetivas (extrínsecas) em que o trabalho é realizado **concomitantemente** com as condições subjetivas (intrínsecas), pois ambas atendem ao princípio e valor da dignidade humana, integrando a condição humana do trabalhador. O trabalho digno é o gênero e o trabalho decente seria a espécie.<sup>16</sup> Desse modo, o trabalho digno em cotejo com a proteção labor-ambiental se evidencia como trabalho seguro, sadio e equilibrado a ser concretizado nas relações de trabalho. Nesse mister, ante sua força normativa e vinculante, ganham relevo as NRs aprovadas pela Portaria n. 3.214/1978 do Ministério do Trabalho e Emprego as quais foram recepcionadas pela Constituição de 1988 em consonância com a concepção de Estado Socioambiental.<sup>17</sup>

Para a concretude de um trabalho digno, seguro, sadio e equilibrado, o empregador deverá buscar a eliminação ou, ao menos, a minimização dos riscos

---

16 Apesar da OIT e alguns juristas utilizem como sinônimas as expressões “trabalho decente” e “trabalho digno”, entende-se que elas não o são. Segundo José Cláudio Monteiro de Brito Filho, “trabalho decente, então, é um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: à existência de trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais” (BRITO FILHO, 2004, p. 61-62).

17 De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, “todo o dispositivo do art. 7.º da nossa Constituição, já da pessoa humana como princípio matriz, ali, não há dúvida alguma de que se trata de normas de direitos e garantias fundamentais do trabalhador que, evidentemente, podem ser colocadas ou não num contexto mais amplo do direito fundamental ao meio ambiente, ou dever fundamental do meio ambiente com maior ou menor proveito. Mas a tese que vou sustentar é no sentido de que é sim: numa agenda socioambiental, o meio ambiente do trabalho, tanto na perspectiva individual quanto coletiva, deve ser, sim, integrado como norma de direito fundamental à proteção mais ampla da agenda ambiental” (SARLET, 2014, p. 28).

laborais existentes a partir da conjugação de instrumentos labor-ambientais previstos nas NRs e demais normas pertinentes no intuito de proteger efetivamente o ambiente do trabalho, evitando o adoecimento dos trabalhadores.

Nesse mister, havia o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) previsto na NR 9, com redação original da Portaria SEPRT/ME n. 25, de 29 de dezembro de 1994, visando à preservação da saúde e da vida dos trabalhadores por meio da antecipação, reconhecimento, avaliação e controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou vindouros no ambiente de trabalho, considerando a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais (9.1.1 da NR 9).<sup>18</sup> Embora o PPRA fosse instrumento importante na identificação e prevenção dos riscos ambientais e ocupacionais laborais, podendo, ainda, ser conjugado com outros instrumentos da tutela labor-ambiental,<sup>19</sup> ele foi substituído pelo Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e pelo Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) previstos na NR 1 a qual foi atualizada pela Portaria SEPRT/ME n. 6.730, em 9 de março de 2020.

Além dessa alteração, a referida portaria também atribuiu nova redação à NR 9 que passou a se direcionar à avaliação e controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos, substituindo definitivamente o PPRA pelo PGR,<sup>20</sup> tendo como marco de vigência a data de 3 de janeiro de 2022

---

18 LEGISWEB, 2023.

19 “enquanto importante instrumento dessa tutela labor-ambiental, o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) – disciplinado na NR 9 – antecipa, reconhece, avalia e, conseqüentemente, controla a ocorrência dos riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente do trabalho, a fim de mantê-lo sadio e equilibrado com fulcro em parâmetros e diretrizes básicas. Inclusive, impõe a colaboração dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT) previsto na NR 4 e da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) disciplinada na NR 5, visando a ampliar a efetividade da proteção ao ambiente de trabalho. No intuito de conceder maior concretude ao PPRA para afastar os riscos ambientais e as formas de poluição labor-ambiental, é imperioso estabelecer o diálogo com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) na qualidade de instrumento do Direito Ambiental geral com amparo no art. 225, *caput*, e §1.º, IV, da Constituição, na Lei n. 6.938/1981 e nas Resoluções ns. 01/1986 e 237/1997 do Conama. Logo, defende-se a conjugação dos instrumentos existentes na proteção ambiental geral e na proteção labor-ambiental, respectivamente, o EIA e o PPRA, no intuito de afastar os riscos ambientais, evitando-se os acidentes de trabalho e as doenças ocupacionais, enfim, o adoecimento dos trabalhadores” (MARTINS, Juliane Caravieri; NUNES e SCODRO, 2020c, p. 195).

20 Prevê a NR 9 como objetivo: “9.1.1 Esta Norma Regulamentadora – NR estabelece os requisitos para a avaliação das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos quando identificados no Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR, previsto na NR-1, e subsidiá-lo quanto às medidas de prevenção para os riscos ocupacionais” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, NR 09.).

nos termos da Portaria SEPRT/ME n. 8.873, de 23 de julho de 2021.<sup>21</sup> A Nota Técnica SEI n. 51363/2021/ME, de 28 de outubro de 2021, esclareceu os principais aspectos para a transição do PPRA (NR 9) para o PGR (NR 1), evidenciando:<sup>22</sup>

4. A gestão de riscos ocupacionais inserida na revisão da NR 01 possibilita um inegável avanço na segurança e saúde no trabalho no Brasil, não só porque abrange todos os perigos e riscos da organização, mas porque prevê a sistematização do processo de identificação desses perigos, da avaliação dos riscos e do estabelecimento de medidas de prevenção articulado com ações de saúde e, adicionalmente, da análise de acidentes e da preparação para resposta a emergência, representando uma abordagem integradora do processo de gerenciamento de riscos ocupacionais alinhada às melhores práticas mundiais.

Segundo a referida nota técnica (itens 10 e 11), o PPRA consideraria apenas como riscos ocupacionais os riscos ambientais (agentes físicos, químicos e biológicos) existentes nos ambientes de trabalho, enquanto GRO e PGR (composto por Inventário de Riscos Ocupacionais e Plano de Ação)<sup>23</sup> alcançariam todos os perigos e riscos ocupacionais existentes na organização: os relacionados aos agentes físicos, químicos e biológicos, os fatores ergonômicos e os riscos de acidentes (choque elétrico, queda de altura, superfície escorregadia etc.), estabelecendo, ainda, a sistematização dos processos de identificação de perigos, avaliação e controle dos riscos ocupacionais articulado com ações de saúde, análise de acidentes e de preparação para resposta a emergências, entre outros requisitos legais.<sup>24</sup>

Apesar da alardeada modernidade e avanço na implementação do GRO e, conseqüentemente, do PGR em substituição ao PPRA, consoante exarado na referida nota técnica, vislumbra-se, em uma análise preliminar, que a delimi-

---

21 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Nota Técnica SEI n. 51363/2021/ME.**

22 *Idem*, 2023.

23 A nova NR 1 previu, entre as responsabilidades dos empregadores no gerenciamento de riscos ocupacionais, que “1.5.3.1. A organização deve implementar, por estabelecimento, o gerenciamento de riscos ocupacionais em suas atividades. 1.5.3.1.1 O gerenciamento de riscos ocupacionais deve constituir um Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR). 1.5.3.1.1.1 A critério da organização, o PGR pode ser implementado por unidade operacional, setor ou atividade. 1.5.3.1.2 O PGR pode ser atendido por sistemas de gestão, desde que estes cumpram as exigências previstas nesta NR e em dispositivos legais de segurança e saúde no trabalho. 1.5.3.1.3 O PGR deve contemplar ou estar integrado com planos, programas e outros documentos previstos na legislação de segurança e saúde no trabalho” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **NR 01**).

24 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **Nota Técnica SEI n. 51363/2021/ME.**

tação técnico-jurídica dos riscos labor-ambientais, inclusive de seu conteúdo e alcance, ficaram ao alvedrio dos empregadores que terão plena liberdade para o seu gerenciamento, visto que os riscos não mais estão delimitados e/ou definidos na NR 1 nem na NR 9. Nesse sentido, a nova NR 1 estabeleceu, em seu item 1.5.3.2, que a organização deverá: evitar os riscos ocupacionais que possam ser originados no trabalho; identificar os perigos e possíveis lesões ou agravos à saúde; avaliar os riscos ocupacionais indicando o nível de risco; classificar os riscos ocupacionais para determinar a necessidade de adoção de medidas de prevenção; implementar medidas de prevenção, de acordo com a classificação de risco e na ordem de prioridade estabelecida na alínea “g” do subitem 1.4.1,<sup>25</sup> bem como acompanhar o controle dos riscos ocupacionais.<sup>26</sup>

A mencionada nota técnica (itens 40 e 41) aponta explicitamente que caberá à organização empresarial selecionar as ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou à circunstância em avaliação porque elas não constam da NR-1, *in verbis*:<sup>27</sup>

40. Por muito tempo, as avaliações de risco de segurança e saúde no trabalho têm sido realizadas de uma forma não sistematizada, objetivando a classificação e a priorização das medidas de prevenção, sem metodologia ou sem ferramenta técnica. Ocorre que foi reconhecido pela nova NR 01 que as **avaliações de risco ocupacionais** são fundamentais para um gerenciamento adequado do risco ocupacional e que **procedimentos sistemáticos** são necessários para assegurar uma atuação proativa em vez de reativa pela organização.

41. Apesar de a nova NR 01 prever a realização de uma avaliação para classificação dos riscos, **as ferramentas ou técnicas de avaliações não foram padronizadas, cabendo à organização selecionar as ferramentas e técnicas que sejam adequadas ao risco ou à circunstância em avaliação, nos termos do subitem 1.5.4.4.2.1 da NR 01:**

1.5.4.4.2.1 A organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos que sejam adequadas ao risco ou circunstância em avaliação. [grifos no original]

---

25 “g) implementar medidas de prevenção, ouvidos os trabalhadores, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: I. eliminação dos fatores de risco; II. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas de proteção coletiva; III. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas administrativas ou de organização do trabalho; IV. adoção de medidas de proteção individual” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **NR 01**).

26 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **NR 01**.

27 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **Nota Técnica SEI n. 51363/2021/ME**.

Evidencia-se, mais uma vez, que a delimitação de alcance e conteúdo dos riscos ocupacionais ficou sob o encargo dos empregadores, ou seja, a norma privilegiou a livre iniciativa empresarial na conformação dos riscos ocupacionais em detrimento de uma tutela do Estado mais enfática e norteadada pelo dirigismo estatal, o que era peculiar às normas de saúde e segurança do trabalho. Antes da alteração da NR 1 e da NR 9, os riscos existentes no meio ambiente do trabalho estavam previstos em cinco categorias: os riscos físicos, químicos e biológicos (riscos ambientais) eram descritos na NR 9, os riscos de acidentes ainda estão na NR 16 e os riscos ergonômicos se encontram na NR 17.

Segundo a antiga NR 9, para a apuração dos riscos ambientais, eram consideradas agentes físicos as diversas formas de energia a que possam estar expostos os trabalhadores, tais como: ruído, vibrações, pressões anormais, temperaturas extremas, radiações ionizantes, radiações não ionizantes, bem como o infrassom e o ultrassom (9.1.5.1). Os agentes químicos são as substâncias, compostos ou produtos que possam penetrar no organismo pela via respiratória, nas formas de poeiras, fumos, névoas, neblinas, gases ou vapores, ou que, pela natureza da atividade de exposição, possam ter contato ou ser absorvido pelo organismo por meio da pele ou por ingestão (9.1.5.2). Consideram-se agentes biológicos as bactérias, fungos, bacilos, parasitas, protozoários, vírus, entre outros (9.1.5.3).<sup>28</sup>

Os riscos de acidentes estão discriminados nos anexos da NR 16,<sup>29</sup> havendo perigo de acidentes com combustíveis, inflamáveis, radiações ionizantes, eletricidade, atividades de segurança e vigilância patrimonial e pessoal e nas atividades em motocicleta. Logo, tais riscos decorrem das atividades e operações perigosas, sendo entendidos como fatores que coloquem em situação vulnerável e afetem a integridade físico-psíquica dos trabalhadores, inclusive daqueles expostos a roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial (anexo 3 da NR 16); daqueles expostos ao perigo com energia elétrica (anexo 4 da NR 16) e, por fim, daqueles expostos ao perigo em atividades que utilizam motocicleta no deslocamento em vias públicas (anexo 5 da NR 16).

---

28 LEGISWEB, 2023.

29 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **NR 16**.

Por sua vez, os riscos ergonômicos também conhecidos como riscos psicossociais possuem tímida disciplina na NR 17,<sup>30</sup> sendo compreendidos como qualquer fator que possa interferir nas características psicofisiológicas dos trabalhadores, causando desconforto ou afetando sua saúde como, por exemplo, levantamento de peso, ritmo de trabalho excessivo, monotonia, repetitividade das tarefas, postura inadequada etc. Esta modalidade de risco está diretamente relacionada com as condições de trabalho, incluindo levantamento, transporte e descarga de materiais, o mobiliário, os equipamentos, as condições ambientais do posto de trabalho e a própria organização do trabalho (17.1.1 da NR 17). Logo, para avaliar a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, cabe ao empregador realizar a análise ergonômica do trabalho, devendo abordar, no mínimo, as condições de trabalho (17.1.2 da NR 17), bem como a organização do trabalho.

A organização do trabalho deve ser adequada às características psicofisiológicas dos trabalhadores e à natureza do trabalho a ser executado (17.6.1 da NR 17). Tal organização deve considerar, no mínimo, os seguintes aspectos: a) as normas de produção; b) o modo operatório; c) a exigência de tempo; d) a determinação do conteúdo de tempo; e) o ritmo de trabalho; e f) o conteúdo das tarefas (17.6.2 da NR 17), a fim de monitorar todos os riscos ergonômicos existentes no ambiente laboral.<sup>31</sup> Portanto, é necessária a identificação, no ambiente laboral, dos riscos psicossociais além dos riscos tradicionais (físicos, químicos, biológicos e de acidente). Os fatores psicossociais do trabalho decorrem da interação entre dois elementos: o meio ambiente do trabalho, compreendendo o conteúdo do trabalho e as condições organizacionais como um todo, bem como as habilidades, as necessidades, a cultura e as circunstâncias pessoais dos trabalhadores (externas ao trabalho) que influenciam a saúde, o desempenho e a satisfação no trabalho.<sup>32</sup>

Verifica-se que os riscos ambientais (físicos, químicos e biológicos) que estavam na antiga NR 9, direcionado as ações e medidas preventivas a serem tomadas pelo empregador no âmbito do PPRA, tinham seu conteúdo e alcance bem delimitados na referida norma, mormente porque diziam respeito à concretude de um ambiente laboral sadio e hígido. Segundo a Organização Mundial da Saú-

---

30 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, **NR 17**.

31 *Ibidem*.

32 BARUKI, 2010, p. 30.

de (OMS),<sup>33</sup> a saúde não pode ser vista apenas como ausência de doenças; mas é uma condição mais ampla diretamente relacionada ao trabalho digno, sadio e equilibrado, evidenciando a necessidade de adoção de ações mais efetivas e concretas pelos empregadores.

Entretanto, as novas NR 1 e NR 9, inclusive a substituição do PPRA pelo PGR, entre outras medidas, concederam ao empregador maior “liberalidade” para a definição e o acompanhamento dos riscos ambientais tradicionais, o que atende os anseios do capital global e neoliberal em detrimento dos direitos fundamentais dos trabalhadores à vida, à saúde e ao meio ambiente sadio e equilibrado.

## CONCLUSÃO

A prevenção dos riscos no ambiente do trabalho é concretizada pela implantação, principalmente pelos empregadores, de medidas protetivas para a preservação da saúde e da integridade física e psicossocial dos trabalhadores, observando-se as NRs. Para evitar que os trabalhadores sejam vitimados por danos ocasionados por condições inadequadas no meio ambiente laboral, é primordial a adoção dos instrumentos labor-ambientais preventivos associados a investimentos empresariais na educação ambiental laboral com amparo na responsabilidade social das empresas e na função socioambiental da propriedade (arts. 5.º, XXII e XXIII; 170 e 205, CF).

A concepção de trabalho digno, sadio e seguro está associada à proteção do meio ambiente laboral hígido e equilibrado nos estritos termos impostos pela Constituição brasileira, normas internacionais e legislação infraconstitucional a serem implementadas por instrumentos labor-ambientais. O adequado gerenciamento de riscos focado na prevenção e na correta aplicação da legislação fará a diferença na proteção da vida e da saúde dos trabalhadores, mormente num cenário econômico ainda hostil pós-pandemia de covid-19.

---

33 O Informe Técnico n. 571 da OMS dispõe que a saúde não é apenas a ausência de enfermidades, mas sim um estado ótimo de bem-estar físico, mental e social; não é um bem, mas uma forma de se relacionar em harmonia com o meio, incluindo trabalho, ócio e a vida em geral. Portanto, a saúde não é estar livre de dores ou enfermidades, mas representa também a liberdade para desenvolver e manter as capacidades funcionais. Além disso, como o meio ambiente laboral se constitui numa parte importante do meio ambiente total em que vive o homem, a saúde depende das condições de trabalho (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Detección precoz del deterioro de la salud debido a la exposición profesional.** Informe de um Grupo de Estudo de la OMS, Ginebra, 1975).

Em meio a alterações nas NRs, houve mudanças diversas e substanciais na NR 1 e na NR 9, de modo que o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) foi substituído pelo Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e pelo Programa de Gerenciamento de Risco (PGR), ambos inseridos na NR 1, que passou a disciplinar as Disposições Gerais e Gerenciamento de Risco Ocupacional, e na NR 9 ao prever a Avaliação e Controle das Exposições Ocupacionais a Agentes Físicos, Químicos e Biológicos. Em uma análise ainda preliminar dessas alterações, evidenciou-se que a delimitação técnico-jurídica (conteúdo e alcance) dos riscos ambientais (riscos físicos, químicos e biológicos) ficou ao alvedrio dos empregadores com plena liberdade para o seu gerenciamento. Assim, com a substituição do PPRA pelo PGR, houve a concessão ao empregador de uma “liberalidade” irrestrita para a definição dos riscos ambientais, pois as novas NRs se mostraram omissas neste ponto particular como também evidenciou a Nota Técnica SEI n. 51363/2021/ME (itens 10, 11, 40 e 41 em particular).

Logo, as novas NR 1 e NR 9 estabeleceram regime jurídico mais flexível para os riscos ambientais (físicos, químicos e biológicos) que estavam na antiga NR 9, enquanto os riscos de acidentes – discriminados na NR 16 – e os riscos ergonômicos também conhecidos como riscos psicossociais – previstos ainda timidamente na NR-17 – não sofreram essa flexibilização, o que trouxe um anacronismo para o sistema jurídico de proteção labor-ambiental. Além disso, no Brasil, está em curso um desmonte da fiscalização do trabalho nas últimas décadas, havendo número limitado de auditores fiscais do trabalho para averiguar as questões labor-ambientais, inclusive ante a ausência de concurso público para suprir os cargos vagos, bem como de limitação orçamentária significativa para permitir a adequada fiscalização. Tal situação poderá agravar as condições de trabalho, cerceando a atuação preventiva dos instrumentos labor-ambientais e da fiscalização do trabalho, o que contribuirá para o aumento dos acidentes de trabalho, contrariando a preconizada “modernidade” que adviria com a implementação do GRO e do PGR.

Na tutela ao meio ambiente laboral sadio e equilibrado, a intervenção do Estado se mostra imperiosa e necessária porque as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho são de ordem pública e cogentes. O Estado deve se sobrepor na proteção à saúde laboral em face dos interesses privados dos empregadores na gestão do negócio e da influência das elites econômicas no direcionamento da tutela labor-ambiental no país. Logo, a concretude de um trabalho seguro, sadio e equilibrado aos trabalhadores hipossuficientes perpas-

sa, necessariamente, por questões atinentes ao meio ambiente do trabalho e ao dirigismo estatal na implementação de ações e medidas para o enfretamento dos acidentes de trabalho e na prevenção de todas as modalidades de riscos existentes.

Vive-se em tempos de incertezas abissais ante as intempéries do capital global que, desde fins do século XX, impõem contínuo processo de desmantelamento da proteção jurídica às relações de trabalho com o apoio de elites econômicas e políticas no Brasil e no mundo. No capitalismo selvagem tudo, até mesmo o ser humano, possui preço ou cifra, sendo as relações sociais e humanas mediatizadas pelo dinheiro. A aplicabilidade de medidas protetivas e preventivas dos riscos labor-ambientais é imperiosa, permitindo que os empregos sejam preservados pelas empresas a partir de um olhar mais direcionado ao ser humano trabalhador.

Portanto, somente haverá a concretização efetiva do trabalho digno, seguro e sadio em um meio ambiente laboral hígido e equilibrado, regulado por normas cogentes e de ordem pública, não se podendo permitir a irrestrita liberdade do capital na fixação dos riscos. Somente a partir do fortalecimento do espírito de solidariedade humana baseado na reverência ao “mistério da existência”, na humildade e na gratidão pelo dom da vida, o ser humano construirá posturas mais condizentes com a ética e o respeito aos seus semelhantes.

## REFERÊNCIAS

BARUKI, Luciana Veloso Rocha Portolese. **Saúde mental do trabalhador**: a proteção normativa insuficiente como óbice para um regime jurídico preventivo dos riscos psicossociais. 2010. Dissertação – Pós-graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente**. São Paulo: LTr, 2004.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. Saraiva, 2004.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. Princípios constitucionais do direito do trabalho: relevância e aplicabilidade, rediscutindo paradigmas. **Revista Trabalhista da Anamatra**, São Paulo, v. 41, p. 73-75, 2012.

LEGISWEB. **Portaria SSST n. 25 DE 29/12/1994**: NR 9 – Programa de prevenção de riscos ambientais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=181316>. Acesso em: 26 jan. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARTINS, Juliane Caravieri. **Trabalho digno e direitos humanos em tempos de globalização**: perspectivas para a América Latina. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MARTINS, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. A ação anulatória de cláusulas normativas/convencionais para a tutela ao meio ambiente do trabalho. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 212, p. 217-258, 2020a.

MARTINS, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. O uso do *compliance* na educação ambiental laboral para a prevenção de acidentes de trabalho e adoecimento dos trabalhadores. *In*: MARTINS, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Maria Cardoso; CARDOSO, Jair Aparecido, NUNES, Cicília Araújo (org.). **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho**: desafios para as presentes e as futuras gerações. São Paulo: LTr, 2020b, p. 370-381.

MARTINS, Juliane Caravieri; NUNES, Cicília Araújo e SCODRO, Catharina Lopes. O desenvolvimento sustentável e o programa de prevenção de riscos ambientais no meio ambiente do trabalho: em defesa da visão holística do ser humano trabalhador. *In*: MARTINS, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Maria Cardoso; CARDOSO, Jair Aparecido, NUNES, Cicília Araújo (org.). **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho**: desafios para as presentes e as futuras gerações. São Paulo: LTr, 2020c.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Nota Técnica SEI n. 51363/2021/ME – Esclarecimentos acerca da transição entre o Programa de Prevenção a Riscos Ambientais (PPRA) da NR 9 e o Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) da NR 1**. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-notas-tecnicas/sei\\_me-19774091-nota-tecnica.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-notas-tecnicas/sei_me-19774091-nota-tecnica.pdf). Acesso em: 26 jan. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **NR 1 – Disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-01-atualizada-2022-1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **NR 9 – Avaliação e controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos.** Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-09-atualizada-2021-com-anexos-vibra-e-calor.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **NR 16 – Atividades e operações perigosas.** Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-16-atualizada-2019.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **NR 17 – Ergonomia.** Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-17-atualizada-2022.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MONTAL, Zélia Maria Cardoso. A responsabilidade na inclusão do trabalhador acidentado. *In*: DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves (org.). **Direito do trabalho e seguridade social: direito da seguridade social.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Coleção doutrinas essenciais. V. 5.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Detección precoz del deterioro de la salud debido a la exposición profesional.** Informe de um Grupo de Estudo de la OMS, Ginebra, 1975.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental ao meio ambiente do trabalho saudável. **Revista do TST.** Brasília, v. 80, n. 1, jan./mar. 2014, p. 22-35.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SILVA, José Afonso. **Direito constitucional ambiental.** 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

# MEIO AMBIENTE DO TRABALHO – ACIDENTES AMPLIADOS<sup>1</sup>

**Leomar Daroncho**

Procurador do Trabalho. Especialista em Direito Sanitário – Fiocruz.

*E-mail:* leomar.daroncho@gmail.com.

*Currículo Lattes:* //lattes.cnpq.br/1593766024888421.

---

<sup>1</sup> Texto adaptado e atualizado de artigo enviado para publicação na *Revista da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10.ª Região – Amatra 10* e da *Escola Associativa dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10.ª Região – Ematra 10*.

“Tudo quanto fere a Terra, fere também os filhos da terra.”

Cacique Seattle, 1885

## INTRODUÇÃO

A campanha “Abril Verde”, visando à conscientização a respeito da necessidade de termos ambientes de trabalho protegidos vem ganhando destaque institucional no Ministério Público do Trabalho e na Justiça do Trabalho, assim como em outras instituições e parceiros que alertam e propagam a importância da prevenção dos acidentes de trabalho. O movimento está alinhado à preocupação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) com a Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças Ocupacionais que ganhou uma data oficial no Brasil – o dia 28 de abril – por meio da Lei n. 11.121/2005.

Assim, veio em boa hora o chamado de artigos jurídicos da Enamat e do Comitê Gestor Nacional do Programa Trabalho Seguro do TST, para a obra coletiva “Normas Regulamentadoras (NR) relativas à segurança e medicina do trabalho: percursos para a efetividade do trabalho decente”, para o qual foi apresentado este breve ensaio com a proposta de análise crítica dos desafios postos à implementação e à concretização dos direitos fundamentais trabalhistas, com destaque para o meio ambiente do trabalho.

Vivemos um momento sensível, com enormes desafios aos direitos ambientais, sociais e trabalhistas, que só são compartimentados para efeitos didáticos. São facetas do complexo fenômeno reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), e pela legislação brasileira, que se opõem ao aparentemente incontestável discurso desenvolvimentista, que insiste em naturalizar práticas predatórias que ameaçam e afetam os seres vivos e as atividades humanas.

Tanto a normativa internacional quanto a Constituição Federal encaminham a situação de desequilíbrio dos elementos físicos, químicos, biológicos e sociais para o objetivo sintetizado na proposta de Desenvolvimento Sustentável.

O enfoque do ensaio é orientado pela aplicação dos princípios ambientais, com destaque para os princípios da prevenção e da precaução, no meio ambiente do trabalho, expressamente reconhecido pela Constituição de 1988 como integrante do amplo conceito de meio ambiente.

Na complexa sociedade contemporânea proliferam os exemplos de acidentes ambientais ampliados, com danos agudos ou crônicos, que poderiam ser evitados se os princípios do direito ambiental fossem observados. Também há

ameaças sendo gestadas, que estão a exigir a efetiva intervenção das instituições e das instâncias legitimadas a preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecido pela Constituição como essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

A Constituição reconhece os direitos ambientais, sociais e trabalhistas como fundamentais, sendo muito oportuno, portanto, o alargamento dos espaços de reflexão e a construção de possibilidades de realização desses direitos como forma de afirmação do direito constitucional ao trabalho digno, que compreende a efetividade da proteção à saúde, à vida e ao meio ambiente, incluído o do trabalho.

## **1 O MEIO AMBIENTE E OS DIREITOS HUMANOS**

A nossa ordem jurídica estampa, desde 1981, o conceito legal de meio ambiente – artigo 3.º, I, da Lei n. 6.938/1981 – definindo-o como o “conjunto de bens, influências e interações de ordem físicas, químicas e biológicas, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.<sup>2</sup>

A definição está em harmonia com a compreensão da ONU para o meio ambiente como sendo o conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos e sociais que podem causar efeitos diretos ou indiretos sobre os seres vivos e as atividades humanas.

A preocupação ambiental levou o Conselho de Direitos Humanos da ONU a reconhecer, em 2021, que o meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano.<sup>3</sup> A decisão, construída em décadas de discussões, é considerada um passo importante para a meta de um planeta mais saudável e seguro.

Até a década de 1960, não se imaginavam limites à exploração do meio ambiente, tido como fonte inesgotável de recursos. Coube à bióloga Rachel Carson o papel de precursora da consciência ambiental moderna. Seu livro: “A primavera silenciosa”, de 1962, alerta para a preocupação com os danos ambientais causados por pesticidas sintéticos. À época, Carson foi atacada e desqualificada pela poderosa indústria química.

---

2 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 3 jan. 2023.

3 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150667-meio-ambiente-saudavel-e-declarado-direito-humano-por-conselho-da-onu>. Acesso em: 4 abr. 2022.

A questão ambiental só ganhou força na pauta dos líderes mundiais a partir de 1972. A Declaração de Estocolmo, com 19 princípios, é considerada um Manifesto Ambiental da ONU, registrando a preocupação com a ignorância e a indiferença quanto às consequências ambientais das ações humanas:

Através da ignorância ou da indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao meio ambiente, do qual nossa vida e bem-estar dependem; instigando a difusão do conhecimento e de ações mais sábias como roteiro para a conquista de uma vida melhor, agora e no futuro, com um meio ambiente em sintonia com as necessidades e esperanças humanas.<sup>4</sup>

Na sequência, vieram encontros, documentos e normas internacionais, tais como: a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1983; o Relatório “Nosso Futuro Comum”, de 1987, com o conceito de desenvolvimento sustentável – incorporado à Constituição brasileira de 1988; a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92, que adotou a “Agenda 21”, para afastar o mundo do modelo de crescimento econômico, visto como insustentável; a Rio+10, em 2002; a Rio+20, em 2012; e a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável de 2015, em que os países definiram os novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030.

A ação humana é a preocupação central das discussões. Os encontros mais recentes: COP26/2021, na Escócia; e COP27/2022, no Egito; foram motivados pelo preocupante Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC, que retrata eventos climáticos extremos, sem precedentes e com impactos devastadores. No último, houve consenso quanto à criação fundo reparação de perdas e danos dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas.

O conceito de desenvolvimento sustentável, incorporado ao discurso público da ONU em 1987, por meio do relatório “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Brundtland, traduz a ideia do compromisso com o futuro: “o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”.<sup>5</sup> O documento prossegue com o diagnóstico do flagelo da desigualdade:

---

4 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 3 jan. 2023.

5 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 3 jan. 2023.

Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso a crises ecológicas, entre outras... O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.

No tópico, é fundamental assinalar duas importantes decisões recentes da comunidade internacional. A primeira – Resolução 76-300 da Organização das Nações Unidas, aprovada na Assembleia Geral no final de julho de 2022 – declara que todas as pessoas no planeta têm direito a um meio ambiente limpo e saudável. A outra, aprovada na 110.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2022, acrescentou segurança e saúde aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Assim, os Estados membros da OIT se comprometem a respeitar e promover o direito fundamental a um ambiente de trabalho seguro e saudável, independentemente da ratificação das Convenções relevantes.

## **2 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO**

A preocupação com os possíveis agravos à saúde em decorrência do trabalho remonta ao menos ao ano 1700, quando Bernardino Ramazzini<sup>6</sup> relacionou os riscos à saúde causados pelo meio ambiente do trabalho. O registro é fundamental para a consideração de que os fatores ambientais – incluso o meio ambiente de trabalho – são determinantes para os agravos à saúde do trabalhador. Para os propósitos deste ensaio, chama a atenção a referência de Ramazzini ao caso judicial envolvendo um cidadão finalês que postulava a mudança do local de um grande laboratório de sublimado alegando, com dados, que toda a vizinhança era envenenada durante a calcinação do vitríolo no forno.

Importante considerar, também, que as relações de trabalho são marcadas por interações sociais de desigualdade e que o “trabalho pode tornar-se um verdadeiro laboratório de experimentação e aprendizado da injustiça e da iniquidade”.<sup>7</sup>

A nossa ordem jurídica dedica especial atenção ao trabalho. Na única passagem em que a Constituição utiliza o termo “primado” refere-se ao trabalho (art. 193). Com essa consideração, a categoria do trabalho pretendido pela Constituição certamente não contempla qualquer ocupação, tampouco comporta a

---

6 RAMAZZINI, 2000.

7 DEJOURS, 2006, p. 140.

indiferença em relação às condições em que o labor é exercido. Ao contrário, remete ao trabalho digno, com os direitos básicos assegurados, e a consequente proteção em face dos agravos à saúde e à vida.

Desse modo, à semelhança do que ocorre com os demais ramos do direito, as questões primordiais do direito à saúde e do direito do trabalho, na atualidade, já não encontram solução dentro dos limites estreitos das próprias disciplinas, extravasando, necessariamente, para o terreno constitucional.<sup>8</sup>

A partir da disposição do art. 200, VIII, da Constituição – “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...), VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” – a doutrina formulou o conceito de meio ambiente de trabalho como sendo o local em que são desempenhadas atividades laborais, remuneradas ou não, “cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio ambiente e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores”.<sup>9</sup>

Necessário, também, o registro de que o legislador ordinário, atento aos ditames da Lei Maior, positivou o caráter de fundamentalidade do direito à saúde, como se verifica no art. 2.º da Lei Orgânica da Saúde, “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”.<sup>10</sup>

A evolução dos estudos referentes ao trabalho e à saúde, e sua inter-relação como direitos fundamentais, conduziram à construção jurídica que embasa o direito fundamental do trabalhador a laborar em um meio ambiente de trabalho hígido, que merece a tutela efetiva do ordenamento jurídico.

Nesse passo, impõe-se o registro da possibilidade de tutela do direito fundamental à saúde do trabalhador, especialmente em relação aos eventos crônicos, a partir de atos normativos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção n. 155 da OIT, que trata da Saúde e Segurança dos Trabalhadores, ratificada pelo Brasil em 1992, dispondo sobre a prevenção de doenças ocupacionais.

Assim, considerando que o meio ambiente do trabalho está indissociavelmente ligado ao meio ambiente em geral, é forçosa a conclusão no sentido de ser “impossível qualidade de vida sem ter qualidade de trabalho, nem se pode

---

8 MENEZES, 2004.

9 FIORILLO, 2000, p. 21.

10 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 3 jan. 2023.

atingir meio ambiente equilibrado e sustentável, ignorando o meio ambiente do trabalho”.<sup>11</sup>

Nesse sentido, adota-se a compreensão do meio ambiente de forma ampla, composto e determinado por fatores naturais e humanos, em que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.<sup>12</sup>

Assim, é inafastável a conclusão de que se aplicam ao trabalhador, urbano ou rural, os dispositivos que resguardam o direito à saúde e à vida no meio laboral. São dispositivos que impõem seja observada a proteção ao trabalho digno, compreendido como sendo aquele que se desenvolve dentro dos parâmetros estabelecidos para o trabalho decente.<sup>13</sup>

A marca do trabalho digno é essencial, dada a peculiaridade do regime de trabalho subordinado, em que o cidadão, em busca da subsistência e premido por necessidades extremadas, submete-se às formas e condições mais aviltantes de trabalho.<sup>14</sup> É um contexto em que a vontade e a liberdade do trabalhador anulam-se. A realidade pode ser ainda mais dura nas circunstâncias do trabalhador exposto a riscos que desconhece, agudos ou crônicos, ou em que não tem condições de avaliar as consequências graves em razão da vulnerabilidade.

Na perspectiva das possibilidades de tutela da saúde dos trabalhadores, são temas constitucionais tanto a manutenção da saúde do trabalhador, direito de todos, indistintamente, quanto a necessidade de que sejam efetivamente asseguradas as condições de higiene do meio ambiente do trabalho, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, sem que nenhuma categoria esteja, *a priori*, excluída das medidas de promoção e de proteção.

Necessário considerar, ainda, que a saúde, ou mais precisamente o comprometimento da saúde e da vida do trabalhador em decorrência das condições de trabalho, é tema de grande relevância, tanto do ponto de vista da saúde pública,

---

11 OLIVEIRA, 2011, p. 79.

12 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 4 abr. 2022.

13 BRITO FILHO, 2004.

14 MEDEIROS NETO, 2008.

na dimensão coletiva, quanto das possibilidades de inclusão do indivíduo em um modelo de sociedade que valoriza de modo especialmente marcante a produção e a capacidade produtiva.

### **3 ACIDENTE AMBIENTAL DE TRABALHO AMPLIADO**

Acidentes de trabalho não acontecem. São causados.

Existem acidentes pequenos, com danos e vítimas singulares. Há acidentes pequenos, com largas consequências. Existem, também, os grandes acidentes, com consequências crônicas, que podem não causar alardes nem impactar imediatamente a percepção geral. E há, por fim, os grandes acidentes, que não podem ser camuflados, e que estarrecem o senso e o pudor da sociedade e, por vezes, repercutem muito além das fronteiras.

Ao que importa ao Direito do Trabalho e ao Meio Ambiente do Trabalho, os pequenos acidentes, com danos limitados e vítimas identificáveis, correspondem a situações que tendem a se resolver com os meios e pelas formas tradicionais de reparação.

Nos pequenos acidentes, quando há pluralidade de vítimas, ou estas são indeterminadas, as largas consequências eventualmente podem ficar sem a devida reparação ou compensação. Há grandes acidentes que permanecem impunes, ou em que a morosidade própria da tramitação dos processos reforça a descrença na possibilidade de justiça efetiva.

Para efeitos deste ensaio, importa mais considerar as possibilidades de diagnóstico e atuação ou intervenção preventiva, orientada pelos princípios da prevenção e da precaução, específicos do direito ambiental, nos grandes acidentes.

O conceito de acidente ambiental de trabalho, com a adjetivo “ampliado”, é tomado dos estudos da epidemiologia, que analisam os fenômenos, urbanos ou rurais, que extrapolam os muros ou os limites circunvizinhos ao empreendimento, indo muito além da área de influência imediata.

A Norma Regulamentadora n. 1 (NR 1, recentemente revisada pela Portaria n. 6.730, de 9/3/2020) ao tratar do Programa de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (PGR), fez referência expressa aos acidentes ampliados, também chamados de acidentes industriais maiores, orientando que, na gradação da severidade das lesões ou agravos à saúde, sejam considerados a magnitude da consequência e o número de trabalhadores possivelmente afetados (item 1.5.4.4.3).

É uma aproximação do tema tratado pela OIT na Convenção n. 174, que define o acidente ampliado (acidente maior) como: “evento subitâneo, como emissão incêndio ou explosão de grande magnitude, no curso de uma atividade em instalação sujeita a riscos de acidentes maiores, envolvendo uma ou mais substâncias perigosas e que implica grave perigo, imediato ou retardado, para os trabalhadores, a população ou o meio ambiente”.

No meio rural, o estudo do caso das “chuvas” de agrotóxicos, na dimensão ocupacional e ambiental, sobre a cidade de Lucas do Rio Verde (MT),<sup>15</sup> apresenta um paralelo com a definição dos “acidentes químicos ampliados”, que se referem ao impacto agudo, sanitário, social e ambiental, analisado nos vazamentos e/ou explosões das indústrias químicas ou em suas atividades correlatas.

No estudo dos professores da Universidade Federal de Mato Grosso, a análise epidemiológica vai além dos danos imediatos – agudos – investigando os efeitos tardios e acumulados decorrentes da exposição continuada – danos crônicos – à saúde humana e ambiental, que criam “situações de riscos para além dos locais das plantações agrícolas, ampliando os agravos, com impacto negativo social, sanitário e ambiental”.

No ambiente agroindustrial, há indicadores que merecem ser analisados, na perspectiva epidemiológica dos acidentes ambientais ampliados, atingindo toda a cadeia, que vai das granjas de criação dos animais até o transporte dos produtos congelados para a exportação, como é o caso do setor frigorífico – empresas de abate e processamento de carnes e derivados – que emprega cerca de 590 mil trabalhadores no Brasil. Trata-se de uma das atividades industriais que mais geram acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.<sup>16</sup> Somente no ano de 2019, foram notificados 23.320 mil acidentes de trabalho, ou seja, cerca de 90 acidentes de trabalho em cada dia de efetivo trabalho.

Dados oficiais do Ministério do Trabalho e Previdência apresentados por ocasião da proposta de revisão da NR 36, específica para o setor,<sup>17</sup> ainda que ressaltem a elevadíssima subnotificação das ocorrências – superior a 300% –, apontam que milhares de brasileiros são sequelados e incapacitados para o trabalho ao ocuparem-se no setor de abate de frangos, suínos e bovinos.

---

15 PIGNATI, 2007.

16 OBSERVATÓRIO DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO, 2022.

17 Análise de Impacto Regulatório da NR 36. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/relatorios-de-air/seprt/strab/sit/relatorio-air-nr-36.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

Trata-se de atividade que emprega brasileiros em situação de maior vulnerabilidade social, com trabalho precário, em que há a sincronidade de múltiplos fatores de risco. O setor destaca-se entre os maiores litigantes, sobrecarregando a pauta de vários tribunais regionais do trabalho (TRT9, TRT12, TRT14, TRT 18, TRT23 e TRT24), com altíssimos índices de rotatividade da mão de obra dada à penosidade da atividade.<sup>18</sup>

Operários de frigoríficos chegam a realizar 90 movimentos por minuto, em ambiente frio, com baixa taxa de renovação do ar, riscos de cortes e amputações, vazamentos de amônia, prorrogação de jornada em atividades insalubres (exposição a agentes químicos, físicos e biológicos), emprego de força excessiva, deslocamento de carga, vibrações, quedas, posturas inadequadas, acidentes com facas, entre outras ameaças. Esse conjunto de agentes de riscos é agravado pelo intenso ritmo de trabalho, ditado pela máquina, em longas jornadas, fator que também desencadeia transtornos mentais e atinge mulheres gestantes. Entre 2016 e 2020, o setor registrou 85.123 acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais, com destaque para os agravos crônicos, além de 64 óbitos notificados.

Em relação aos eventos agudos, instantâneos, recentemente tivemos outros episódios, fartamente noticiados, que jogaram luz sobre empreendimentos com o risco de gerar acidentes com potencial de atingir áreas ambientais e pessoas, de modo fatal, inclusive trabalhadores, posicionados a longas distâncias do foco inicial do evento.

No rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho (MG), com cerca de 270 vítimas, foram atingidos 112 hectares de florestas nativas, com o comprometimento das águas do rio Paraopeba, impactando regiões e pessoas situadas ao longo de 305 km a jusante do ponto inicial. E Minas Gerais já havia vivido um grande acidente, no município de Mariana, em 2015.<sup>19</sup>

---

18 Por que tantos acidentes de trabalho, adoecimentos e mortes em frigoríficos? ALIAGA, Márcia kamei Lopez; LEIVAS, Luciano Lima, daroncho, Leomar; SARDÁ, Sandro Eduardo; CORDEIRO, Lincoln Roberto Nóbrega. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/por-que-tantos-acidentes-de-trabalho-adoecimentos-e-mortes-em-frigorificos/#:~:text=Poucas%20atividades%20humanas%20concentram%20tantos,condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalho%20no%20setor>. Acesso em: 6 abr. 2022.

19 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552767-danos-ambientais-do-desastre-em-brumadinho-sao-detalhados-em-comissao/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

Ainda nos acidentes ambientais rurais, com manifestação epidemiológica crônica (ao longo do tempo), é relevante mencionar os dados de contaminações – “Rio abaixo” – conforme revelado no estudo realizado por pesquisadores das universidades de Princeton, da FGV e do Insper,<sup>20</sup> que revelaram a associação entre o uso do agrotóxico glifosato, nas lavouras de soja, e 503 mortes infantis por ano em municípios do Sul e Centro-Oeste que recebem água de regiões cultivadas. O estudo revelou que a disseminação do agrotóxico mais usado no Brasil provocou alta de 5% na mortalidade infantil.

Além dos dados oficiais,<sup>21</sup> a lista de estudos recentes sobre os problemas crônicos da exposição a agrotóxicos é extensa.<sup>22</sup> São casos de malformação congênita e puberdade precoce, como uma “herança maldita do agronegócio para a Chapada do Apodi (CE) – Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Cariri”, no estudo coordenado pela Professora Ada Pontes Aguiar;<sup>23</sup> dados de pesquisas do Professor Wanderlei Antonio Pignati, publicadas pela Universidade Federal de Mato Grosso<sup>24</sup> com várias pesquisas que correlacionam manifestações de agravos à saúde, tais como depressão e suicídios, com o ambiente inerente ao modelo de cultura vigente na região noroeste de Mato Grosso; estudo da Universidade Federal de Santa Catarina<sup>25</sup> revelou que a água “potável” apresentava níveis preocupantes de resíduos nocivos à saúde e ao meio ambiente, inclusive o glifosato – agrotóxico mais comercializado no Brasil e no mundo –; além da pesquisa da Universidade Federal do Piauí<sup>26</sup> que expôs casos de aborto e malformações analisando a contaminação das grávidas e do leite materno em Uruçuí (PI).

Escapa aos propósitos desse ensaio o relato exaustivo dos estudos recentes que demonstram o nexos entre a exposição, aguda ou crônica, aos agrotóxicos e os agravos à saúde do trabalhador, registrando-se que há uma série de do-

---

20 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57209799>. Acesso em 8 abr. 2022.

21 Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.

22 Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.

23 AGUIAR, 2022.

24 Aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais dos suicídios de trabalhadores(as) no agronegócio na Bacia do Rio Juruena, Mato Grosso.

25 Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2018/03/ufsc-na-midia-metals-pesados-hormonios-e-agrototoxicos-estao-na-agua-que-chega-as-torneiras/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

26 Um Aborto a Cada Quatro Grávidas.

enças ou malformações em que há fundada preocupação com essa correlação, como é o caso do autismo, do Parkinson e da espinha bífida, que não serão detalhadas aqui.

No Brasil, o rumoroso episódio Shell-Basf, em Paulínia (SP), é um caso de êxito na reparação dos direitos, individuais e coletivos, a partir de 2010, envolvendo cerca de 600 pessoas – ex-funcionários, filhos, parentes e terceirizados – estiveram expostas por anos a resíduos de agrotóxicos.<sup>27</sup>

As perspectivas do modelo tradicional de atuação do Sistema de Justiça diante dos agrotóxicos, em eventos que geram danos imediatos à saúde de trabalhadores, foram expostas noutra espaço.<sup>28</sup> No caso da manifestação de danos crônicos e mutagênicos, para o futuro, eventualmente distantes geograficamente do foco inicial do evento, o enfoque reparatório da lesão a direitos não seria eficiente nem suficiente. A Justiça chegará tarde, ou sequer chegará.

#### **4 PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO**

O Constituinte de 1988 consagrou os princípios da prevenção e da precaução, determinando ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Essa obrigação constitucional vai além do meio ambiente ecológico natural, estendendo-se ao meio ambiente do trabalho, conforme expressamente previsto no art. 200, inciso VIII, da Constituição.

A doutrina distingue os princípios da prevenção e da precaução assinalando que no primeiro já se sabe de antemão sobre as consequências de determinado ato danoso, pois o nexo causal já é comprovado e certo; no segundo, por sua vez, há o risco, porém não se sabe com precisão quais serão as consequências decorrentes do ato supostamente danoso, diante da incerteza científica.

Na arena internacional, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992<sup>29</sup> tratou do princípio da precaução ao prescrever, no item 15, que, para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados. Em caso de risco de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza

---

27 Disponível em: <https://www.tst.jus.br/-/basf-shell-e-trabalhadores-aceitam-acordo-de-conciliacao>. Acesso em: 7 abr. 2022.

28 DARONCHO, 2017.

29 Carta do Rio, Conferência Geral das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e o Desenvolvimento.

científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando prevenir a degradação do meio ambiente do trabalho.

Em nosso ordenamento jurídico, o princípio da precaução está inserido na Constituição Federal (art. 225, § 1.º, V), na Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998, art. 54, § 3.º) e na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981).

Os princípios da precaução e da prevenção têm sentido de previdência, de antecipação acautelatória aos danos ao meio ambiente, em qualquer de suas formas (natural, cultural, artificial e do trabalho). Sugerem, portanto, cuidados antecipados, cautela para que de uma atitude ou omissão não venham resultar efeitos indesejáveis e prejudiciais a outrem. Para efeitos desse ensaio, o “outrem” é o trabalhador.

Mesmo na incerteza do risco, mas diante da irreversibilidade dos prejuízos eventuais ao ser humano, deve-se adotar medidas acautelatórias, pois o aspecto humano, por uma opção coletiva e civilizatória, prevalece em face do proveito econômico imediato do empreendedor, tanto mais que as lesões ao meio ambiente, inclusive do trabalho, são quase sempre irreparáveis.

A Convenção 170 da OIT é expressa ao determinar os deveres do empregador quando do uso de substâncias químicas pelos empregados, estipulando obrigações no que concerne à segurança dos trabalhadores, na exposição a esses elementos, ao controle operacional do uso, manuseio e aplicação, na eliminação de produtos químicos perigosos e no direito à informação do obreiro, conforme artigos 12, 13, 14 e 15 da referida Convenção.

O art. 5.º da Convenção 170 da OIT autoriza expressamente a proibição ou restrição de certos produtos perigosos, vedando, ainda, no art. 12, “a”, a exposição a produtos químicos nocivos em desconformidade com normas nacionais ou internacionais.

Assim, devem ser compreendidas como juridicamente vinculantes todas as medidas que sejam essenciais à garantia da saúde e da vida dos trabalhadores (art. 6º, *caput*, e art. 196 da CF).

Nesse contexto, evidenciado que o emprego, no processo produtivo, de substâncias químicas em relação às quais haja veto ou alerta de toxicidade, por países ou organismos internacionais, com o potencial de desencadear severos, irreversíveis e inevitáveis prejuízos à saúde humana, em especial dos trabalhadores diretamente expostos, impõe-se o veto à utilização de tais substâncias.

A proibição de substâncias nocivas à saúde do trabalhador, por meio de medidas legislativas, decisões administrativas ou judiciais, não consubstancia inovação no direito brasileiro. Foi o que ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou no sentido de que a utilização do amianto no processo produtivo é incompatível com o direito à saúde e à redução dos riscos inerentes ao trabalho, no âmbito da ADI 4.066.

Posicionamento similar quanto às medidas protetivas – prevenção e precaução – guiou o STF no caso dos danos ambientais do amianto (STF: Cármen Lúcia – SS 5230/RS – Suspensão de Segurança, 11/5/2018). No mesmo sentido, o STF reconhece a garantia constitucional do afastamento de perigo à saúde e de risco ao meio ambiente, configurando medida de prevenção para a segurança das gerações futuras, com efetiva proteção e respeito à saúde e à integridade física (ADIs 3406 e 3470 / 2017).

Esse entendimento harmoniza-se com a leitura feita por Dallegrave Neto do disposto no art. 7.º, XXII, da Constituição: “Com esteio nesse dispositivo (art. 7.º, XXII, da Constituição), o trabalhador tem o direito fundamental de trabalhar em ambiente hígido e salubre com redução e prevenção dos riscos concernentes à atividade laborativa de modo a preservar a sua saúde e segurança física”.<sup>30</sup>

Vê-se, portanto, que o veto ao uso de substâncias nocivas, ou de situações de risco ao trabalhador, consiste em providência idônea e aceita pela Jurisprudência do STF para assegurar direitos como a vida, a saúde, e a redução dos riscos inerentes à atividade, pela exposição ao meio ambiente de trabalho contaminado ou perigoso.

Necessário referir também, no que aplicável, o entendimento do Plenário do STF na Ação de Descumprimento de Direito Fundamental (ADPF) n. 709, que reconheceu que devem ser observados os princípios da precaução e da prevenção na proteção à vida e à saúde dos povos indígenas ameaçados por intervenções (STF, ADPF 709, rel. min. Roberto Barroso).

Nesse contexto, normas nacionais e internacionais devem ser interpretadas e aplicadas a favor da higiene, saúde e segurança do trabalho, tal como vem fazendo o STF.

Resta evidente, portanto, que o princípio da precaução se mostra adequado e necessário para a efetiva tutela do direito à saúde e à vida dos trabalhadores expostos aos riscos, agudos ou crônicos, dos acidentes ambientais do trabalho ampliados.

---

30 DALLEGRAVE NETO, 2007, p. 202.

No tópico, mostra-se muito adequado o comentário de Martine Remond-Gouillod à decisão do Conselho de Estado francês para o caso do milho transgênico:

Longe de paralisar o progresso, a precaução disciplina a inovação, assegurando-lhe um lugar legítimo em nossa civilização tecnológica. A precaução ensina a resistir à pressão da conjuntura imediata, podendo extrair-se da decisão do Conselho de Estado a seguinte mensagem: pode ser urgente esperar.<sup>31</sup>

## **5 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO HÍGIDO COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Como visto, a abordagem da saúde como tema transversal à possibilidade de realização dos direitos fundamentais do ser humano, nas dimensões individuais e coletivas, preservando o trabalhador da doença profissional, do acidente de trabalho e do risco de vida, como consequências de opções por determinadas tecnologias de produção ou de posturas em desacordo com o necessário equilíbrio do meio ambiente remetem ao compromisso com as posturas da prevenção e da precaução.

Há fartura de normas internacionais pelas quais o Brasil se comprometeu a proteger o meio ambiente. O acionamento desse catálogo normativo, e o acesso às instâncias aptas à análise e à solução de controvérsias, vem sendo identificado como recurso à técnica da proteção ambiental pela via reflexa – *por ricochete* – desenvolvendo-se segundo a concepção de que, dentro do direito internacional do meio ambiente, a proteção mais efetiva/eficaz se dá por intermédio da necessária proteção dos seres humanos.

Instituições como o Ministério Público e a Justiça do Trabalho não podem ignorar a necessidade de aferir o cumprimento dos deveres assumidos pelo Brasil quando da ratificação das Convenções da OIT: 155 – Segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho – Substâncias e agentes químicos, biológicos e físicos; operações e processos; 161 – Serviços de Saúde do Trabalho; 174 da OIT, sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores; e 81 – Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio.

---

31 MACHADO, 2010, p. 77.

Agregam-se às Convenções da OIT outros normativos aos quais o Brasil se submete e que promovem o meio ambiente como compromisso ético com a presente e as futuras gerações, tais como: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); Convenção de Basileia 1989 – Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito; Convenção de Roterdã 1998 – Regula o comércio internacional de produtos químicos perigosos, com o Princípio da Prevenção e da Responsabilidade Compartilhada, listando as substâncias sujeitas ao Consentimento Prévio Informado de Importação (PIC); Convenção de Estocolmo 2001 – Poluentes Orgânicos Persistentes, que se transportam por longas distâncias (ar, água e solo) e se acumulam em tecidos gordurosos, toxicologicamente preocupantes para a saúde e o meio ambiente; e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994, art. XX), que exclui da consideração de intervenção discriminatória ou injustificada as medidas necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas.

Tema absolutamente atual é o compromisso do Brasil com a efetividade da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em que a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu que o alcance dos direitos humanos de todas as pessoas depende da consecução das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

O documento ganha especial relevância em razão da preocupação demonstrada pelo STF em dar concretude prática ao conteúdo jurídico do compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante as demais nações. O STF estampa na página principal na Internet consequências práticas do compromisso internacional assumido pelo Brasil.<sup>32</sup>

A efetividade da Agenda 2030 requer a atuação de todos os poderes da República, inclusive a participação do STF, que explicitou o compromisso:

Com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas universais construídos após intensa consulta pública mundial, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas possui propósitos ambiciosos e transformadores, com grande foco nas pessoas mais vulneráveis.

Um compromisso internacional de tal porte exige a atuação de todos os Poderes da República Federativa do Brasil e a participação do Supremo Tribunal Federal (STF) é fundamental para a efetivação de medidas para este desafio mundial tendo em vista a possibilidade de se empreender no âmbito da Corte políticas e ações concretas.

---

32 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/index.html>. Acesso em: 27 abr. 2022.

Como primeiras iniciativas, todos os processos de controle de constitucionalidade e com repercussão geral reconhecida indicados pelo Presidente para a pauta de julgamento estão classificados com o respectivo objetivo de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, o periódico de informativo de jurisprudência do STF já conta com essa marcação, permitindo a correlação clara e direta sobre o julgamento e os ODS. Avançou também neste momento para os processos julgados, com acórdãos publicados no ano de 2020. Neste amplo projeto de aproximação do STF com a Agenda 2030, estão programadas para as próximas etapas a identificação de processos de controle concentrado e com repercussão geral reconhecida ainda em tramitação, mesmo sem indicação de julgamento próximo.

Na página do STF, os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas universais são apresentados didaticamente, com a vinculação inclusive à necessidade de promoção do ambiente de trabalho seguro, tendo por foco as pessoas mais vulneráveis:

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil – Trabalho decente e crescimento econômico.

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos

8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes, de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários.

Indústria, inovação e infraestrutura

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

9.4 Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades

9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às *commodities*.

Ainda no rumo da valorização e da efetividade dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, tem relevância fundamental a Recomendação n. 123 do CNJ<sup>33</sup>, pela qual recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro

---

33 Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/31828-cnj-recomenda-ao-poder-judiciario-o-uso-dajurisprudencia-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em:

a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tal Recomendação é justificada pelo fato de que o Brasil: I) assinou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948; II) adota como princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 1.º, inciso III, c/c. arts. 3.º e 4.º, inciso II, da CRFB); III) registra em sua Constituição, no § 2.º do art. 5.º, que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte; e IV) no § 3.º, do art. 5.º, consigna que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais, como segue:

Art. 1.º – Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário:

I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas.

II – a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em condenações envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral.

No mesmo sentido, vários instrumentos do sistema interamericano de direitos humanos se referem à proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, a exemplo da Carta Democrática Interamericana, que relaciona o exercício da democracia com a preservação e a manipulação adequada do meio ambiente, instigando os Estados do Hemisfério a implementarem políticas e estratégias de proteção ao meio ambiente, respeitando os tratados e convenções, como forma de alcançar um desenvolvimento sustentável.

Os indicadores de agravamento da situação ambiental, inclusive no trabalho, deveriam preocupar aos que pretendem dar concretude ao comando constitu-

cional que impõe a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da presente e das futuras gerações (art. 225).

Oportuna, portanto, a observação do Secretário Geral da ONU, António Guterres: “A Agenda 2030 é a nossa Declaração Global de Interdependência”,<sup>34</sup> que remete à ideia da Terra como casa comum, tema contextualizado no próximo tópico.

## 6 INDICADORES DE TUTELAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Dando concretude aos ditames constitucionais e aos compromissos internacionais, a ordem jurídica, nas esferas administrativa e judicial, dispôs uma série de instrumentos que viabilizam o eficiente enfrentamento do problema da sonegação do direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido, em especial de modo preventivo.

São variados os instrumentos disponíveis, com possibilidades de atuação administrativa ou judicial, com potencial de conduzir ao objetivo aqui defendido, de priorizar o aspecto inibitório da exposição a agravos à saúde dos trabalhadores, buscando evitar o ilícito.

Na perspectiva dos acidentes ambientais ampliados do mundo do trabalho, o veto ao uso de substâncias nocivas, ao emprego de métodos ou à manutenção de situações de risco ao trabalhador consiste em providência idônea que vem sendo aceita pelo Judiciário para assegurar direitos como a vida, a saúde e mesmo a redução dos riscos inerentes à atividade, pela exposição ao meio ambiente de trabalho deliberadamente contaminado ou perigoso.

Em um período recente, é possível referir, aleatoriamente, decisões ou votos em processos judiciais significativos, que dão sinal de esperança à viabilidade de concretização dos direitos fundamentais dos trabalhadores e das comunidades afetadas por acidentes ambientais ampliados.

No julgamento da constitucionalidade da lei do estado do Ceará que proibiu o despejo de agrotóxicos por aviões (a Lei Zé Maria do Tomé – Lei n. 16.820/2019 – está sendo questionada no STF na ADI 6137), a relatora, Ministra **Cármen Lúcia, apontou que o Ceará está autorizado, em hipótese de competência legislativa concorrente, a editar normas mais protetivas à saúde e ao meio**

---

34 Disponível em: [http://www.peaunesco-sp.com.br/encontros/regional\\_2018/1/1.Norteador%20-%20A%20Agenda%20Global%20da%20Educacao%202030.pdf](http://www.peaunesco-sp.com.br/encontros/regional_2018/1/1.Norteador%20-%20A%20Agenda%20Global%20da%20Educacao%202030.pdf). Consulta em 3/1/2023.

**ambiente, observando normas gerais, da União.**<sup>35</sup> No mérito, destacou que os Princípios constitucionais da Precaução e da Prevenção “impõem cautela e prudência na atuação positiva e negativa estatal na regulação de atividade econômica potencialmente lesiva”, e que “os povos devem estabelecer mecanismos de combate preventivo às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas”. Lembrou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (RIO 92) e na Carta da Terra (Fórum Rio+5), relacionando indicativos da contaminação de áreas vizinhas pela “Deriva”, quando o vento transporta o veneno dos aviões por até 32 km. O STF, que tem se mostrado atento aos objetivos da Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável, já contabiliza 2 votos favoráveis à Lei.

O STF também se posicionou firmemente suspendendo a Portaria n. 43/2020, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Governo Federal, que admitia a “aprovação tácita” de novos agrotóxicos.

Acolhendo as alegações do MPT, que apontou os riscos e os vícios no procedimento num setor econômico que reconhecidamente se destaca por acidentes e mortes no trabalho, o desembargador Pedro Luís Vicentin Foltran do Tribunal Regional do Trabalho da 10.<sup>a</sup> **Região suspendeu a tramitação da proposta de revisão da NR 36, que estabelece parâmetros mínimos de saúde e segurança no trabalho em frigoríficos (MS 0000022-88.2022.5.10.0000). Na decisão,**<sup>36</sup> foi ressaltada a preocupação com direitos de populações indígenas, imigrantes e de entes sindicais, reconhecendo que o processo revisional tem instigado fortes debates entre os profissionais da área de saúde e entidade sindicais, “por conta dos prazos exíguos concedidos que impossibilitam a participação efetiva dos sindicatos e interessados, obstando o diálogo social adequado no processo de reformulação da norma”.

Na região de Carajás, no Pará, decisões da juíza Amanda Cristhian Mileo Gomes Mendonça, da Vara do Trabalho de Marabá (ACPCiv 0000080-85.2022.08.0117), e da juíza Suzana Maria Lima de Moraes Carvalho dos Santos, da Vara do Trabalho de Parauapebas (ACPCiv 0000184-50.2022.08.0126), acolheram as alegações do MPT que, em Inquérito Civil, encontrou irregularidades na presença de cerca

---

35 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5696730>. Acesso em: 15 abr. 2022.

36 Disponível em: <https://www.prt10.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-df-to/1789-justica-do-trabalho-concede-liminar-ao-mpt-suspendendo-os-procedimentos-adotados-na-revisao-da-nr-36>. Acesso em: 4 abr. 2022.

de 2.000 operários nas Zonas de Autossalvamento<sup>37</sup> a jusante de duas grandes barragens. As decisões, liminares, determinaram que a mineradora Vale S.A. removesse os trabalhadores dos locais de risco e observasse medidas de cautela em relação àqueles estritamente necessários à operação das barragens.<sup>38</sup>

O MPT apontou o paralelo com as tragédias ocorridas em Minas Gerais, nas barragens de Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, com cerca de 300 mortos, ressaltando a necessidade de medidas de cautela. Apontou a necessidade de o Sistema de Justiça agir preventivamente, de forma a observar as normas que visam à proteção dos trabalhadores em situação mais vulnerável, em especial dos posicionados na Zona de Autossalvamento, que seriam atingidos na hipótese de colapso da estrutura.

Os exemplos das barragens do sul do Pará referem-se a processos judiciais com mais de 40 pedidos, que estão em curso, em janeiro de 2023. Depois de uma série de incidentes processuais, em setembro de 2022, foi celebrado acordo em relação a todas as obrigações de fazer. A Vale demonstrou que já havia implantado medidas pontuais de segurança e comprometeu-se a desmobilizar estruturas e construir barreiras para restringir a permanência de trabalhadores nas áreas abaixo das barragens, de maior risco em casos de emergência, além de adotar medidas de monitoramento, proteção e segurança aos trabalhadores nas situações restritas em que a legislação admite o trânsito nas Zonas de Autossalvamento (ZAS), áreas que seriam devastadas e alagadas em caso de colapso das barragens. Remanesce apenas a pendência quanto ao arbitramento do valor a título de compensação pelo dano moral coletivo.

São intercorrências próprias das demandas judiciais em que há conflito de interesses e grandes empreendedores reagem à atuação de órgãos do Estado. Mas é inegável que existem sinais da crescente receptividade a teses que visam estabelecer uma cultura civilizatória de cautela em relação aos danos provocados por acidentes ambientais ampliados que podem vitimar trabalhadores, de forma aguda ou crônica. Há um amplo espaço de atuação a ser construído.

---

37 A Lei n. 12.334/2010, alterada pela Lei n. 14.066/2020, veda a presença de trabalhadores na Zona de Autossalvamento (ZAS) (“trecho do vale a jusante da barragem em que não haja tempo suficiente para intervenção da autoridade competente em situação de emergência, conforme mapa de inundação”, salvo na hipótese excepcional de trabalhadores considerados indispensáveis à manutenção da segurança e operação da própria barragem).

38 Disponível em: <https://www.prt8.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-maraba/1000-vale-e-obrigada-a-retirar-trabalhadores-de-area-proxima-a-barragem-em-parauapebas-pa>. Acesso em: 6 abr. 2022.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um conjunto de sinais, dados, evidência epidemiológicas e informações que indicam o agravamento da situação decorrente de posturas negligentes e poluidoras em relação ao meio ambiente, que tornam os trabalhadores as vítimas preferenciais, de forma imediata ou crônica, dos acidentes ambientais ampliados.

A situação preocupa aqueles que pretendem dar concretude ao comando constitucional que impõe a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da presente e das futuras gerações.

Em termos jurídicos, esses trabalhadores também devem ser abrigados pela garantia de um meio ambiente de trabalho hígido, alcançado pelos princípios da prevenção e da precaução. Afinal, a constitucionalização dos direitos sociais impõe que não haja distinção em face dos direitos à saúde e ao meio ambiente laboral, direitos fundamentais, dentro do modelo de trabalho constitucionalmente protegido.

A saúde do trabalhador, compreendida no amplo direito à saúde, apresenta-se como direito fundamental inviolável e fora do comércio. A sua preservação impõe-se tanto ao empregador quanto ao Estado.

Em que pese a sedução dos argumentos que invocam a necessidade de produção ou desenvolvimento, o princípio da dignidade da pessoa humana indica que, diante de determinados riscos, pode ser “urgente esperar”, ter cautela!

O atingimento desse propósito requer a articulação social e a vigilância permanente das medidas de proteção previstas pela mesma ordem jurídica que estrutura a Ordem Econômica.

Há uma exigência civilizatória – com assento na Constituição e em Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos – militando em favor da proteção da saúde dos trabalhadores e das comunidades expostas aos riscos dos acidentes ambientais ampliados.

A mão que labora na produção do fruto envenenado ou em situação de risco não pode continuar sendo punida, comprometendo a saúde e mesmo a vida, pela adoção de métodos predatórios de produção que ignoram o princípio da precaução.

A defesa do direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido atrai e impõe a atuação do Sistema de Justiça, incluído o MPT, de modo que seja pro-

movida a melhoria das condições em que laboram os trabalhadores expostos a situações de risco, em especial dos acidentes ampliados.

As respostas recentes do Poder Judiciário indicam crescente sensibilidade com a situação dos que laboram expostos a situações ambientalmente gravosas, sintonizando a resposta com a expectativa dos que comungam com o entendimento de que não é possível ficar indiferente ao alerta do Papa Francisco quanto aos cuidados com a casa comum e às formas de poluição que afetam diariamente as pessoas.

## REFERÊNCIAS

A ONU e o meio ambiente. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 3 jan. 2023.

AGUIAR, Ada Cristina Pontes. **Más-formações congênitas, puberdade precoce e agrotóxicos**: uma herança maldita do agronegócio para a Chapada do Apodi (CE). Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/30896>. Acesso em: 7 abr. 2022.

AGROTÓXICO MAIS USADO do Brasil está associado a 503 mortes infantis por ano, revela estudo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57209799>. Acesso em: 8 abr. 2022.

ANÁLISE DE IMPACTO Regulatório da NR 36. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/relatorios-de-air/seprt/strab/sit/relatorio-air-nr-36.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, culturais e ambientais dos suicídios de trabalhadores(as) no agronegócio na Bacia do Rio Juruena, Mato Grosso. *In*: PIGNATI, Wanderlei Antonio e outros (coord.). **Desastres sócio-sanitário-ambientais do agronegócio e resistências agroecológicas no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões.

BASF, SHELL E TRABALHADORES aceitam acordo de conciliação. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/-/basf-shell-e-trabalhadores-aceitam-acordo-de-conciliacao>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho decente**: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004.

CARTA DO RIO, Conferência Geral das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e o Desenvolvimento, junho de 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

CNJ RECOMENDA ao Poder Judiciário o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/>

31828-cnj-recomenda-ao-poder-judiciario-o-uso-dajurisprudencia-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos. Acesso em: 25 abr. 2022.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Responsabilidade civil no direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2007.

DANOS AMBIENTAIS do desastre em Brumadinho são detalhados em comissão. Fonte: Agência Câmara de Notícias Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552767-danos-ambientais-do-desastre-em-brumadinho-sao-detalhados-em-comissao/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

DARONCHO, Leomar. O direito e a saúde dos trabalhadores expostos a agrotóxicos. *In*: FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues (org.). **Direito e agrotóxicos: reflexões críticas sobre o sistema normativo**. [s.l.]: Lumen Juris, 2017.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. 7. ed. Trad. de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 140. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2018/03/ufsc-na-midia-metais-pesados-hormonios-e-agrotoxicos-estao-na-agua-que-chega-as-torneiras/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

DOSSIÊ ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago. **Dano moral coletivo**. São Paulo: LTr, 2008.

MEIO AMBIENTE saudável é declarado direito humano por Conselho da ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150667-meio-ambiente-saudavel-e-declarado-direito-humano-por-conselho-da-onu>. Acesso em: 4 abr. 2022.

MENEZES, Mauro de Azevedo. **Constituição e reforma trabalhista no Brasil: interpretação na perspectiva dos direitos fundamentais**. São Paulo: LTr, 2004.

OBSERVATÓRIO DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO. 2022. Disponível em: <https://smartlabbr.org/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

PIGNATI, Wanderlei Antonio; MACHADO, Jorge M. H.; CABRAL, James F. Acidente rural ampliado: o caso das “chuvas” de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde (MT). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 105-114, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000100014>. Acesso em: 3 jan. 2023.

POR QUE TANTOS acidentes de trabalho, adoecimentos e mortes em frigoríficos? ALIAGA, Márcia Kamei Lopez; LEIVAS, Luciano Lima, Daroncho, Leomar; SARDÁ, Sandro Eduardo; CORDEIRO, Lincoln Roberto Nóbrega. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/por-que-tantos-acidentes-de-trabalho-adoecimentos-e-mortes-em-frigorificos/#:~:text=Poucas%20atividades%20humanas%20concentram%20tantos,condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalho%20no%20setor> Acesso em: 6 abr. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 3 jan. 2023.

RAMAZZINI, Bernardino. **As doenças dos trabalhadores**. São Paulo: Fundacentro, 2000.

RELATÓRIO NACIONAL de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos. Disponível em: [http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/agrotoxicos\\_otica\\_sistema\\_unico\\_saude\\_v1\\_t.1.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/agrotoxicos_otica_sistema_unico_saude_v1_t.1.pdf). Acesso em: 5 abr. 2022.

UM ABORTO a Cada Quatro Grávida. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/09/17/agrotoxico-aborto-leite/>. Consulta em: 7 abr. 2022.



# **O GERENCIAMENTO DOS RISCOS OCUPACIONAIS (NR1 MTE)**

**Lorena de Mello Rezende Colnago**

Doutora em direito do trabalho e seguridade social (USP, 2022).  
Mestre em processo (UFES, 2008). Juíza do trabalho no TRT2. Gestora  
regional do programa trabalho decente e seguro do TRT2 (desde 2019).

Coordenadora científica da Revista LTr desde 2020. Conselheira e  
coordenadora acadêmica da Escola Judicial da 2.ª Região (2022-2024).

Membro do grupo de pesquisa trabalho decente – Cesupa.

*E-mail:* lor.colnago@gmail.com.

CV: <https://lattes.cnpq.br/7414763799775143>.

## INTRODUÇÃO

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada pelo Decreto-Lei n. 5452/1943, previu um capítulo específico sobre segurança e medicina do trabalho. O Capítulo V, que tem início no art. 154 e conta com 46 artigos que dispõem sobre as proteções necessárias ao trabalhador, além de outra gama de artigos normatizando as penalidades cabíveis em caso de descumprimento dessas normas.

Estudar as alterações e o que representam as normas regulamentares faz parte da disciplina do direito do trabalho ambiental ou tutelar. O gerenciamento prévio dos riscos ambientais é fundamental na prevenção dos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

A Constituição Federal previu como direito fundamental do trabalhador a proteção à sua saúde (art. 7.º, XXII) a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Mas, para além de nossa norma fundamental, há toda uma preocupação mundial com a proteção à saúde dos trabalhadores e trabalhadoras, vertida não apenas na agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), um dos diplomas internacionais mais recentes, como também em diversas normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O trabalho de atualização da Norma Regulamentar n. 1 do Ministério do Trabalho, transformada em normativa geral da prevenção, foi essencial para o suporte de todas as demais normas jurídicas inerentes à segurança do trabalho. Por esse motivo, estudar a NR1 desde a sua origem até a contemporaneidade, seu âmbito de aplicação, a atribuição para sua fiscalização e as modernas normas de gerenciamento dos riscos ambientais em cotejo com o Sistema de Justiça é essencial para melhor compreendê-la e aplicá-la.

## A CRIAÇÃO DA NR1 (1978 A 2020)

Os estudos sobre o meio ambiente do trabalho remontam à antiguidade humana. Aristóteles em 384-322 a.C. já tentava catalogar as doenças relacionadas ao trabalho,<sup>1</sup> mas foi com o médico Bernardino Ramazzini, italiano nascido em Carpi, no ano de 1633, que escreveu a obra "*De Morbis Artificum Diatriba*", em 1700, e traduzido para o português como "*As Doenças dos Trabalhadores*",

---

1 TIMBÓ e EUFRÁSIO, 2009, p. 347.

pelo Dr. Raimundo Estrela,<sup>2</sup> com a descrição de 54 profissões e os principais problemas de saúde dos trabalhadores, que nasce efetivamente o estudo científico do tema.<sup>3</sup>

A Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1977, alterou o art. 155 e o art. 200 da CLT, além de outros artigos, mas esses, especificamente, permitiram ao então Ministério do Trabalho a criação de normas referentes à prevenção de acidentes de trabalho e aos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) em diversas áreas. Fazendo uso dessa atribuição foi editada a Portaria MTb n. 3214, em 8 de junho de 1978 indicando a edição de 28 normas regulamentares. A primeira delas tratava de disposições gerais (NR 1). Alguns anos antes, o Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT) foi criado para promover a proteção e saúde dos trabalhadores, por meio da Portaria 3.237, de 27 de julho de 1972.

A primeira norma regulamentar sofreu várias revisões pontuais (1983, 1988, 1993 e 2009) e uma mais substancial em 2019 na 56.<sup>a</sup> reunião da Comissão Nacional Temática Tripartite.<sup>4</sup> Essas comissões foram criadas em 1996, posteriormente às normas regulamentares, por meio da Portaria SSST n. 02, de 10 de abril.<sup>5</sup> Apenas em 2007 o gerenciamento dos riscos ocupacionais entrou na pauta de debates das Comissões Tripartites. Foi durante a 51.<sup>a</sup> Reunião, em razão da alteração da NR 9. A NR 9, inicialmente foi criada para definir os riscos ambientais (Portaria MTb n. 3.214, de 8 de junho de 1978), foi alterada para prever o chamado PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), como programa de prevenção limitado aos agentes físicos, químicos e biológicos.

O Grupo de Estudos Tripartite (GET) foi criado na 64.<sup>a</sup> reunião da CTPP, em março de 2011, para rever a NR1 no sentido de analisar e incluir requisitos para o gerenciamento de riscos ocupacionais. O intento não obteve êxito em razão da própria norma regulamentar não dar respaldo ao desenvolvimento da NBR 18.801, posteriormente cancelada. Em 28 de novembro 2018, a Portaria SIT n. 787, caracterizou a norma regulamentar n. 1 como norma geral. A revisão

---

2 Ramazzini, 2016.

3 MENDES, 2016, p. 290.

4 BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA, **Norma regulamentadora n. 1.**

5 *Idem*, **Comissão Tripartite Paritária Permanente.**

dessa norma foi aprovada em março de 2019 na 96.<sup>a</sup> Reunião da CTPP.<sup>6</sup> Havia a necessidade de adequação dos conceitos previstos na NR1 ao texto das Convenções da Organização Internacional do Trabalho, da Norma de Gestão ISO 45001, mas também às normas regulamentares já alteradas de n.º 7, 9 e 17. O texto aprovado foi publicado pela Portaria SEPRT n. 6.730, de 09 de março de 2020, acompanhado de Nota Técnica SEI n. 2619/2020/ME, prevendo, conforme acordado por consenso na 4.<sup>a</sup> reunião da CTPP, a vigência diferida da NR1 para 9/3/2021.<sup>7</sup> É apenas nesse momento que a NR1 passa a prever o gerenciamento dos riscos ocupacionais.

### ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O texto originário da NR 1 previa a aplicação aos empregadores, que eram considerados: “o estabelecimento ou o conjunto de estabelecimentos, canteiros de obra, frente de trabalho, locais de trabalho e outras, constituindo a organização de que se utiliza o empregador para atingir seus objetivos”.<sup>8</sup>

Naquela época, a segurança do trabalho tinha aplicação prevista para as empresas privadas. Atualmente a NR1 recebeu uma ampliação do público a que será aplicada para abranger (item 1.2) os empregadores urbanos e rurais, e empregados; organizações e pelos órgãos públicos da

administração direta e indireta, bem como pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

O meio ambiente do trabalho, na perspectiva internacional, em razão do mundo globalizado tem um rol mínimo de regras criadas pela OIT, que servem para constituir um mínimo de proteção aceitável ao desenvolvimento do trabalho humano.<sup>9</sup> Além da Convenção n. 190 da OIT, que é uma referência em saúde mental por coibir qualquer violência, ainda que focada na questão de gênero, sendo a mais atual das convenções, há outras normas mais antigas e igualmente importantes (Convenções n. 18, 42, 115, 121, 136, 139, 148, 155, 161, 162, 167, 170, 172, 174, 177, 183, 184, 187, 186, 189).

---

6 *Idem*, **Norma regulamentadora n. 1.**

7 *Ibidem*.

8 CAMISASSA, 2015, p. 75.

9 ROCHA, 2002, p. 104.

A partir da década de 1980 a preocupação com o meio ambiente do trabalho cresceu, sendo um marco para a OIT a edição da Convenção n. 155 sobre segurança e saúde ocupacional e meio ambiente do trabalho. Essa convenção foi aprovada em 1981, entrou em vigor no plano internacional em 11/8/1983 e no Brasil em 1992, por meio do Decreto Legislativo n. 2 de 17 de março.<sup>10</sup> O seu art. 3.º definiu âmbito de aplicação da norma como não apenas para empregados, mas abrangeu nelas os servidores públicos, como se pode observar:

Art. 3 – Para os fins da presente Convenção:

- a) a expressão ‘áreas de atividade econômica’ abrange todas as áreas em que existam trabalhadores empregados, inclusive a administração pública;
- b) o termo ‘trabalhadores’ abrange todas as pessoas empregadas, incluindo os funcionários públicos;
- c) a expressão ‘local de trabalho’ abrange todos os lugares onde os trabalhadores devem permanecer ou onde têm que comparecer, e que estejam sob o controle, direto ou indireto, do empregador;<sup>11</sup>

A NR 1 seguiu o escopo da Convenção n. 155 da OIT. Essa ampliação é um avanço, mas a vanguarda seria determinante se a NR 1 aplicasse o conceito ampliativo de meio ambiente do trabalho tal qual a Convenção n. 190 da OIT adotada em 21 de junho de 2019, ainda não ratificada pelo Brasil, o prevê. Nos termos do art. 2.º dessa norma internacional, o meio ambiente do trabalho foi considerado para todos os setores que utilizam trabalho humano e não apenas para as relações de emprego:

1. A presente Convenção protege os trabalhadores e outras pessoas no mundo do trabalho, incluindo os trabalhadores tal como definido pela legislação e prática nacional, bem como as pessoas que trabalham independentemente do seu estatuto contratual, as pessoas em formação, incluindo os estagiários e aprendizes, os trabalhadores cujo emprego foi rescindido, os voluntários, as pessoas à procura de emprego e os candidatos a emprego, e os indivíduos que exercem autoridade, deveres ou responsabilidades de um empregador.
2. A presente Convenção aplica-se a todos os sectores, sejam públicos ou privados, na economia formal e na informal, e em áreas urbanas ou rurais.<sup>12</sup>

---

10 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenções: C155 – Segurança e Saúde dos Trabalhadores.**

11 *Ibidem.*

12 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasília. **Notícias.**

Essa visão mais ampliativa do trabalho abarcaria os prestadores individuais de serviço, protegendo-os também quanto às doenças ocupacionais e acidentes de trabalho. Essa proteção, até mesmo contra os atos da pessoa trabalhadora, que não se atenta às regras mínimas de segurança previstas na legislação pátria é um importante meio de prevenção e preservação da população brasileira economicamente ativa.

## **SECRETARIA DE TRABALHO E SUAS ATRIBUIÇÕES**

A competência para analisar a segurança e saúde do trabalho foi atribuída à Secretaria de Trabalho (STRAB), por meio da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), órgão de âmbito nacional (item 1.3.1 da NR1). É atribuição dela formular e propor as diretrizes, as normas de atuação e supervisionar as atividades da área de segurança e saúde do trabalhador; promover a Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho (Canpat); coordenar e fiscalizar o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); promover a fiscalização do cumprimento dos preceitos legais e regulamentares sobre Segurança e Saúde no Trabalho (SST) em todo o território nacional; participar da implementação da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST); conhecer, em última instância, dos recursos voluntários ou de ofício, das decisões proferidas pelo órgão regional competente em matéria de segurança e saúde no trabalho.

A composição nacional executa a fiscalização dos preceitos legais e regulamentares sobre segurança e saúde no trabalho e as atividades relacionadas com a Canpat e o PAT (item 1.3.2 da NR1), enquanto as autoridades regionais aplicam as penalidades (item 1.3.3 da NR1) decorrentes da fiscalização realizada e do reconhecimento da irregularidade.

Deve-se recordar que a autoridade fiscal do trabalho segue a norma da dupla visita (art. 627 da CLT). A primeira é realizada em caráter orientativo, quando encontram alguma irregularidade. A segunda tem o caráter de atuação do infrator que não se adequou conforme as orientações realizadas.

A carreira de auditor fiscal do trabalho é muito importante para a prevenção, educação e orientação da sociedade brasileira. A Convenção n. 81 da OIT confere aos Inspetores de Trabalho a função de assegurar a aplicação das disposições legais concernentes às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício das suas profissões, em especial aquelas relativas: à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem-estar, ao emprego das

crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas.<sup>13</sup> Ao longo dos anos essa carreira sofreu com as aposentadorias sem reposição e atualmente são apenas cerca de dois mil e duzentos profissionais na ativa<sup>14</sup> para fiscalizar todo o território nacional. Há urgência na valorização dessa carreira pública tão importante para o melhor funcionamento do Sistema de Justiça.

## GERENCIAMENTO DOS RISCOS OCUPACIONAIS

Gerenciar é um verbo transitivo direto usado para dirigir algo na condição de gerente; administrar, gerir no sentido de empresa, negócio e serviço; ou mesmo de organizar automaticamente um conjunto de operações.<sup>15</sup> Como se pode observar o termo foi empregado originalmente para as atividades privadas inerentes à figura do gerente ou administrador.<sup>16</sup>

Administrar também é algo inerente à organização pública, no sentido do Poder Executivo, observando a divisão de poderes constitucionais (art. 18 e seguintes). Mas, a primeira vez que a administração pública tratou do tema, de modo legislativo, buscando uma administração com eficiência tal qual a área privada, no Brasil, foi em 1967 por meio do Decreto-Lei n. 200, que previu a descentralização da administração pública.<sup>17</sup> A doutrina do direito administrativo conceituou a eficiência como a atividade administrativa que se exerce com presteza, perfeição e rendimento funcional.<sup>18</sup>

No âmbito da administração pública o conceito de gestão por competências foi trasladado do setor privado, no sentido de instituir num plano de planejamento o escopo a ser alcançado pela instituição, o mapeamento dos procedimentos com o desvelamento das lacunas existentes a fim de preenchê-las. A gestão por competências, ou seja, gestão de trabalho de pessoas observando

---

13 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasília. **Convenções: C81**.

14 BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. 2021.

15 Definições de Oxford Languages. Disponível em: <https://www.google.com/search>. Acesso em: 2 maio 2020.

16 COLNAGO, 2020, p. 18.

17 DI PIETRO, *Maria Sylvia Zanella*. **Tratado de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 83

18 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 89.

a complexidade de cada indivíduo para melhor produção dos atos, focada em três pilares: conhecimento, habilidade e atitude.<sup>19</sup>

O conhecimento é realizado por meio de mapeamento do que pode vir a acontecer (item 1.5.4 da NR1), deve ser realizado preferencialmente por uma comissão de *experts* com as habilidades corretas para essa identificação, mas os trabalhadores devem participar. Há previsão expressa de consulta a eles (1.5.3.3. b). O levantamento dos riscos e perigos é realizado preliminarmente (1.5.4.2.1) e “a) antes do início do funcionamento do estabelecimento ou novas instalações; b) para as atividades existentes; e c) nas mudanças e introdução de novos processos ou atividades de trabalho”.<sup>20</sup>

A periodicidade de revisão de dois em dois anos. Outras hipóteses de revisão consistem na reavaliação para verificação de riscos eventuais, quando houver qualquer modificação (1.5.4.4.6 b), quando identificadas inadequações, insuficiências ou ineficácias das medidas de prevenção. Há expressa menção de revisão das medidas de prevenção quando há acidentes ou reconhecimento de doenças relacionadas com o trabalho, ou mesmo quando os requisitos legais mudam.

A atitude consiste não apenas na conscientização, mas também, na efetiva aplicação e cobrança das regras de prevenção mínimas previstas nas demais normas regulamentares. A NR 1 previu que o gerenciamento dos riscos ambientais pode ser realizado por setor, atividade ou unidade operacional (1.5.3.1.1.1). É interessante que a NR 1 passou a ser uma norma efetivamente de introdução para a aplicação das demais normas regulamentares de prevenção e proteção da pessoa humana. Há menção expressa à aplicação da NR 15, NR 16 e NR 17.

O gerenciamento por localidade melhor atende às proteções relacionadas à sustentabilidade humana e evita que as estatísticas que só crescem desde 2011 – Ipea registrou que a 1 a cada 5 trabalhadores entrevistados já sofreu algum acidente de trabalho ou foi acometido de doença ocupacional.<sup>21</sup> Apenas com educação efetiva para a prevenção, realizada por profissionais especializados é que se pode melhorar os índices brasileiros referentes ao número de incapacidade decorrente do trabalho.

---

19 SILVA, Thiago Balduino da. **Gestão de pessoas por competências na administração pública.** *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, edição 6, ano 02, v. 1. p 301-312, set. 2017.

20 BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA. **Norma regulamentadora n. 1.**

21 COLNAGO, 2013, p. 177-178.

## **O PAPEL DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO GERENCIAMENTO DOS RISCOS OCUPACIONAIS**

O chamado sistema de Justiça pode confundir-se com o Poder Judiciário em alguns momentos, mas é considerado um conceito mais amplo do que a simples organização dos órgãos e a estrutura desse Poder Estatal. O sistema de Justiça é composto pelas políticas públicas judiciais que influenciam a forma de aplicação das normas jurídicas por meio de uma estrutura organizacional construída pelo Estado e distribuída entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, com seus Conselhos Nacionais, e também pela estrutura pública e privada da advocacia, além do jurisdicionado.<sup>22</sup>

O sistema de Justiça tem base constitucional. Sua função primordial é atuar como concretizador de um modelo de Estado e de sociedade, por meio da solução de conflitos de modo repressivo, prospectivo e pedagógico. Repressivo por meio de suas decisões, que não só aplicam a normatização pátria, mas nessa aplicação focam o futuro da sociedade com viés educativo, a fim de contribuir com o modelo de Estado pretendido e fixado na Constituição Federal de 1988, no caso contemporâneo do Brasil. Nesse contexto, surgem as políticas judiciais a serem aplicadas para a manutenção da ordem social e para a educação de todo um povo, moldando os atos desse povo, conforme o que se espera do projeto de nação.<sup>23</sup>

A cooperação interinstitucional prevista na NR1 e nas Convenções da OIT em pró da prevenção devem ser interpretadas no sentido de inclusão do Sistema de Justiça. Todas as vezes que houver um processo judicial versando sobre acidentes ou doenças ocupacionais, os magistrados devem usar o seu dever funcional para comunicar às autoridades competentes em matéria de fiscalização do trabalho sobre o reconhecimento do acidente ou da doença como ocorridas com relação ou em função do trabalho, pois esse fato é uma das hipóteses em que a empresa deve, por meio das comissões pertinentes, rever o seu gerenciamento de risco ambiental.

Além das empresas, setor público ou tomadoras de serviço, é necessário um oficiamento aos sindicatos e Ministério Público do Trabalho, que são parte do Sistema de Justiça para que atuem, dentro de suas atribuições, para instar

---

22 COLNAGO, 2022, p. 38.

23 COLNAGO, 2022, p. 39.

os locais e responsáveis pelo trabalho realizado a rever seu gerenciamento de risco ambiental. Essas medidas podem ajudar a reduzir drasticamente os números de acidentalidade brasileira, neles incluídas as doenças do trabalho.

Pesquisas do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho registraram, em 2021, um aumento de 30% de acidentes do trabalho no Brasil em comparação com o ano anterior. Foram comunicados 571,8 mil acidentes e 2.487 óbitos associados ao trabalho.<sup>24</sup> Se cruzarmos esses dados com os do Instituto de Seguro Social de 2021 apurou a concessão de 13.645 benefícios referentes ao auxílio-doença acidentário, 339 aposentadorias por invalidez acidentária, 1.587 benefícios auxílio acidente, 1.828 auxílios-acidente acidentários.<sup>25</sup> Assim, são 17.339 benefícios previdenciários entre auxílios e aposentadorias envolvendo doença ou acidente de trabalho. Esses dados são os formais.

Há uma preocupação premente quanto aos acidentes e doenças relacionados ao trabalho que estão à margem da notificação, expedição da Comunicação Formal de Acidentes de Trabalho (CAT). Utilizar as estatísticas dos processos judiciais e investigações do Ministério Público do Trabalho para subsidiar a fiscalização do trabalho, em sede de cooperação, faz parte do gerenciamento de risco e se enquadra na ideia prevista na NR1 e na Convenção n. 155 e 187 da OIT, mas também ao art. 225 da Constituição Federal (responsabilidade solidária da sociedade e órgãos públicos na manutenção do meio ambiente sadio).

É necessário que todos os agentes que compõem o Sistema de Justiça estejam unidos para uma atuação centralizada e cooperativa no combate às violações ao meio ambiente de trabalho que incapacitam milhares de trabalhadores e trabalhadoras de todo país. As estatísticas retiradas das ações referentes à acidentes do trabalho e doenças ocupacionais julgadas procedentes podem ser analisadas sob uma perspectiva macroeconômica, por empresa, por setor ou mesmo por ramo de atividade.

As estatísticas produzidas pelos inquéritos civis públicos quando não há celebração de termos de ajustamento de conduta no Ministério Público do Trabalho também devem ser incluídas nessa análise macroeconômica. O Nexu Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP) produzido pelo Instituto de Seguro Social com os principais códigos das doenças comunicadas por setor também é outro

---

24 BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2023.

25 SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICA, DEMOGRAFIA E ATUÁRIA. 2021, p. 27.

indicativo importante para subsidiar a atuação cooperada e interinstitucional de diversos órgãos e agentes que compõe o Sistema de Justiça.

A Justiça do Trabalho com toda sua função social e como estuário dos conflitos trabalhistas brasileiros pode liderar essa cooperação. A criação de um órgão de inteligência com atuação conjunta e cooperada com o Ministério Público do Trabalho, os empregadores, tomadores de serviço e sindicatos, fiscalização do trabalho e representantes do INSS, pode ser o local adequado para a criação de mesas redondas de mediação para que todas as partes, unidas, encontrem por meio do diálogo qualificado, melhores soluções para conter e prevenir o risco ambiental.

A sociedade brasileira seria a maior beneficiada. Uma empresa ou administração pública (direta ou indireta) livre de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais tem trabalhadores mais protegidos, mais produtivos, com menor absenteísmo. Mas o setor econômico e órgãos públicos ao investirem em segurança do trabalho, não só e apenas a segurança física do trabalhador ou trabalhadora, mas a efetiva segurança mental e emocional, produzirá mais, com maior qualidade e obterá melhores resultados. O erário público economizará com os benefícios previdenciários e terá uma população ativa mais saudável e longeva.

## **CONCLUSÃO**

A NR 1 do Ministério do Trabalho passou por diversas alterações até a contemporaneidade, transformando-se no equivalente à Norma de Introdução do Ordenamento Pátrio para a prevenção e o gerenciamento dos riscos ambientais. Ela tem base normativa constitucional (art. 7.º, XXII) e infraconstitucional (art. 155 e 200 da CLT).

O âmbito de aplicação foi ampliado para além do emprego, atualmente a NR 1 segue a diretriz da Convenção n. 155 da OIT. Abrange servidores públicos, mas poderia ter avançado um pouco mais para também proteger toda e qualquer forma de trabalho, à semelhança do que foi previsto na Convenção n. 190 da OIT (combate à toda violência de gênero). Sua ampliação já é uma conquista sensível para a prevenção dos acidentes e doenças ocupacionais. A nova NR 1 previu que o gerenciamento dos riscos ambientais pode ser realizado por setor, atividade ou unidade operacional. E esse novo critério de gerenciamento

pode facilitar a aplicação em cada local das especificidades necessárias a um ambiente de trabalho mais efetivo.

A fiscalização realizada por meio da Secretaria do Trabalho e de seus auditores fiscais precisa de um olhar mais acurado do Estado Brasileiro e de maior valorização para o efetivo exercício de seu papel educador e orientativo, tão importante na prevenção e gerenciamento dos riscos na realização do trabalho humano. Embora essa valorização almejada ainda não tenha acontecido, especialmente quando se observa o número crescente de servidores que estão se aposentando sem reposição.

A cooperação interinstitucional entre os órgãos que atuam na área trabalhista associados a uma cooperação com sindicatos das categorias, no âmbito privado, pode produzir bons resultados no gerenciamento dos riscos ambientais. A repressividade realizada pela Justiça do Trabalho, e, também, pelo Ministério Público do Trabalho, vertidas em estatística desses atores do Sistema de Justiça pode ser melhor empregada se analisada para retroalimentar uma análise sobre quais são as empresas e órgãos públicos que mais produzem incapacidade humana. Uma mediação ou rodadas de negociação envolvendo os atores do Sistema de Justiça com os chamados poluidores ambientais pode salvar vidas em diversos setores econômicos. Órgãos de inteligência dentro da Justiça do Trabalho precisam ser criados com esse intuito e viés. Tudo isso em pró de uma vida mais sustentável e protegida para os trabalhadoras e trabalhadores, como determina a nossa Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA. **Norma regulamentadora n. 1.** 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/nr-1>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA. **Comissão Tripartite Paritária Permanente.** 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/ctpp-normas-regulamentadoras>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Relação de auditores-fiscais do trabalho.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/acao-a-informacao/relacao-de-auditores-fiscais-do-trabalho>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Série SmartLab de Trabalho Decente 2022**: acidentes de trabalho e mortes acidentárias voltam a crescer em 2021. Disponível em: <https://www.prt24.mpt.mp.br/2-uncategorised/1568-serie-smartlab-de-trabalho-decente-2022-acidentes-de-trabalho-e-mortes-acidentarias-voltam-a-crescer-em-2021>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CAMISASSA, Mara Queiroga. **Segurança e saúde no trabalho**: NR1 a 36 comentadas e descomplicadas (e-book). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. Sustentabilidade humana: limitação de jornada, direito à desconexão e dano existencial. *In*: COLNAGO, Lorena de Mello Rezende; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **Direitos humanos e direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2013.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende; SIVOLELLA, Roberta Ferme. Convenção 187 da OIT: promoção da saúde e segurança do trabalho no Brasil e a viabilidade de sua ratificação. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9.ª Região**, Curitiba, v. 8, n. 81, p. 144-156, ago. 2019.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. Gerenciamento de processos e os acordos processuais. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9.ª Região**, Curitiba, v. 10, n. 93, p. 16-33, out. 2020.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. **A prescrição das pretensões coletivas**: análise dos efeitos nas demandas coletivas e individuais. São Paulo: LTr, 2022.

EÇA, Vitor Salino de Moura; SOARES, Saulo Cerqueira de Aguiar. Sistema de proteção à saúde do trabalhador no Brasil = Occupational health protection system in Brazil. **Revista de direito do trabalho**, São Paulo, v. 43, n. 182, p. 61-75, out. 2017.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Meio ambiente do trabalho: aspectos gerais e prope-  
dêuticos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15.ª Região**, Campinas, n. 20, p. 160-203, 2002.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. **Revista Ltr: legislação do trabalho**, São Paulo, v. 80, n. 4, p. 139-165, abr. 2016.

MENDES, René. A atualidade de Ramazzini, 300 anos depois. *In*: Ramazzini, Bernardino. **As doenças dos trabalhadores**. Trad. de Raimundo Estrêla. 4. ed. São Paulo: Funda-  
centro, 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasília. **Convenções: C81** – Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_235131/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235131/lang--pt/index.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenções: C155** – Segurança e Saúde dos Trabalhadores. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_236163/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasília. **Notícias:** Eliminar a violência e o assédio no mundo do trabalho – Convenção 190. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/pt/noticias/WCMS\\_831984/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/pt/noticias/WCMS_831984/lang--pt/index.htm). Acesso em: 5 jan. 2023.

Ramazzini, Bernardino. **As doenças dos trabalhadores**. Trad. de Raimundo Estrêla. 4. ed. São Paulo: Fundacentro, 2016.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito ambiental do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2002.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICA, DEMOGRAFIA E ATUÁRIA. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, v. 26, n. 9, set. 2021.

TIMBÓ, Maria Santa Martins; EUFRÁSIO, Carlos Augusto Fernandes. O meio ambiente do trabalho saudável e suas repercussões no Brasil e no mundo, a partir de sua evolução histórica. **Pensar**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 344-366, jul./dez. 2009.

# **PARTE IV**

TRABALHO INSALUBRE  
E INSEGURO. TUTELAS,  
COMPENSAÇÕES E  
REPARAÇÕES



# **A PROTEÇÃO AO BEM-ESTAR DO TRABALHADOR NA LIMPEZA URBANA: AVANÇOS E LACUNAS DA NORMA REGULAMENTADORA N. 38.**

**Lelio Bentes Corrêa**

Presidente do Tribunal Superior do Trabalho no biênio 2022-2024.  
Ministro do TST desde 2003. Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, Inglaterra.  
Ex-Membro da Comissão de Peritos em Aplicação de Normas Internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

**Helena Martins de Carvalho**

Mestra em direito, estado e constituição pelo programa de pós-graduação em direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Especialista em direito constitucional do trabalho pela Universidade de Brasília. Especialista em direito do trabalho e processo do trabalho pela Universidade Cândido Mendes. Assessora no Tribunal Superior do Trabalho.

## INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito, atual paradigma do constitucionalismo no Brasil, o ser humano, com sua dignidade intrínseca, ocupa posição de centralidade na ordem jurídica, social, econômica, cultural e institucional.<sup>1</sup>

O Constituinte originário, reconhecendo o sistema econômico capitalista adotado pelo Brasil, consagrou o valor social do trabalho como limite para o livre mercado, afirmando o papel estrutural do trabalho na construção da identidade, na formação da cidadania e na emancipação do ser humano.

Nesse contexto, a atividade econômica representa importante instrumento de geração de desenvolvimento social e de oportunidades de trabalho decente. Não interessa à sociedade brasileira uma livre iniciativa predadora, exploratória, e sim uma economia sustentável, sem espaço para a instrumentalização do cidadão-trabalhador em benefício do poder econômico. A esse respeito, a OIT afirma, na Declaração de Filadélfia, de 1944, que o trabalho não é uma mercadoria.

No mesmo documento, a OIT, reconhecendo a complexidade da condição humana e o caráter multifacetado da dignidade, afirma sincronicamente os direitos de trabalhadoras e trabalhadores ao bem-estar material e ao desenvolvimento espiritual,<sup>2</sup> assegurando tais aspectos indissociáveis da dignidade humana, do pleno exercício da cidadania e da emancipação por meio do trabalho.

O direito ao desenvolvimento espiritual constitui dimensão imaterial dos direitos trabalhistas, cuja promoção é pressuposto para a ampla concretização do direito fundamental ao trabalho digno.

Significa dizer que, para além da previsão de direitos fundamentais de cunho econômico imediato e de natureza eminentemente material, o ordenamento jurídico reconhece a pessoa humana em sua dimensão existencial, dotada de personalidade individual e de identidade social.

O direito à saúde, em sua tríplice dimensão de completo bem-estar físico, mental e social,<sup>3</sup> insere-se nesse espectro de natureza imaterial do patrimônio jurídico do ser humano, de modo que a saúde no trabalho deve ser reconhe-

---

1 DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 119.

2 Item II, alínea "a", da Declaração da Filadélfia.

3 Nesse sentido, a Organização Mundial da Saúde, em sua Constituição, afirma que "A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade."

cida em sua faceta de dimensão da personalidade humana, considerada em sua integralidade.

Em junho de 2022, a OIT, reconhecendo que a efetiva proteção e promoção à saúde do trabalhador é indispensável a qualquer sociedade que se considere democrática, justa e inclusiva, acrescentou ao seu rol de princípios e direitos fundamentais o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável.<sup>4</sup> Tais princípios e direitos constituem o patamar civilizatório mínimo que deve ser assegurado a todos os trabalhadores e trabalhadoras, constituindo os alicerces do que se entende por trabalho decente.

As breves reflexões aqui tecidas têm como ponto de partida o reconhecimento de que o ordenamento jurídico pátrio consagra, afirma e assegura o bem-estar de trabalhadoras e trabalhadores em sua tríplice dimensão (física, mental e social), abrangendo direitos essenciais à realização dos interesses básicos do ser humano: no plano individual, uma existência livre e, no plano coletivo, o livre desenvolvimento de uma vida de relações.

## **A NORMA REGULAMENTADORA N. 38 E A TUTELA DA SAÚDE NO TRABALHO DE LIMPEZA URBANA**

Em 16 de dezembro de 2022, foi publicada a Portaria n. 4.101, do Ministério do Trabalho e Previdência, que aprova a redação da Norma Regulamentadora (NR) n. 38, sobre segurança e saúde no trabalho nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Tal iniciativa configura importante marco na ampliação da promoção e da proteção do bem-estar de trabalhadores e trabalhadoras. Com efeito, a NR 38 dispõe sobre as medidas de observância obrigatória no ambiente de trabalho, a fim de preservar a saúde, em especial em sua dimensão física, assim como a segurança no trabalho.

---

4 Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilianoticias/WCMS\\_848148/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilianoticias/WCMS_848148/lang--pt/index.htm). Acesso em: 15 fev. 2023. Ao direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável somam-se: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. Conferir: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento**. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---i-lo-brasilianoticias/documents/publication/wcms\\_230648.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---i-lo-brasilianoticias/documents/publication/wcms_230648.pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

Uma das funções típicas da atividade de limpeza urbana é a coleta de resíduos sólidos. Coletores exercem suas atividades externamente, sob as mais diversas intempéries climáticas. Descem do caminhão ainda em movimento, empurrando pesados contêineres cuja carga fétida é despejada pelos trabalhadores no compartimento de carga traseiro de caminhões coletores.

O mecanismo de acoplamento dos contêineres ao basculante dos veículos, assim como o sistema de frenagem e aceleração, é conhecidamente estrondoso, o que causa evidente desconforto aos moradores das áreas residenciais onde o lixo é coletado em período noturno. É comum presenciar, ainda, o incômodo de transeuntes com o rastro de odor desagradável deixado pela carga dos caminhões.

Os coletores de lixo urbano, a seu turno, além de submetidos continuamente ao ruído dos caminhões, são expostos à proximidade com o lixo em si e com o mau cheiro dali emanado. Essa condição é acentuada pela forma de locomoção dos trabalhadores, que, ao longo dos percursos de coleta, permanecem dependurados sobre um estribo na traseira dos caminhões, sustentados apenas na força dos próprios braços. Na caçamba dos caminhões, destinada ao transporte do lixo, e também dos coletores, não há cinto de segurança, assentos ou teto, ficando os coletores expostos constantemente ao risco de queda, intempéries e outros acidentes.

O Ministério do Trabalho havia disponibilizado para consulta pública, no período de 31/1/2017 a 31/5/2017, o texto técnico básico para criação de NR referente às atividades de Limpeza Urbana.<sup>5</sup> O documento dedicava capítulo específico às atividades exercidas na coleta de resíduos sólidos, prevendo, entre outros: a) direito de recusa quando os resíduos oferecerem risco à sua saúde ou segurança, considerando-se inadequadamente acondicionados os resíduos que possibilitem cortes, perfurações, esforço excessivo, acidentes, vazamentos, derramamentos, espalhamentos e surgimento de animais peçonhentos ou vetores de doenças; e b) proibição do deslocamento de trabalhadores, mesmo em pequenos percursos, em estribos, plataformas, parachoques, assim como em carrocerias de caminhões, carretas, apoiados em tratores, bem como em outras situações que possam favorecer acidentes ou adoecimentos.

---

<sup>5</sup> O texto preliminar está disponível em: <http://consultas-publicas.mte.gov.br/inter/consultas-publicas/exibirnainternet/exibirnormasnainternet.seam?cid=395>. Acesso em: 27 jan. 2020.

Infelizmente, o direito de recusa e a proibição de deslocamento de trabalhadores na carroceria do caminhão foram suprimidos da redação final da NR 38.

Ademais, apesar da evolução jurídica que referida norma representa no que tange à tutela da saúde e da segurança no trabalho, ainda é preciso avançar, especialmente na proteção das dimensões mental e social da saúde de trabalhadoras e trabalhadores na limpeza urbana.

## **A PROTEÇÃO ÀS DIMENSÕES MENTAL E SOCIAL DA SAÚDE DE TRABALHADORES NA LIMPEZA URBANA**

Na dimensão mental e social do direito à saúde, constata-se os seguintes fenômenos nocivos ao bem-estar dos coletores na limpeza urbana: invisibilidade social, não reconhecimento, estigma, marginalização da proteção jurídica estatal e trabalho emocional exercido na gestão do nojo.

Para além da dimensão do bem-estar mental e social, tem-se que a invisibilidade social<sup>6</sup> afeta diretamente a proteção justrabalhista do direito à saúde de coletores na limpeza urbana. Com efeito, se os trabalhadores não veem valor em seus esforços, ficam menos propensos a buscarem apoio junto à opinião pública ou a se organizarem coletivamente, a fim de desafiar suas condições de trabalho por meio do sistema jurídico ou por meio do exercício do direito de resistência. Além disso, se a sociedade não reconhece determinada forma

---

6 “Quando direcionados aos trabalhadores da limpeza urbana, os olhares são maculados de sentimentos como a indiferença, a piedade e o medo, sinalizando um tipo de sociedade na qual se constitui e se articula um sistema de significações que procura definir pessoas e grupos, não a partir do que eles são ou deixam de ser, mas do que se imagina que eles sejam. Dessa maneira, os preconceitos e estigmas acabam por perverter e substituir a verdadeira identidade dos indivíduos e estes, ao invés de serem encarados como sujeitos de direitos, cuja identidade desvela o ser cidadão, são considerados sob diversos ângulos de visão: ora como dignos de pena, de dó e de piedade; ora como alvos de curiosidade, de pânico, de indiferença; ora julgados como objetos descartáveis e igualados a estes mesmos objetos.” Conferir: FREITAS, Maria Vany de Oliveira. **Entre Ruas, Lembranças e Palavras**: a trajetória dos catadores de papel em Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005, p. 163-164. De outro lado, segundo explica Fernando Braga da Costa, “A invisibilidade pública é sustentada por motivações psicossociais, por antagonismos de classe mais ou menos conscientes. O olhar personalizante, olhar de reconhecimento interpessoal, perde espaço para o olhar humilhante, olhar objetivamente, olhar reificado e reificante. A invisibilidade pública é cegueira psicossocial. Parece ser tanto mais automatizada quanto menor for o sentimento de comunidade que o cego tenha com o indivíduo que não foi visto. Parece haver mais consciência do cego sobre sua cegueira quanto maior for o grau de comunidade em que ele possa ingressar com quem ficou apagado” Conferir: COSTA, Fernando Braga da. Doze magistrados. *In*: **Vivendo o trabalho subalterno**: as experiências de doze magistrados. Rio de Janeiro: TRT1, p. 201.

de trabalho, essa desvalorização será refletida na atuação do Estado, que não proporcionará a devida proteção jurídica àquela atividade.<sup>7</sup>

Sem a pretensão de esgotar o tema, abordaremos os potenciais riscos à saúde mental e social de coletores na limpeza urbana sob o enfoque histórico do uso da linguagem e em perspectiva psicológica da gestão do nojo.

## DE “TIGRE” A “LIXEIRO”: A MARGINALIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO COM O LIXO A PARTIR DA HISTÓRIA DOS CONCEITOS

A história dos conceitos é importante chave de compreensão da dinâmica de invisibilidade social que acompanha coletores de lixo no tempo presente.<sup>8</sup> As expressões que designam os trabalhadores com o lixo vêm sendo historicamente aplicadas como símbolo de desprestígio social. As alterações linguísticas ocorridas entre as expressões “tigre”, “cabungueiro” e “lixeiro” denotam a utilização da linguagem como instrumento de reforço da desvalorização do trabalho com o lixo.

Segundo Marcelo Jasmin, “Experiências e noções que tratamos como naturais em nossa linguagem ordinária e em nossa convivência cotidiana são construções históricas e sociais socialmente definidas”.<sup>9</sup>

No estudo do passado recente, a história dos conceitos é importante chave de compreensão dos processos de invisibilidade social e de marginalização jurídica a que são submetidos os coletores de lixo urbano no tempo presente, desempenhando papel fundamental na construção da história social.<sup>10</sup>

---

7 CHERRY, Miriam A.; CRAIN, Marion; POSTER, Winifred R. Introduction: conceptualizing invisible labor. *In*: CHERRY, Miriam A.; CRAIN, Marion; POSTER, Winifred R. (ed.). **Invisible labor**: hidden work in the contemporary world. Estados Unidos: University of California Press, 2016, p. 5.

8 Koselleck afirma que “embora os conceitos compreendam conteúdos sociais e políticos, a sua função semântica, sua economia não pode ser derivada apenas desses mesmos dados sociais e políticos aos quais se referem. Um conceito não é somente o indicador dos conteúdos compreendidos por ele, é também seu fator. Um conceito abre determinados horizontes, ao mesmo tempo em que atua como limitador das experiências possíveis e das teorias. Por isso a história dos conceitos é capaz de investigar determinados conteúdos não apreensíveis a partir da análise empírica.” Conferir: KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, p. 109-110.

9 JASMIN, Marcelo. Futuro(s) presente(s). *In*: NOVAES, Adauto (org.). **Mutações**: o futuro não é mais o que era. São Paulo: Edições SESC, 2013, p. 381.

10 KOSELLECK, 2006, p. 116 e 118.

Um primeiro marco linguístico na análise da história material do trabalho com o lixo no Brasil é a catacrese do verbete “tigre”, resultando na degradação de seu significado:<sup>11</sup>

**tigre** *s.m.* (sXIV cf. FichIVPM) (...) **6** B ant. barril para transporte e despejo de matérias fecais **7** escravo ou criado encarregado desse serviço.<sup>12</sup>

Sobre a origem da utilização do termo “tigres” para denominar aqueles escravos responsáveis pelo transporte do lixo doméstico, há versões que remetem à imagem dos barris que, ao transbordarem, despejavam fezes nos corpos dos escravos, numa combinação de pele negra e dejetos que lembrava a pelagem rajada dos tigres.<sup>13</sup>

Essa alteração do conteúdo linguístico conferiu ao termo “tigres” um significado pejorativo que refletia, ao tempo em que reforçava relações de poder, dominação e hierarquia social. Ilustra, assim, como a interpretação das delimitações conceituais e do uso da linguagem ganham importância histórica ao contribuir para a compreensão dos conflitos políticos e sociais.<sup>14</sup>

Em 1891, apenas três anos após a abolição da escravidão, foram registradas pela primeira vez na língua portuguesa as palavras “cabungo” e “cabungueiro”:

**cabungo** *s.m.* (1891 cf. MS) B 1 utensílio de madeira para recolher fezes 2 m.q. PENICO 3 indivíduo sem asseio e trato; cabungueiro 4 pessoa a quem não se deve dar importância; cabungueiro.

**Cabungueiro** *adj.s.m.* 1 que ou aquele que transporta ou limpa o cabungo (‘utensílio’) 2 que ou o que não tem asseio; cabungo 3 que ou o que é desprezível; cabungo.<sup>15</sup>

O signo utilizado no sentido de “escravo ou criado encarregado do transporte e despejo de matérias fecais” foi paulatinamente substituído por outro

11 BECHARA, Evanildo. **Moderna Gramática da Língua Portuguesa**. 37. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira e Lucerna, 2009, posições 17289 e 17388. Arquivo kindle.

12 HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2.716.

13 SANTOS, Manuela Arruda dos. Cuidado com o tigre: o insalubre cotidiano da capital pernambucana nos tempos do Império. In: **Revista de História da Biblioteca Nacional**. Rio de Janeiro, abr./2008.

14 KOSELLECK, 2006, p. 103.

15 HOUAISS e VILLAR, 2001, p. 547.

signo, com significado diverso. O responsável pelo transporte do lixo deixa gradualmente de ser “tigre”, e passa a ser “cabungueiro”. Mesmo com a alteração terminológica, a marginalização social permanece nos significados atribuídos ao termo “cabungueiro”, “aquele que transporta ou limpa o cabungo”, “que é desprezível; cabungo”; ao passo que a palavra “cabungo” passou a designar “pessoa a quem não se deve dar importância; cabungueiro”.

Atribuiu-se socialmente à mesma palavra (“cabungueiro”) um significado referente à atividade exercida pelo indivíduo, e outro significado de caráter sócio-valorativo. A coexistência desses dois sentidos influencia diretamente na estratificação da hierarquia moral no trabalho e, mais especificamente, na desvalorização do trabalho com o lixo.

Trata-se de verdadeira batalha semântica, por meio da qual, servindo-se de novos conceitos, as classes dominantes inauguram designações da nova estrutura social,<sup>16</sup> perpetuando, no entanto, relações de invisibilidade social, marginalização jurídica e precarização do trabalho humano.

Atualmente, a desvalorização da profissão continua presente na utilização do signo da profissão em si:

**lixeiro** *s.m.* (1913 cf. CF) B 1 empregado público encarregado de recolher o lixo das residências [...].<sup>17</sup>

O processo de derivação sufixal do termo “lixo” evidencia a tendência socio-cultural de identificação dos trabalhadores a partir do objeto de seu trabalho, em uma dinâmica que desumaniza os coletores de lixo, tornando-os facilmente invisibilizados.<sup>18</sup>

---

16 KOSELLECK, 2006, p. 104.

17 HOUAISS e VILLAR, 2001, p. 1.774.

18 Nessa perspectiva, observa Maria Vany: “o indivíduo visto como lixo torna-se um objeto qualquer, desmerecedor de crédito; nada que ele faça tem sentido; sua existência é indiferente e lhe é negado o direito de escolher. Tais adjetivos opõem-se ao conceito de sujeito-trabalhador, aquele que cria, que transforma, que é digno de respeito, porque é o provedor de sua família”. FREITAS, 2005, p. 101. De outro lado, Fernando Braga da Costa relata, a partir de suas vivências como varredor ao longo da pesquisa empírica realizada para elaboração de sua tese de doutorado, que “O contato direto com o lixo, o contato do corpo com o lixo – lixo que não pertence nem foi fabricado pelos garis, matéria desprezada por terceiros – constitui uma das formas pelas quais esses homens entram em contato com o mundo. Entram em contato com o mundo através do lixo do mundo. Objetos e detritos desprezados por outras pessoas são uma das maneiras – não a única, talvez a mais frequente e intensa, carregada – por meio das quais esses trabalhadores se relacionam com pessoas a quem atendem. Isso não é simples. Esses homens entram em contato com outros homens através do lixo

Sobre a importância da utilização da terminologia adequada, Maria Vany de Oliveira Freitas, em sua tese de doutorado sobre os catadores de lixo em Belo Horizonte, pontua:

O olhar com “mau-olho” não era tão desconcertante quanto o rótulo de lixeiros porque, embora estivessem “misturados com o lixo”, eram trabalhadores e tinham consciência de que estavam ali, buscando “dos restos que as outras pessoas jogam fora”, o sustento da família.<sup>19</sup>

A autora salienta ainda que, “para os catadores, serem vistos com ‘olhar de piedade’ nem sempre lhes agrada. Pior ainda é o sentimento de estarem sendo iguados com os objetos com os quais lidam diariamente”.<sup>20</sup>

Nesse contexto, as opções terminológicas referentes ao trabalho com o lixo refletem e reforçam uma realidade histórico-social de não reconhecimento, marginalização e precarização.

Nota-se que a história dos conceitos tem papel instrumental na construção da história social, ou seja, da sucessão de acontecimentos e dinâmicas que dizem respeito às relações interpessoais. A partir da análise das mutações linguísticas dos verbetes “tigre”, “cabungueiro” e “lixeiro”, verifica-se que os trabalhadores com o lixo têm sido forçados a posições sociais de marginalização, humilhação e invisibilidade na história brasileira.<sup>21</sup>

Embora referidos termos não constem do texto da NR 38, verifica-se que tais avanços conceituais e terminológicos não foram acompanhadas pela revisão de outras normas do Ministério do Trabalho, em especial da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (2002), na qual ainda se encontra a vinculação do coletor de lixo doméstico ao termo “lixeiro” (Código 5142-05).<sup>22</sup>

Conclui-se, assim, que a afirmação da dignidade dos trabalhadores na coleta de lixo urbano pressupõe a ruptura com padrões linguísticos que reforçam e

---

de outrem.” COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Globo, 2004, p. 159.

19 FREITAS, 2005, p. 165.

20 *Ibidem*, p. 165.

21 A associação do ser humano que vive do trabalho de limpeza urbana com o objeto lixo, concreta e culturalmente considerado, não se restringe à língua portuguesa. Com efeito, no inglês britânico, tem-se a expressão *dustman*, no americano, *garbageman*, e, na língua espanhola, utiliza-se *basurero*.

22 Disponível em: <http://www.mtecho.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorEstrutura.jsf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

alimentam uma cultura de instrumentalização, mercantilização e desvalorização do trabalho humano. A adoção de terminologia adequada e digna para denominar as diversas formas de trabalho humano configura dimensão de concretização do direito fundamental à identidade social do trabalhador.

### **A PRÁTICA DA GESTÃO DO NOJO NA MORFOLOGIA DO TRABALHO NA COLETA DE LIXO URBANO: INSTRUMENTALIZAÇÃO DA EMOÇÃO E APROPRIAÇÃO DA INTIMIDADE DO TRABALHADOR PELO CAPITAL**

Outra possível fonte de sofrimento e, portanto, de adoecimento mental no trabalho, é a necessidade de gestão do nojo, a fim de que o trabalho com o lixo possa ser ininterruptamente executado. Nesse sentido, a dinâmica das atividades exercidas por coletores na limpeza urbana requer o desenvolvimento da habilidade de administrar a emoção básica do nojo, o que redundará em um processo de apropriação e controle da intimidade do trabalhador pelo capital.

É inegável que o contato físico com o lixo, seja por meio do tato, da visão ou do olfato, desperta a emoção do nojo.<sup>23</sup>

---

23 A título de ilustração, alguns trechos da pesquisa de Fernando Braga da Costa: “Existem aí algumas adversidades: nem todos os sacos de lixo encontram-se devidamente fechados, nem todos estão sem furos, a maioria deles está molhada; nem tudo que é lixo encontra-se acondicionado em sacos (há muita coisa em caixas de papelão ou esparramada, revirada); tudo cheira mal, fede demais, dói ao nariz; os olhos também sofrem: veem tudo aquilo, percebem insetos de todos os tipos e tamanhos, baratas, ratos, sujeira e restos de tudo o que se possa imaginar: comida, embalagens plásticas, latas, latinhas e latões, papéis, lixo de banheiro (como papel higiênico e absorventes femininos - todos usados, claro), peças de madeiras [...], utensílios de metal, parafusos, porcas, arruelas, coisas velhas em geral, objetos quebrados, [...] - tudo isso, muitas vezes, simplesmente jogado, atirado ao lixo sem cuidados preventivos”; “Fedia! Fedia demais, impregnando as narinas, os olhos e a garganta. O cheiro forte, ardido, retorna com as lembranças, ainda acompanha minha memória.”; “O gari fazia caras e bocas, às vezes resmungava alguma coisa, reclamava das pessoas supostamente responsáveis por permitir que a situação chegasse àquele ponto. Interessante, surpreendi-me com suas reações, imaginava que ele já estivesse acostumado àquelas circunstâncias, imaginava que fosse possível alguém se acostumar àquelas circunstâncias. Idiotia. Eu próprio nunca me acostumaria. Por que com os trabalhadores seria diferente? Por que supomos haver alguém que suporte tudo aquilo?”. Conferir: COSTA, 2004.

No mesmo sentido, Valquíria Padilha, ao pesquisar sobre o trabalho na limpeza de shopping centers, afirma que os trabalhadores lidam diariamente com substâncias como pó, sujeira, líquidos, dejetos e restos de comida. Substâncias que não são apenas materiais, pois carregadas “de significados socio-culturais como o sentimento de nojo e repugnância”. A autora ressalta que, “muitas vezes, esse tipo de tarefa impede que os trabalhadores consigam almoçar, pois eles sentem nojo e não conseguem nem comer.” Conferir: PADILHA, Valquíria. A demanda por trabalho emocional diante do nojo: um estudo com trabalhadores de limpeza de shopping centers. In: LIMA, Jacob Carlos (org.). **Outras sociologias do trabalho**: flexibilidades, emoções e mobilidades. São Carlos: Edufscar, 2013, p. 192.

William Ian Miller esclarece, em “A anatomia do nojo”, que tal emoção difere das demais devido à sua faceta aversiva, que invoca uma forte experiência sensorial de ser colocado em perigo pelo repulsivo, de estar bem perto dele, sentir seu odor, vê-lo ou tocá-lo. O nojo seria, assim, um sentimento de aversão a algo percebido como perigoso devido a seu poder de contaminar, infectar ou poluir por proximidade, contato ou ingestão.<sup>24</sup> Trata-se de uma emoção de distância, uma vez que afasta o sujeito daquilo que lhe causa repugnância.<sup>25</sup>

Nenhuma outra emoção, nem mesmo o ódio, retrata seu objeto de maneira tão pouco lisonjeira, e nenhuma outra emoção acarreta impressões tão concretamente sensoriais a respeito dele. Por esse motivo, o nojo é tido como “a mais visceral das emoções”.<sup>26</sup>

No entanto, por mais viscerais que sejam, as emoções constituem fenômenos altamente sociais, culturais e linguísticos. São sentimentos conectados a ideias, percepções e cognições, bem como ao contexto sociocultural em que faz sentido ter tais sentimentos e ideias. Assim, o nojo é uma emoção a respeito de algo e em resposta a algo.<sup>27</sup>

William Ian Miller refere-se ao nojo como “uma necessidade psíquica de evitar lembranças das nossas origens animais”,<sup>28</sup> ressaltando que trata-se de uma emoção singularmente humana, que necessita de ambiente favorável ao seu desenvolvimento.<sup>29</sup>

O autor destaca, ainda, que seu conteúdo varia de cultura para cultura, motivando e conformando o julgamento moral e social. Assim como ocorre com outras emoções, o nojo tem intenso significado político, na medida em que é empregado para hierarquizar a ordem social. A cultura é, portanto, determinante do nojo. É ela, e não a natureza, que traça as linhas entre contaminação e pureza, limpeza e sujeira, limites cruciais que o nojo é instado a policiar.<sup>30</sup>

---

24 MILLER, William Ian. **The anatomy of disgust**. Cambridge, Harvard Press, 1997, p. 6-9.

25 SOLOMON, Robert C. **Fiéis às nossas emoções: o que elas realmente nos dizem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 337.

26 MILLER, 1997, p. 9.

27 *Ibidem*, p. 7-9.

28 *Ibidem*, p. 6.

29 *Ibidem*, p. 12 - 14.

30 *Ibidem*, p. 6-15.

A organização e as condições do trabalho na limpeza urbana vêm exigindo que essa emoção seja controlada por trabalhadores e trabalhadoras. Isso porque o contato de coletores com o lixo é direto e permanente, de modo que um importante traço da personalidade a ser identificado na gestão estrutural do trabalho é a capacidade emocional de administração do nojo.<sup>31</sup>

Até os trabalhos essencialmente manuais e de esforço físico, como o realizado por coletores de lixo urbano, possuem dimensão emocional que pressupõe a capacidade de administração dos sentimentos suscitados pela própria dinâmica de trabalho. Esse trabalho ou gestão das emoções consiste na tentativa de mudar o grau ou a natureza daquilo que se sente.<sup>32</sup> Assim, a administração do nojo no trabalho de coleta de lixo parece estar intimamente ligada à capacidade de repetição de uma tarefa nitidamente desagradável e, em última análise, à fluidez do serviço como um todo.<sup>33</sup>

Nesse contexto, ocorre uma dissonância emocional entre o que o trabalhador efetivamente sente e o que ele quer sentir, influenciado pelo que ele crê que deve sentir em determinada situação. Sendo o trabalho uma das principais fontes de construção da identidade do ser humano, ninguém quer sentir nojo de seu objeto de trabalho.<sup>34</sup>

Nas atividades que envolvem contato com o público, trabalhadores desenvolvem uma “atuação superficial”, performando emoções na superfície da aparência. Enganam os outros, mas não a si mesmos. No caso dos trabalhos de coleta de lixo, no entanto, exige-se implicitamente uma “atuação profunda”, que engloba todo o ser, de forma que o trabalhador precisa convencer a si mesmo da sinceridade emocional daquilo que expõe.<sup>35</sup> O trabalhador engaja sua sub-

---

31 A respeito do tema, conferir: PADILHA, 2013, p.183-211.

32 HOCHSCHILD, Arlie Russel. **Managed Heart**: commercialization of human feeling. Estados Unidos: University of California Press, 2003, p. 3-23.

33 O conceito de “trabalho emocional” foi formulado pela socióloga Arlie Hochschild, na década de 1980. Trata-se daquele trabalho que requer que o indivíduo “induza ou suprima um sentimento a fim de sustentar um semblante externo que produz o estado de espírito esperado em outros.” Esse tipo de trabalho exige uma coordenação entre mente e sentimentos, o que muitas vezes reflete profundamente na formação da personalidade. O termo é utilizado, portanto, como a administração de sentimentos a fim de criar uma “atitude facial e corporal publicamente observável, contexto em que “o trabalho emocional é vendido em troca de um salário, assumindo, portanto, valor de troca”. *Ibidem*, p. 7.

34 PADILHA, 2013, p. 183-201.

35 HOCHSCHILD, 2003, p. 37-42.

jetividade no trabalho,<sup>36</sup> e as regras referentes aos sentimentos passam a ser estabelecidas não mais na esfera de subjetividade do cidadão que trabalha, mas na esfera pública da relação entre capital e trabalho.

O problema, do ponto de vista sociológico e jurídico, não está no trabalho emocional em si, mas no sistema subjacente de relações entre capital e trabalho que intensificam o custo psicossocial dessa gestão de emoções.<sup>37</sup>

Segundo Valquíria Padilha, o trabalho emocional no lixo é exigido não apenas a partir de interações sociais, mas também em razão dos objetos materiais (como restos de comida, embalagens, líquidos e substâncias descartadas), corpos e arquiteturas (como a infraestrutura de transporte de resíduos sólidos, os caminhões de lixo, os uniformes) que atravessam aquelas interações.<sup>38</sup>

O usuário do serviço de limpeza pública comumente sente nojo do odor do caminhão de lixo, ou do contato com substâncias e restos descartados nas ruas. O trabalhador na coleta de lixo urbano, no entanto, precisa transmutar o sistema emocional que é inerente à sua individualidade, como dimensão da sua personalidade, de modo que sua resistência ao sentimento de nojo possa ser utilizada com valor de troca, na medida em que essa capacidade interfere diretamente na continuidade e eficácia do serviço prestado.<sup>39</sup>

Trata-se, segundo Valquíria Padilha, da “comercialização da vida íntima à medida que os trabalhadores se tornam alienados de seu trabalho físico e emocional”.<sup>40</sup>

Considerando que corpo e mente humanas são dimensões da intimidade, e que reações psíquicas aos estímulos externos dizem respeito à subjetividade do indivíduo, essa cruel dinâmica psicolaboral consubstancia manifesta violação do direito fundamental à intimidade do trabalhador. Hannah Arendt esclarece que o corpo humano – nele compreendidas a função vital de pensar e, conseqüentemente, as reações psíquicas – “é o único bem que o indivíduo jamais poderia compartilhar com outro, mesmo que desejasse fazê-lo. Nada,

---

36 PADILHA, 2013, p. 186-187.

37 HOCHSCHILD, , 2003, p. 11-12.

38 PADILHA, 2013, p. 191-194.

39 HOCHSCHILD, 2003, p. 19.

40 PADILHA, 2013, p. 190.

de fato, é menos comum e menos comunicável [...] que o que se passa dentro de nosso corpo, seus prazeres e dores, seu labor e consumo”.<sup>41</sup>

Gerir um sentimento é uma arte fundamental na vida em sociedade, e o custo dessa prática normalmente é recompensado pelos benefícios dela advindos. No entanto, o trabalho emocional realizado a partir da transmutação de um sentimento emprestado à dinâmica organizacional afeta o grau com que se percebe esse sentimento, às vezes até mesmo a própria capacidade de senti-lo, e, por fim, o que ele diz a respeito de quem o sente.<sup>42</sup>

Desse modo, o debate em torno do trabalho emocional deve ser realizado em perspectiva multidisciplinar, incluindo as implicações físicas e psicológicas do trabalho emocional, o custo humano da instrumentalização das emoções no ambiente de trabalho e, principalmente, o papel do Direito na proteção integral do cidadão-trabalhador.<sup>43</sup>

Ademais, o conceito de trabalho emocional deve ser desenvolvido em seu caráter multifacetado, abrangendo as dimensões da personalidade e da identidade social do trabalho.<sup>44</sup> Afinal, as emoções fornecem a base dos traços de personalidade, da subjetividade e da identidade social,<sup>45</sup> de modo que as pessoas passam a se compreender e autodeterminar a partir da função significativa

---

41 ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense, p. 124.

42 HOCHSCHILD, 2003, p. 21.

43 Christophe Dejours esclarece que “ao lado dos aspectos clássicos da exploração da força física, existe uma vertente do trabalho humano ignorada até agora. Na maioria das tarefas, mesmo as mais desqualificadas, a exploração passa também pela profundidade do aparelho mental. Essa observação tem, provavelmente, uma grande importância, pois ela é de natureza a fazer reconsiderar as teorias econômicas da força de trabalho. Com efeito, parece que a exploração do corpo passa sempre e necessariamente por uma neutralização prévia da vida mental, através da organização do trabalho. A submissão dos corpos só seria possível por meio de uma ação específica sobre os processos psíquicos, etapa fundamental, cujas peças podem ser desmontadas. Tornar dócil um corpo não é coisa simples, pois ele, normalmente, está submetido a seu chefe natural, chamado “personalidade”. A desapropriação do corpo só é possível graças a uma operação específica sobre a estrutura da personalidade, cujos efeitos, duráveis ou reversíveis segundo o caso, fazem parte integrante da carga de trabalho. Assim, a “carga psíquica” de trabalho não seria apenas um efeito acessório do trabalho, mas resultaria, exatamente, de uma etapa primordial, da qual dependeria a submissão do corpo, etapa cujo sucesso seria assegurado pela própria organização do trabalho.” DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 136.

44 PADILHA, Valquíria. A demanda por trabalho emocional diante do nojo: um estudo com trabalhadores de limpeza de shopping centers. In: LIMA, Jacob Carlos (Org.). **Outras sociologias do trabalho: flexibilidades, emoções e mobilidades**. São Carlos: Edufscar, 2013, p. 183-205.

45 MILLER, William Ian. **The anatomy of disgust**. Cambridge, Harvard Press: 1997, p. 8.

dos sentimentos, e a distorção comercial das emoções torna-se expressiva como um “custo humano do sistema capitalista”.<sup>46</sup>

A respeito da regulamentação jurídica dessa distorção comercial, constava expressamente do documento inicialmente publicado pelo Ministério do Trabalho, com o texto submetido à consulta pública, a previsão de implementação de condições de trabalho que eliminassem a necessidade da gestão do nojo: “2.11 – O empregador deverá buscar soluções para que os odores provenientes dos resíduos sejam eliminados ou neutralizados, de forma a diminuir o impacto causado aos trabalhadores e a terceiros”.

Tal previsão, no entanto, foi eliminada da versão final da NR-38, sendo inequívoco que tal supressão resultou em importante lacuna no que tange à proteção da dimensão psicossocial do bem-estar de coletores, considerando a relevância da prática de administração do sentimento de nojo para a organização do trabalho.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Previdência são fundamentais para a proteção da saúde e da vida de trabalhadores e trabalhadoras. Advogar sua revogação ou flexibilização é, sem dúvida, caminhar na contramão da história, especialmente tendo em vista a elevação da proteção à saúde e segurança no trabalho ao patamar de princípio fundamental, pela OIT.

Nesse sentido, a publicação da NR 38 pelo Ministério do Trabalho, sobre trabalho na limpeza urbana, representa importante avanço jurídico e social. No entanto, para a efetiva ampliação do patamar civilizatório mínimo de proteção à saúde de tais trabalhadores, sobejam ainda importantes desafios, especialmente no que tange ao reconhecimento das dimensões mental e social do bem-estar humano.

Nesse contexto, merece destaque a importância da mobilização coletiva para a construção, a partir do diálogo social, de um sistema protetivo que efetivamente contemple os interesses de trabalhadores e trabalhadoras. Não há espaço, no ordenamento jurídico brasileiro ou internacional, para uma organização do trabalho descomprometida com a dimensão existencial do cida-

---

46 HOCHSCHILD, 2003, p. 22.

dão-trabalhador, ou seja, que além de não lhe trazer sofrimento, permita-lhe o pleno desenvolvimento como indivíduo social.

Com efeito, sendo o trabalho um direito fundamental previsto no artigo 6.º da Constituição da República, e sendo a dignidade humana valor basilar do ordenamento jurídico no Estado Democrático de Direito, compreende-se que o trabalho valorizado pelo Texto Constitucional é o **trabalho digno**, ou seja, aquele no qual os direitos fundamentais são protegidos.

Exsurge, daí, a necessidade de ampliação do arcabouço de normas trabalhistas protetivas nas atividades de limpeza urbana, a fim de que se promova a concretização do direito humano a um trabalho decente, cujas organização e condições promovam efetivamente o bem-estar mental e social de trabalhadoras e trabalhadores.

# **INSALUBRIDADE POR HIGIENIZAÇÃO E COLETA DE LIXO EM BANHEIRO PÚBLICO OU COLETIVO DE GRANDE CIRCULAÇÃO: OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI?**

**Alexandre Pimenta Batista Pereira**

Doutor e mestre em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Juiz do trabalho substituto do TRT da 3.<sup>a</sup> Região. Professor do curso de direito e de mestrado em gestão integrada do território na Universidade Vale do Rio Doce.  
*E-mail:* pereira@trt3.jus.br. *Currículo lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2914423560456311>.

## INTRODUÇÃO

A importância da analogia, decisão por equidade ou uso do raciocínio de equiparação envolve técnicas decisórias de julgamento, a serviço da justiça. Está muito claro, até mesmo lugar comum, dizer que a atividade sentencial não se limita a um raciocínio robótico de incidência de subsunção por meio do qual o julgador estaria adstrito a dar um conteúdo resolutório com extração propositiva dos componentes, sem espaço para um viés interpretativo.<sup>1</sup>

Evidente que a busca pela compreensão de valores, caminho de construção da verdade e alcance do justo, supera uma configuração estanque de moldura estigmatizada aos vetores linguísticos. Tanto mais se almeja a justiça, quanto mais se coloca o aplicador afastado das linhas congruentes das palavras normativas. Afinal, “a letra mata, mas o Espírito vivifica”.<sup>2</sup>

As reflexões são, aqui, travadas em torno da aplicação da súmula 448 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), quanto à hipótese de previsão do adicional de insalubridade ao trabalho de higienização e coleta do lixo em sanitários públicos ou de grande circulação. Abarcaria o anexo 14 da Norma Regulamentadora (NR) n. 15 do Ministério do Trabalho parâmetro de insalubridade, em nível máximo, por ocasião do contato permanente com agente biológico, na situação de limpeza de banheiros e remoção de lixo em ambiente público ou com ampla movimentação? O contexto sumular estaria a prever obrigação não contida em lei, tomando-se como referência a positividade do novel artigo 8.º, § 2.º, CLT, com redação conferida pela Reforma Trabalhista?

## 2 O ENTENDIMENTO DO ANEXO 14 DA NORMA REGULAMENTADORA 15 MTE A PARTIR DA SÚMULA 448 TST

A caracterização de atividade a envolver agente biológico é dada por avaliação qualitativa. O anexo 14 da NR 15 com redação aprovação pela Portaria da Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (SSST) n. 12, de 12 de novembro de 1979, cuida de destacar o enquadramento de ambiente insalutífero, em grau máximo, quanto ao “trabalho ou operações em contato permanente com lixo urbano (coleta e industrialização)”.

---

1 ASCENSÃO, 1984, p. 473.

2 BÍBLIA SAGRADA, 1956, p. 2.219, 2.ª Epístola aos Coríntios 3, 6.

Relativamente à compreensão da matéria, a jurisprudência do TST acabou por consolidar o disposto na súmula 448 TST, abaixo transcrita:

ATIVIDADE INSALUBRE. CARACTERIZAÇÃO. PREVISÃO NA NORMA REGULAMENTADORA n. 15 DA PORTARIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO n. 3.214/78. INSTALAÇÕES SANITÁRIAS.

I – Não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

II – A higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, por não se equiparar à limpeza em residências e escritórios, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, incidindo o disposto no Anexo 14 da NR-15 da Portaria do tem n. 3.214/78 quanto à coleta e industrialização de lixo urbano.

Observe-se que a redação da súmula 448 TST tem como referência a conversão da Orientação Jurisprudencial n. 4 da SBDI-I TST, a partir da Resolução 194/2014 TST, que cuida de pontuar a exclusão do parâmetro de ambiente insalubre, a envolver limpeza em residências e escritórios, em razão da ausência de classificação da atividade como lixo urbano.

Com efeito, é imprescindível o ordenar da atividade como insalubre, a partir da referência em portaria ministerial. A regulamentação do ambiente insalubre, com a respectiva concessão do adicional, está a exigir atuação legislativa, à luz do disposto no inciso XXIII do artigo 7.º da Constituição da República.

O artigo 190 da Consolidação das Leis do Trabalho dispõe sobre a imprescindibilidade do quadro das atividades e operações insalubres, tendo por base normas, aprovadas pelo Ministério do Trabalho sobre “os critérios de caracterização da insalubridade, os limites de tolerância aos agentes agressivos, meios de proteção e o tempo máximo de exposição do empregado a esses agentes”.

Não é suficiente o trabalho técnico pericial a prever o enquadramento do território como ambiente insalutífero. Urge que a previsão esteja dimensionada por meio de normativa ministerial, com fincas no primado da legalidade.

A Súmula 448 TST cuidou, assim, de trazer bases hermenêuticas para a capitulação da seara insalubre, em grau máximo, prevista no anexo 14 da NR 15 MTE, a partir da interpretação do conceito de “trabalho ou operação, em contato permanente com lixo urbano”, à luz do substantivo “coleta”, explicitamente ventilado na normativa ministerial.

Evidente que o ato de limpeza e higienização em banheiro não envolve “industrialização” do lixo urbano. O processo de industrialização objetiva tratamento e hábito saudável do ambiente, de modo a superar os danos e impactos ambientais, buscando uma ocupação humana mais saudável, pela integração com o meio e cuidado com os resíduos.<sup>3</sup>

Assinale-se que o artigo 5.º do Decreto n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022, referente à Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem como espectro o procedimento de recolha e coleta, abrangendo acondicionamento, segregação e destinação final dos resíduos. Inclusive, o sistema de coleta seletiva, a ser progressivamente implementado de acordo com as metas públicas, está a envolver separação dos resíduos secos, além de segregação dos rejeitos – artigo 8.º Decreto n. 10.936/2022.

O consolidado no parâmetro sumular da colenda Corte Superior trabalhista busca delinear a abrangência da semântica ao verbete “coleta”, dimensionado no trabalho ou operação com lixo.

Óbvio que o coletor de lixo domiciliar ou mesmo o varredor de rua, atuando como gari ou margarida, registrados pela sigla “5142” da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho, são capazes de terem contato com o lixo, porque responsáveis pela coleta das sacolas nos ambientes dedicados em espaço público.<sup>4</sup>

A norma ministerial não cuida, inclusive, de cindir o rotular entre o profissional gari, que labora na varrição, ao que exerce a atividade direta da coleta.

A tipificação do anexo 14 da NR 15 MTE cuida, justamente, de proceder à qualificação do caracterizar da nocividade, tendo em vista a permanência de contato com o lixo urbano. A atividade de varrição está inserida no âmbito da coleta e industrialização, em razão da constante ameaça de contaminação por substâncias biológicas – dejetos humanos, excrementos e restos animais – que lida este profissional.

Assim como o varredor, o coletor do lixo retira a sujeira, propiciando a higiene no meio. A própria semântica da profissão – lixeiro – carrega consigo a missão de providenciar o esmero e a ordem, em um ambiente longe de perfumado e sereno.

---

3 MUCELIN e BELLINI, 2008, p. 111.

4 CBO – Classificação Brasileira de Ocupações – Ministério do Trabalho.

Ululante perceber a existência de agentes nocivos, maléficos em potência a prejudicar a saúde do trabalhador, à medida que o profissional, em um espaço de amplitude, está em contato direto com a sujeira, dejetos, produtos contaminados ou objetos para descarte.

O trabalhador que se obriga ao recolhimento do lixo, destinado ao ambiente público ou local de grande circulação, está em potencial estado de maior risco de contaminação com o agente biológico. A valoração do perigo humano deve ser sopesada na situação concreta.

Registre-se que, referente ao CBO 5142 – trabalhadores nos serviços de coleta de resíduos, de limpeza e conservação de áreas públicas – além do profissional coletor de lixo domiciliar, varredor de rua e coletor de resíduos sólidos de serviços de saúde, existe, com merecido destaque, o “trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas”.<sup>5</sup>

De certa maneira, o próprio Ministério do Trabalho, quanto à criteriologia da classificação ocupacional, cuida de inserir o trabalho do limpador de espaço público na dimensão da coleta de resíduos.

A tarefa empreendida pela Corte Superior Trabalhista, ao destacar a atividade do trabalhador que faz higienização de sanitários, em locais públicos ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, foi fazer, tão só, um enquadramento normativo à situação pragmática. A parametrização sumular envolve um exercício hermenêutico, voltado à casuística decisória.

Neste primado, destacam-se duas situações de risco: a instalação pública, que independe do número de pessoas ou usuários, e o sanitário privado em local de grande circulação. Desconsidera-se, na topologia sumular, quanto à caracterização da insalubridade, a limpeza em ambientes reservados ou centros privados de pequena circulação.

Uma dosimetria interpretativa exige-se quanto ao enquadramento de sanitários coletivos de grande circulação. Existiria uma definição ou parâmetro quanto ao banheiro em local de grande circulação?

Pensamos que sim.

Uma pista classificatória do ambiente de grande circulação – e respectivo contingente de pessoas – está colocada na NR 24 MTE, ao tratar das condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho, prevendo, no item 24.2.2, com redação dada pela portaria SEPRT n. 1.066/19, a proporção mínima de uma

---

5 CBO – Classificação Brasileira de Ocupações – Ministério do Trabalho.

instalação sanitária para cada grupo de 20 (vinte) trabalhadores ou fração, separadas por sexo.

Com esse desiderato, um indicativo ao local de grande circulação, para os fins ministeriais, seria constatado a partir do uso superior a 20 trabalhadores, pelo menos. Se o ambiente não tiver frequência de um número considerável de pessoas (não superando 20 usuários, consoante marco da NR 24), não há falar de enquadramento da insalubridade. Cuida-se do caso de limpeza em residência e escritórios privados, com acesso restrito a clientes.

Ainda, a análise do experto não pode descurar, para fins de incidência do conceito de coleta do lixo urbano, padronizado no anexo 14 da NR 15 MTE, a hipótese da recolha dos dejetos no território inóspito. A higienização sem a retirada do lixo não faz por prevalecer o enlace de subsunção à portaria ministerial.

Comuns são as situações em que o trabalhador, para promover a limpeza do local, faz a varredura dos agentes e a remoção da sujidade justamente a partir da retirada dos dejetos, colocados nas lixeiras e depósitos para guarda. Incontestável, assim, o ambiente pernicioso.

O reconhecimento dos riscos identifica o viés de potencial dano, por meio de um juízo de possibilidade significativa de ocorrência. O trabalhador que tem como função a higienização do local, pela coleta do lixo em espaço público ou de grande circulação, está submetido a risco em sua saúde. A nocividade e o perigo ao trabalhador são evidentes, tendo por norte o contato com agentes biológicos, consistentes em bactérias, fungos e excrementos.

### **3 SITUAÇÕES PRAGMÁTICAS E ENQUADRAMENTO LEGAL: A IMPORTÂNCIA DA HERMENÊUTICA JURÍDICA**

O consolidado na Súmula 448, II, TST não cria nova hipótese de incidência do adicional de insalubridade, desconsiderada em lei.

O viés sumular cuida, apenas, de interpretar o disposto no Anexo 14 da NR 15 do MTE, relativamente à expressão “coleta e industrialização de lixo urbano”, de modo a estabelecer seu sentido e alcance.

Registre-se que, como visto, não é qualquer limpeza de banheiro a conferir ensejo para incidência do adicional de insalubridade em grau máximo, mas apenas as tarefas realizadas em banheiros públicos ou coletivos de grande circulação, à medida que trazem consigo potencial risco maior ao profissional que se dedica à tarefa nestes locais.

O fluxo de indivíduos, nestes ambientes, aumenta o grau de vulnerabilidade em razão do contato com o agente biológico nocivo. O fornecimento de equipamento de proteção individual não neutraliza a malignidade.

É imprescindível a perenidade à exposição já que se exclui da incidência insalubre o caráter episódico ou em situação temporal extremamente reduzida. O raciocínio do trabalho ou operação “em contato permanente” com o agente é trilhado, de modo analógico, ao consolidado na Súmula 364 TST, que exclui do pagamento o convívio eventual, assim considerada o fortuito, ou o habitual de tempo extremamente reduzido.

O juízo de compreensão normativa é essencial ao operador do direito. A sentença representa a consolidação valorativa do preceito da persuasão racional e convencimento motivado, à luz do artigo 93, IX, da Constituição da República. O enquadramento do conceito de coleta do lixo urbano, por meio da equiparação ou analogia, a partir da comparação entre o gari coletor ao profissional que realiza a higienização em local público ou retirada do lixo em ambiente de grande circulação, tem por corolário uma premissa essencial de aplicação jurídica. A interpretação consolida um agir comunicativo, como faz a Súmula 448 TST.

A linguagem humana está em permanente ação. Os participantes têm por objetivo chegar à compreensão ou à maneira de ver em comum. “Contudo, a metáfora visual do observador que vê algo não deve obscurecer o fato de que a linguagem utilizada performativamente está inserida em relações mais complicadas do que a simples relação sobre (e do que o tipo de intenções correlacionado com ela)”.<sup>6</sup>

Existe na linguagem uma intenção oblíqua do discurso em perspectiva do pano de fundo das suposições e práticas. Na visão habermasiana, encontra-se a função da linguagem ligada a reprodução cultural, integração social e socialização da interpretação das necessidades.<sup>7</sup>

A constituição dos sentidos tem por base uma relação semiológica. A interpretação pressupõe um “nós que compreende e interpreta o sentido das proposições, mediadas pelos sinais linguísticos”. O conhecimento é visto como “compreensão comunicativa e formação do consenso sobre algo”.<sup>8</sup>

---

6 HABERMAS, 1989, p. 41.

7 *Ibidem*, p. 41.

8 LONGHI, 2005, p. 18.

A hermenêutica jurídica visa promover o significado por meio da exteriorização simbólica. A relação entre sujeito e objeto representa a marca de um caminho de universalidade pela estrutura do agir, orientado pelo entendimento, à luz da relação entre o mundo da vida e da sociedade.<sup>9</sup>

Missão importante do operador do direito consiste em determinar a intenção do legislador. É necessário promover a interpretação sistemática da norma, já que “interpretar logicamente um texto de Direito é situá-lo ao mesmo tempo no sistema geral do ordenamento jurídico”.<sup>10</sup>

A interpretação sensata (*sinnvolle Auslegung*) considera, pois, a via finalística do preceito, já que os valores em sociedade são baseados em ações racionais de comunicação.<sup>11</sup>

A esse respeito, vale a pena trazer em discussão o § 2.º do artigo 8.º CLT, com redação trazida pela Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017), ao prever que “súmulas e outros enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não estejam previstas em lei”.

Uma leitura rasa do referido parâmetro celetário poderia levar a uma ideia de censura ao Poder Judiciário que não pode criar obrigações não amparadas em lei.

Na verdade, a expressão do § 2.º do artigo 8.º CLT solidifica o mote do inciso II do artigo 5.º da Constituição da República, vetor do princípio da legalidade, por meio do qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Deveras, não é dado ao intérprete o poder de deformar o conteúdo legislativo. Mas se deve buscar a intenção do legislador, libertando-se ao apego da lei, ao se verificar, por meio de fatos supervenientes, a inexistência de correspondência direta entre a letra, pontificada no espaço normativo, com a referência das situações da vida.<sup>12</sup>

---

9 BETTINE, 2021, p. 28.

10 REALE, 2001, p. 262.

11 POTACS, 2019, p. 189.

12 REALE, 2001, p. 268.

A interpretação marca a correspondência aos objetivos e fins sociais – artigo 5.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A determinação do sentido e alcance da lei é missão essencial do aplicador juslaboral.

O processo interpretativo obedece a uma captação do valor, inserido na estrutura legislativa, inseparável à noção de sistema.<sup>13</sup> Não é exagerado falar que a atividade judicante, por envolver valoração apartada de uma lógica dedutiva e mecânica, é sempre criativa.<sup>14</sup>

A compreensão estampada no verbete sumular da Corte trabalhista representa a concretização da aplicação normativa, tendo por base o alcance do valor do justo, feito pelo intérprete autorizado. O raciocínio, constatado no matiz interpretativo, faz uma ponderação (*Abwägung*) para atingir a vontade do legislador, sem descurar do sentido normativo abstrato e objetivo – *objektiv-te-leologische-Auslegung*.<sup>15</sup>

A Súmula 448, II, TST consolida a premissa interpretativa do conceito de recolhimento do lixo, contido no espaço urbano. O entendimento é comedido, na medida em que retira a caracterização do recolhimento do lixo em um espaço privado, e, também, restrito, sem conferir peso à promoção da higiene em ambiente menor, com redução de risco do trabalhador e sem potencial ofensivo.

A função do proceder ao enquadramento semântico entre a pragmática da vida e o desenho jurídico é atributo jurisdicional. No caso da Súmula 448, II, TST, a Corte Superior trabalhista não fez criação de obrigação não amparada em lei, mas, sim, buscou construir o entendimento jurisdicional típico, ao entender pela constatação da coleta do lixo no caso da higienização em espaço propulsor de contágio com o agente biológico, na busca da *ratio* normativa. A figura da construção interpretativa é a base da justiça, superando um predicado de positividade restrita.

A evidência da possibilidade de contágio do trabalhador, que está a proceder limpeza em local público ou de grande circulação, apta a gerar dano irreparável, é a mesma do coletor gari. O perigo da proximidade com as substâncias nocivas ameaça as condições de vida do trabalhador.

---

13 *Ibidem*, p. 272.

14 RECASÉNS SICHES, 1956, p. 202.

15 RÖHL e RÖHL, 2008, p. 622.

#### 4 ALGUMAS DECISÕES PARA DESTAQUE

A limpeza e coleta de lixo em residência ocupada por 50 empregados de empresa de engenharia dá ensejo ao adicional de insalubridade para a empregada faxineira. A limpeza em sanitários e recolha de dejetos na ocupação, com considerável número de pessoas, traduz o conceito de lixo urbano e não simplesmente lixo doméstico. O uso de luvas, a fim de providenciar limpeza em sanitários de uso coletivo, não é suficiente a impedir o contato da trabalhadora com o agente nocivo.<sup>16</sup>

Auxiliares de serviços gerais, responsáveis pela limpeza de banheiro em indústria de plástico, tem direito ao recebimento do adicional de insalubridade, em grau máximo, em atenção à presença dos agentes biológicos agressivos ao organismo humano, por fazer higienização em sanitários de grande circulação. O asseio e a conservação de banheiros, nestes locais, fazem que os trabalhadores tenham que lidar com um volume significativo de dejetos, caracterizando a coleta de lixo urbano. Existe tratamento diferenciado ao faxineiro que promove limpeza e coleta nos locais com trânsito elevado e indistinto de pessoas por força dos potenciais malefícios à saúde, fruto dos agentes biológicos reconhecidamente agressivos ao organismo.<sup>17</sup>

A análise da questão a envolver o enquadramento do agente insalubre traduz-se em parâmetro qualitativo, não cabendo ao Judiciário e às partes promover a redução do agente nocivo. Não há possibilidade de redução do espectro do agente danoso, neste caso, já que a questão tem por base um matricial qualitativo de exame. O pagamento do adicional aos trabalhadores que fazem a recolha do lixo e higienização nos sanitários públicos ou coletivos de grande circulação é caracterizado em grau máximo, e não em nível médio.<sup>18</sup>

A limpeza de banheiro, feita em pequeno fluxo de pessoas, não é equiparada à coleta do lixo urbano. A higienização em espaço restrito, como escritório e loja, destinado apenas a funcionários ou fornecedores, não é equiparada à coleta do lixo urbano, para os fins ministeriais.<sup>19</sup>

---

16 TST, 2014.

17 TST, 2021.

18 TST, 2022.

19 TRT18, 2019.

Entendendo pelo consolidado na súmula 448 TST apresentar uma obrigação não prevista em lei, a 5.<sup>a</sup> Câmara do Tribunal Regional do Trabalho da 12.<sup>a</sup> Região negou a hipótese de que a limpeza de banheiros de uso público ou coletivo pudesse ser base de incidência do adicional de insalubridade. Neste caso, o juízo de primeira instância decidiu que não se poderia equiparar a limpeza em locais restritos com higienização em espaço de grande rotatividade, como *shoppings* e rodoviárias. A Câmara do Regional catarinense expressou posicionamento ainda mais draconiano quanto ao pagamento do adicional. “Para que a atividade ensejasse o pretense pagamento do adicional, seria necessário que a construção jurisprudencial a equiparasse à coleta e industrialização de lixo urbano, e não que se valesse de sua dessemelhança da limpeza de residências e escritórios”.<sup>20</sup>

A limpeza cotidiana em vários quartos e banheiros de hotel, efetivada pela camareira, caracteriza ambiente insalubre em grau máximo. No local, por existir rotatividade e grande circulação de pessoas, promove-se exposição da trabalhadora ao risco diário pela higienização no meio. A limpeza de múltiplos banheiros em espaço hoteleiro é equiparada à coleta de lixo urbano e não simples recolha de lixo doméstico, em residências e escritórios.<sup>21</sup>

O legislador não restringe o verbete “coleta” apenas ao lixo retirado nas ruas, permitindo-se ao intérprete fazer o emoldurar de tal conceito também à recolha em locais de circulação diária de um universo diversificado de pessoas, potencialmente portadoras de doenças infecto-contagiosas, como no caso dos banheiros públicos, dada a gravidade do agente insalutífero.<sup>22</sup>

## 5 PELA VISIBILIDADE DO FAXINEIRO

É cediço que a atividade cotidiana do faxineiro, responsável pela coleta do lixo e higienização dos banheiros, está a envolver diretamente o risco de contaminação por agentes biológicos, nos termos do Anexo 14 da NR 15 (agentes biológicos), ante a proximidade com todo tipo de dejetos perdidos no ambiente.

---

20 TRT12, 2020.

21 TRT3, 2020.

22 TRT3, 2021.

O Anexo 14 da NR 15 não exclui a interpretação de que o trabalhador que realiza a limpeza do ambiente, por meio da coleta do lixo, vocábulo expressamente listado no parâmetro normativo, esteja em contato com agentes nocivos de cunho biológico.

Existe caracterização da insalubridade em grau máximo, tendo em conta o princípio da norma mais favorável e o postulado da progressividade dos direitos fundamentais – *caput* do artigo 7.º da Constituição da República. Não se pode conceber uma hermenêutica restritiva e segregadora dos direitos trabalhistas onde o próprio legislador não o faz.

Como aclarado, a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) tipifica, sob o rótulo “5142”, a atividade do gari como coletor de lixo domiciliar e responsável pelo serviço de limpeza em área pública. O anseio normativo tem por relevo a tipificação do território insalutífero, ao destacar a condição do trabalhador que desenvolve a coleta do lixo em espaço de grande circulação, haja vista o risco provável de contágio neste ambiente.

O faxineiro, responsável pela limpeza do banheiro público ou local de intensa movimentação, está em permanente proximidade a graves agentes nocivos em razão do contato direto ao lixo urbano, pela exposição aos agentes insalubres, tais como dejetos, substâncias destinadas ao descarte e expurgo.

Nesses emaranhados, são encontrados profissionais com identificação de “ser invisível, sem nome”, destinado a uma existência de “invisibilidade pública”, com uma percepção humana prejudicada, condicionada ao destino de exclusão social.<sup>23</sup>

O profissional da limpeza, por conviver com o meio sujo, esquecido, está destinado à ausência de expressão social, por um movimento de estigmatização, despido de consciência, desaparecido no meio de outras pessoas. É necessário buscar o trabalho como centro de valorização, respeito, expressão de sentimentos e subjetividades.<sup>24</sup>

A conscientização em prol do pagamento do adicional de insalubridade ao limpador do banheiro público, coletor do lixo em locais de grande circulação, representa consagração do valor social do trabalho. Não se trata de vislumbrar atividade ilegal da jurisprudência trabalhista, mas sim de conceber a valorização do ato de julgar, como expressão da arte do justo.

---

23 COSTA, 2008, p. 375.

24 ARTMANN e PIZZATO, 2020, p. 155.

Buscar a teleologia normativa envolve um valor, em prol da extração da semântica da linguagem. O processo compreensivo não se explica por um nexo de causalidade, mas se realiza por meio do confronto das partes com o todo, tendo por base a estrutura social. O intérprete do direito pode avançar mais, dando à lei uma significação imprevista, não cogitada pelo legislador, em virtude da correlação com outros dispositivos ou mesmo pela valoração emergente do processo histórico.<sup>25</sup>

A Súmula 448, II, TST retrata a hermenêutica do anexo 14 da NR 15, ao equiparar, em nível máximo de insalubridade, a situação do faxineiro, que trabalha na coleta do lixo em ambiente público ou de grande circulação, ao gari coletor. O entendimento merece ser aplicado no cotidiano, e jamais esquecido. Afinal, a norma não restringe a atividade de coleta apenas ao lixeiro. Onde a lei não segrega, não cabe ao intérprete excluir.

A jurisprudência, como retrato do convencimento motivado, está a representar a pragmática da aplicação normativa, a partir da interpretação do magistrado, e não perdeu seu espaço pelo desenho da Reforma Trabalhista, cunhado no § 2.º do art. 8.º da CLT. As leis ordinárias e portarias ministeriais devem ser interpretadas sob o enfoque constitucional, sabendo-se que o controle difuso-incidental de constitucionalidade se apresenta como um dos mecanismos adotados pelo sistema brasileiro, a fim de conferir, no caso concreto, a expressão de correção e compatibilidade do ditame infraconstitucional em face da Constituição da República.

A tese, amparada no verbete da Súmula 448, II, TST, prestigia a decência do trabalho do faxineiro e vivifica o consolidado na portaria ministerial, em prol do valor social do trabalho.

---

25 REALE, 2001, p. 273.

## REFERÊNCIAS

ARTMANN, Hylariane Rosa Ribeiro; PIZZATO, Michelle Camara. Com a palavra os terceirizados: suas percepções sobre o local de trabalho. **ScientiaTec: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia do IFRS**, Porto Alegre, v. 7 n. 4, p. 134-157, dezembro 2020.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O direito**: introdução e teoria geral: uma perspectiva luso-brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 1984.

BETTINE, Marco. **Teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas**: bases conceituais. São Paulo: Edições EACH, 2021.

BÍBLIA SAGRADA. Versão Pe. Matos Soares. 6. ed. Porto: Tip. Sociedade de Papelaria, 1956.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações – Ministério do Trabalho. Disponível em: [cbo.mte.gov.br](http://cbo.mte.gov.br). Acesso em: 5 jan. 2023.

COSTA, Fernando Braga da. **Moisés e Nice**: retratos biográficos de dois garís – um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevista. 2008. Tese de Doutorado em Psicologia – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

LONGHI, Armindo José. **A ação educativa na perspectiva da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas**: uma abordagem reflexiva. 2005. Tese de Doutorado em Educação – Universidade Estadual de Campinas, 2005.

MUCELIN, Carlos Alberto; BELLINI, Marta. Lixo e impactos ambientais perceptíveis no ecossistema urbano. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 20, n. 1, p. 111-124, jun. 2008.

POTACS, Michael. **Rechtstheorie**. 2. Aufl. Wien: Facultas, 2019.

REALE, Miguel. **Lições preliminares do direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RECASÉNS SICHES, Luis. **Nueva filosofía de la interpretación del Derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

RÖHL, Klaus F.; RÖHL, Hans Christian. **Allgemeine Rechtslehre**. 3. Aufl., Köln: Carl Heymann, 2008.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3.<sup>a</sup> REGIÃO. **Processo 0010287-75.2021.5.03.0099**. Juiz Alexandre Pimenta Batista Pereira, sentença 5/7/2021. Disponível em: [www.trt3.jus.br](http://www.trt3.jus.br). Acesso em: 10 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3.<sup>a</sup> REGIÃO. **Notícias Jurídicas**: TRT-MG reconhece adicional de insalubridade de grau máximo a camareira de hotel, 20/3/2020. Disponível em: [www.trt3.jus.br](http://www.trt3.jus.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 12.<sup>a</sup> REGIÃO. **Notícias**: 5.<sup>a</sup> Câmara afasta previsão de súmula e nega percentual máximo por limpeza de banheiro coletivo, 13/2/2020. Disponível em: [www.trt12.jus.br](http://www.trt12.jus.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 18.<sup>a</sup> REGIÃO. **Notícias**: Limpeza de banheiros em empresa com pouca movimentação não caracteriza atividade insalubre, 3/5/2019. Disponível em: [www.trt18.jus.br](http://www.trt18.jus.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Processo n. TST-RR-620-22.2018.5.13.0025**. Quarta Turma, relator Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho, julgamento 25 de maio de 2022. Disponível em: [www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Notícias do TST**: Faxineira de banheiros residenciais usados por 50 pessoas receberá insalubridade, 21/03/2014. Disponível em: [www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br). Acesso em: 6 jan. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Notícias do TST**: Auxiliares que limpavam banheiros de indústria têm direito ao adicional de insalubridade, 12/03/2021. Disponível em: [www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br). Acesso em: 6 jan. 2023.



# **A INSALUBRIDADE NAS ATIVIDADES A CÉU ABERTO E A INVALIDIDADE DA PORTARIA SEPRT N. 1.359/2019**

**Renan Martins Lopes Belutto**

Artigo publicado originalmente na Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10.<sup>a</sup> Região, v. 25, n. 2, 2021. Juiz do trabalho substituto no Tribunal Regional do Trabalho da 15.<sup>a</sup> Região. Especialista em direito e processo do trabalho pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

*E-mail:* [renanmlopes@yahoo.com.br](mailto:renanmlopes@yahoo.com.br).

Currículo *lattes*: <http://lattes.cnpq.br/8858666241083681>.

## INTRODUÇÃO

O trabalho realizado em atividades exercidas a céu aberto, sob a incidência dos raios solares, tem sido objeto de discussões quanto aos potenciais danos à saúde dos trabalhadores, especialmente com relação ao contato com a radiação solar e ao calor produzido pela luz solar.

Em 8 de novembro de 2000, a Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1) do Tribunal Superior do Trabalho (TST) incluiu em suas Orientações Jurisprudenciais (OJ) o enunciado n. 173, afastando o direito ao adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto, por ausência de previsão legal.

Esse precedente suscitou diversas controvérsias, porque, na sua redação original, havia a referência expressa ao Anexo 7 da Norma Regulamentar n. 15 (NR 15), que cuida especificamente das radiações não ionizantes.

Considerando que a nocividade decorrente do calor é regulamentada pelo Anexo 3 da NR-15, a discussão persistiu nos Tribunais Trabalhistas até setembro de 2012, quando a SDI-1 alterou a referida OJ, que passou a vigorar com a seguinte redação:

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ATIVIDADE A CÉU ABERTO. EXPOSIÇÃO AO SOL E AO CALOR.

I – Ausente previsão legal, indevido o adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto, por sujeição à radiação solar (art. 195 da CLT e Anexo 7 da NR 15 da Portaria n. 3214/78 do MTE).

II – Tem direito ao adicional de insalubridade o trabalhador que exerce atividade exposto ao calor acima dos limites de tolerância, inclusive em ambiente externo com carga solar, nas condições previstas no Anexo 3 da NR 15 da Portaria n. 3214/78 do MTE.

Com isso, restou esclarecido que a ausência de previsão legal se limitava às hipóteses de exposição à radiação não ionizante, porque a radiação solar não consta no Anexo 7 da NR 15 (item I). Todavia, o calor produzido pela incidência dos raios solares pode ser considerado insalubre, quando ultrapassados os limites de tolerância previstos no Anexo 3 da NR 15 (item II).

No entanto, mesmo após a atualização da OJ n. 173 da SDI-1 do TST, persistiram os questionamentos judiciais quanto à inexistência de insalubridade nas atividades exercidas a céu aberto.

E, em 9 de dezembro de 2019, o Poder Executivo, por meio da então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT),<sup>1</sup> se alinhou a esses reclamos, tendo editado a Portaria n. 1.359, que substituiu o Anexo 3 da NR 15. Entre os objetivos estabelecidos no primeiro item da norma, consta que “este Anexo não se aplica a atividades ocupacionais realizadas a céu aberto sem fonte artificial de calor” [sic].

Resta claro, assim, que o novo regulamento objetivou superar o entendimento jurisprudencial pacificado, afastando a insalubridade nas atividades realizadas a céu aberto.

Diante da relevância do tema, abordaremos nesta pesquisa as razões por que o trabalho desempenhado com calor elevado é considerado insalubre, as modificações operadas no Anexo 3 da NR 15 pela Portaria SEPRT n. 1.359/2019 e os vícios que maculam a validade dessa norma, notadamente no tocante ao trabalho a céu aberto.

## **1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE LABORAL E O ADICIONAL DE INSALUBRIDADE**

Apesar de haver alguma controvérsia acerca da expressão “meio ambiente”, por ser redundante, o seu uso está estabelecido no Brasil, constando na Constituição Federal e na legislação que cuida do tema. O art. 3.º, I, da Lei n. 6.938/1981, assim o define: “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Desse modo,

[...] todos os aspectos de ordem física, química e biológica, relativos à vida estão compreendidos pelo meio ambiente. Logo, a legislação ao fixar padrões de qualidade para a água, o ar etc., não pode se limitar a uma análise dos efeitos químicos

---

1 O Ministério do Trabalho e Emprego foi transformado em Secretaria Especial da Previdência e Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia, por meio da Medida Provisória n. 870, de 1.º de janeiro de 2019. Em 27 de julho de 2021, esse órgão readquiriu o *status* de ministério, com a denominação de Ministério do Trabalho e Previdência, por força da Medida Provisória n. 1.058/2021. Finalmente, em 1.º de janeiro de 2023, o órgão voltou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Medida Provisória n. 1.154/2023. Assim, no presente artigo, adotaremos a denominação atual do Ministério, sem prejuízo da utilização de outras nomenclaturas empregadas pelos diplomas legais, conforme a época da sua edição.

ou físicos das substâncias a serem liberadas, devendo também necessariamente avaliar quais os seus efeitos biológicos no ambiente.<sup>2</sup>

Embora não se deva fracionar o conceito de meio ambiente, nem segmentar as suas formas de proteção, para fins didáticos, a doutrina o classifica da seguinte forma:

O meio ambiente natural é constituído de recursos naturais, como a água, o ar, o solo, a fauna e a flora. O meio ambiente artificial é o espaço físico transformado pela ação do homem de forma contínua, tendo em mira a vida em sociedade. Ele se subdivide em meio ambiente urbano, periférico e rural. Já o meio ambiente cultural é constituído por bens, valores e tradições, que fazem parte da identidade e formação de uma sociedade. Finalmente, como meio ambiente do trabalho entende-se o local onde o homem obtém os meios para provar a sua subsistência, podendo ser o estabelecimento empresarial, o ambiente urbano, no caso dos que executam atividades externas e até o domicílio do trabalhador, no caso do empregado a domicílio, por exemplo.<sup>3</sup>

O meio ambiente do trabalho é reconhecido expressamente pela Constituição (art. 200, VIII), sendo que o art. 7.º contém diversas normas destinadas à sua preservação, notadamente:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; [...]

XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

Busca-se, assim, assegurar a saúde e a segurança do trabalhador, o qual deve ser protegido contra quaisquer formas de poluição do meio ambiente laboral, a fim de que desfrute de qualidade de vida, com a preservação de sua integridade fisiopsíquica e dignidade. Como aborda a doutrina:

---

2 BELTRÃO, 2013, p. 6.

3 BARROS, 2016, p. 701.

[...] É fato que a Constituição assegura ao trabalhador o direito à saúde, e determina que se estabeleça um meio ambiente equilibrado e saudável, logo, para o atingimento da plenitude de saúde ao trabalhador, há que se exigir também a higidez e equilíbrio no meio ambiente do trabalho, porquanto não se alcançaria a qualidade de vida do trabalhador sem a correspondente qualidade no seu ambiente.<sup>4</sup>

Diante da proteção assegurada por essas normas, há na doutrina posição no sentido de que a previsão de pagamento do adicional de insalubridade implicaria em uma verdadeira antinomia:

Há no texto constitucional uma antinomia entre os artigos que protegem a saúde do trabalhador (art. 225, *caput*, art. 200, VIII, art. 7.º, XXII) e o art. 7.º, XXIII, que lhe assegura o adicional de insalubridade, periculosidade e penosidade, embora sustentem alguns que eles não podem ser entendidos como instrumento de monetização da saúde, mas como remuneração transitória na passagem de ambientes agressivos para ambientes ecologicamente equilibrados.<sup>5</sup>

Em sentido semelhante, podemos citar também:

[...] o pagamento de um adicional salarial para que o trabalhador permaneça em ambiente insalubre, com potencial para induzir surdez ocupacional, dermatites, problemas pulmonares e numerosas outras patologias, é uma solução jurídica bastante perversa. Ou bem o limite de tolerância deve ser respeitado, ou bem as medidas de engenharia e administração deveriam ser implementadas para a eliminação da fonte agressiva. O meio-termo – a saber, a manutenção dos agentes agressivos em troca de um aumento salarial – pode atender a alguns anseios jurídicos, mas certamente não aos anseios da saúde do trabalhador.<sup>6</sup>

De fato, o adicional de insalubridade não pode ser visto como uma forma de contraprestação, de enriquecimento do trabalhador, como se a saúde do empregado pudesse ser precificada e remunerada por uma determinada quantia.

Na realidade, essa parcela constitui um instrumento de desestímulo às empresas que possuam condições nocivas em seu ambiente. Partindo de uma lógica puramente econômica, estabelece a norma constitucional um custo para a empresa, que pode ser evitado se neutralizados os agentes nocivos.

---

4 BOMFIM, 2021, p. 984.

5 BARROS, 2016, p. 702.

6 SILVA, Homero Batista Mateus da. **CLT Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 202.

Em outras palavras,

[...] convertendo-se a expectativa de morbidez em um custo monetário, preferir-se prevenir o dano mediante a implementação de medidas que, se encarecem a produção, têm o ingente desiderato de preservar a saúde ou, por fortuna, a vida do trabalhador.<sup>7</sup>

A intenção do Constituinte não é que o empregado permaneça no ambiente insalubre recebendo o adicional, mas que o custo do adicional force o empregador a remover a condição de trabalho nociva. Por essa razão, o ideal seria que, com a declaração de inconstitucionalidade da adoção do salário mínimo como base de cálculo da parcela, não fosse permitida a continuidade do pagamento nesse patamar, como determinou o Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante n. 4, impondo-se, desde logo, a utilização do salário contratual para o cálculo.

De toda forma, verifica-se que a previsão do pagamento do adicional de insalubridade está inserida em um contexto maior, voltado à proteção do meio ambiente laboral, não se tratando, pois, de uma “simples” parcela remuneratória, tema este que será retomado na parte 4 deste trabalho.

## **2 A INSALUBRIDADE DECORRENTE DO CALOR**

A Constituição Federal estabelece que os adicionais para as atividades penosas, insalubres ou perigosas serão definidos na forma da lei. Especificamente quanto ao adicional de insalubridade, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece o seguinte:

Art. 190 – O Ministério do Trabalho aprovará o quadro das atividades e operações insalubres e adotará normas sobre os critérios de caracterização da insalubridade, os limites de tolerância aos agentes agressivos, meios de proteção e o tempo máximo de exposição do empregado a esses agentes.

[...]

Art. 192 – O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.

---

7 CARVALHO, 2019. p. 344.

Percebe-se que também a legislação trabalhista remete à regulamentação da matéria a outra instância normativa, estabelecendo que as atividades e operações insalubres, os limites de tolerância, o enquadramento das atividades nos graus máximo, médio e mínimo, e outras questões pertinentes, serão definidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A normatização do adicional de insalubridade se deu pela Portaria n. 3.214, de 8 de junho de 1978, que aprovou, entre outras, a notória Norma Regulamentar n. 15 (NR 15), que define as atividades e operações insalubres.

O calor constitui um dos agentes físicos causadores da insalubridade no ambiente de trabalho, estando previsto no Anexo 3 da NR 15, o qual foi objeto de alteração pela Portaria SEPRT n. 1.359/2019, como já mencionado na introdução acima.

De acordo com pesquisas realizadas na área da engenharia e medicina do trabalho:

[...] a associação de alta temperatura e umidade do ar reduz a capacidade do corpo humano de manter sua temperatura interna correta. Exposições em ambientes com temperatura e umidade alta podem causar câimbras, esgotamento, fadiga e até danos ao cérebro, podendo chegar à morte.<sup>8</sup>

Destaque-se que isso ocorre também em atividades a céu aberto, conforme pesquisa realizada na cidade de Campinas, no estado de São Paulo, com 64 trabalhadores na construção de estruturas de edifícios, na qual se identificou que o calor produzido pela carga solar gerou índices elevados de estresse térmico, desencadeando malefícios à saúde dos trabalhadores.<sup>9</sup>

Esses efeitos se verificam porque o calor externo interfere na capacidade do organismo de regular a temperatura corporal, sendo irrelevante que os altos níveis de calor decorram de fontes artificiais ou naturais de calor. Para o corpo humano, é indiferente o estresse térmico decorrer da proximidade a uma fornalha, em um ambiente fabril, ou da exposição à luz solar, em atividades a céu aberto.

Logo, para a definição da nocividade do ambiente de trabalho, é relevante apurar se o trabalho é desenvolvido dentro dos níveis de tolerância seguros

---

8 SILVA e ALMEIDA, 2010, p. 3.

9 AMORIM, LABAKI, MAIA, BARROS e MONTEIRO, 2020.

para a saúde humana, de acordo com a intensidade física da atividade desempenhada, e não se a fonte de calor é natural ou artificial.

A fim de definir os níveis de tolerância de exposição ao calor, a NR 15 adota o Índice de Bulbo Úmido Termômetro de Globo (IBUTG).

Esse índice é obtido a partir de três variáveis medidas em graus celsius: a temperatura de bulbo úmido natural (tbn), que representa o efeito das trocas de calor por evaporação e convecção, a temperatura de globo (tg), que corresponde ao efeito das trocas de calor por radiação e convecção, e a temperatura de bulbo seco (tbs), que se trata da temperatura do ambiente.<sup>10</sup>

Uma vez medidas essas variáveis, o IBUTG é obtido a partir de duas equações. Para ambientes internos ou para ambientes externos sem carga solar direta, o IBUTG corresponde a  $0,7 \text{ tbn} + 0,3 \text{ tg}$ . Para ambientes externos com carga solar direta, o IBUTG é igual a  $0,7 \text{ tbn} + 0,2 \text{ tg} + 0,1 \text{ tbs}$ .<sup>11</sup>

De se notar que as equações são distintas conforme a incidência, ou não, de carga solar direta no ambiente de trabalho, porque, como destacado acima, o calor produzido pela luz solar é igualmente prejudicial à saúde humana.

Havendo labor em ambiente com IBUTG superior ao limiar estabelecido no Anexo 3 da NR 15, o que deve ser apurado por meio de perícia técnica, conforme art. 195 da CLT, o empregado tem direito ao pagamento do adicional de insalubridade em grau médio, equivalente a 20% do salário mínimo (conforme Súmula Vinculante n. 4 do STF). Se o IBUTG medido não supera o limite de tolerância, o trabalho é considerado salubre.

Cabe ressaltar, no entanto, que pesquisa publicada na Revista Brasileira de Saúde e Segurança no Trabalho identificou efeitos nocivos do calor em trabalhadores na indústria de produção de queijo, mesmo em ambiente com o IBUTG dentro dos limites de segurança:

[...] para a produção de Ricota, com valor de IBUTG igual a 25,97, ou seja, até 26,7, o regime de trabalho pode ser realizado de forma contínua, sendo, portanto, consideradas atividades salubres. Porém, apesar disso, os usuários apresentaram sintomas de desconforto como cansaço, fadiga, sudorese excessiva e câimbra. Diante disso, conclui-se que independente de valores quantitativos, a exposição ao calor pode se tornar prejudicial à saúde dos trabalhadores.<sup>12</sup>

---

10 AMORIM *et al.*, 2020.

11 FUNDACENTRO, 2017.

12 GOMES, COSTA, EPAMINONDAS, 2017, p. 1.

Dessa forma, seria oportuno que o Anexo 3 da NR 15 fosse alterado para ampliar a proteção dos trabalhadores, incluindo hipóteses de trabalho proibido, como forma de privilegiar a saúde dos empregados, nos casos de condições de labor muito adversas para o corpo humano.

Todavia, esse não foi o caminho trilhado pelo Poder Público na alteração realizada em 2019, como se verá a seguir.

### **3 AS MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS PELA PORTARIA SEPRT N. 1.359/2019**

O Anexo 3 da NR 15 fixava, em sua redação original, uma tabela (Quadro n. 1), que considerava a rotina de trabalho (contínuo ou interrompido por pausas de recuperações térmicas) e a exigência física do trabalho prestado (a qual era classificada como leve, moderada ou pesada, de acordo com o Quadro n. 3), para definição do limite de tolerância do estresse térmico.

Exemplificativamente, para um trabalho contínuo, o IBUTG máximo era de 30,0 °C, em atividades leves, 26,7 °C em atividades moderadas e 25 °C para atividades pesadas. Se concedidas pausas de 15 minutos para cada 45 minutos trabalhados, o IBUTG máximo era elevado para 30,1 a 30,5 °C, em atividades leves, 26,8 a 28 °C em atividades moderadas e 25,1 a 25,9 °C para atividades pesadas.

Assim, a norma permitia o trabalho em ambientes mais quentes, se houvesse a pausa para recuperação térmica, porque esses intervalos permitem a volta da temperatura corporal à condição de normalidade, próxima dos 37 °C.<sup>13</sup>

Apesar de essas interrupções constituírem importante medida de proteção da saúde dos trabalhadores, a redação do Anexo 3 da NR 15, dada pela Portaria SEPRT n. 1.359/2019 não considera mais a rotina de trabalho, não havendo a previsão de intervalos na jornada para a recuperação térmica. Na sua atual redação, a norma considera apenas o IBUTG máximo admitido (Quadro 1), conforme o nível de taxa metabólica por tipo de atividade (Quadro 2).

Segundo essa metodologia, a título ilustrativo, considerando-se um trabalhador que exerce suas atividades sentado, realizando tarefas classificadas como pesadas, com movimentação de ambos os braços, a taxa metabólica estimada é de 288 W, para a qual o IBUTG do ambiente não pode ultrapassar 28,4 °C.

---

13 AMORIM *et al.*, 2020.

A diferença na forma de apuração do IBUTG implicou em uma elevação geral dos índices de tolerância. Por exemplo, citamos a hipótese de um determinado trabalho classificado como moderado, realizado em pé, com movimentação dos braços, o que ocorre em diversos setores econômicos, como nas linhas de produção de ambientes fabris.

Para essas atividades, conforme a antiga redação do Anexo 3 da NR-15, sendo o trabalho contínuo, o IBUTG máximo era de 26,7 °C. Agora, esse trabalho tem taxa metabólica estimada de 279 W, para qual o IBUTG é de 28,5 °C.

Houve, portanto, uma elevação de quase 2 °C na temperatura máxima tolerada para essas atividades.

Vê-se, assim, que a Portaria SEPRT n. 1.359/2019 reúne diversas alterações que, lidas em seu conjunto, promovem a redução da proteção à saúde e segurança dos trabalhadores.

Contudo, a alteração mais sensível se deu com as atividades realizadas a céu aberto sem fonte artificial de calor, que, conforme abordado brevemente na introdução deste trabalho, foram inteiramente excluídas do anexo sobre o calor.

A despeito de outros vícios que possam ser identificados nessa norma, considerando a intensidade da modificação operada especificamente no trabalho a céu aberto, constata-se a violação a preceitos constitucionais e legais nesse ponto, conforme passaremos a expor nos capítulos seguintes.

#### **4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA PORTARIA SEPRT N. 1.359/2019**

Conforme clássica lição de José Afonso da Silva (*apud* Lenza 2021), as normas constitucionais podem ser classificadas como de eficácia plena, contida ou limitada.<sup>14</sup>

Sinteticamente, podemos dizer que as normas de eficácia plena são aquelas que, desde a edição da Constituição, são aptas a produzir os seus efeitos essenciais, as normas de eficácia contida são aquelas em que o constituinte regulou suficientemente a matéria, mas deixou margem à atuação restritiva pelo Poder Público e, por fim, são normas de eficácia limitada aquelas que dependem de complementação legislativa para se tornarem capazes de produzir todos os seus efeitos.<sup>15</sup>

---

14 LENZA, 2021, p. 221.

15 MORAES, 2018, p. 11.

Partindo dessa classificação, verifica-se que o art. 7.º, XXIII, da Constituição Federal, constitui uma norma de eficácia limitada, porque a definição dos adicionais previstos, das hipóteses de incidência, dos seus percentuais e da sua base de cálculo coube à legislação infraconstitucional.

Ocorre que a CLT, ao regular esse dispositivo, igualmente o fez de forma incompleta, de modo que a definição das atividades e operações insalubres coube à normatização pelo MTE.

Apesar da necessidade de complementação legislativa, as normas constitucionais de eficácia limitada não são desprovidas de normatividade. Ao contrário, essas normas são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional.<sup>16</sup>

Assim, é equivocado tratar essas normas conforme antiga classificação trazida do direito constitucional norte-americano nos primórdios da República por Ruy Barbosa como normas não autoaplicáveis ou *non self executing*.<sup>17</sup> A Constituição Federal, ao editar normas com eficácia limitada, impõe “um dever político ao órgão com competência para satisfazer o seu comando”<sup>18</sup>.

Dessa forma, a regulamentação a ser editada não se submete à discricionariedade absoluta do Poder Executivo, porque deve ser observado o sentido finalístico determinado pela Constituição, o qual impõe a preservação do meio ambiente do trabalho, de forma a assegurar a saúde dos trabalhadores, como analisamos no capítulo 1 deste trabalho.

Cabe notar que a Carta da República também assegura aos trabalhadores expostos a condições nocivas à saúde o direito à previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria (art. 201, § 1.º, II).

Assim, além de desestimular o trabalho em ambientes nocivos, por meio do adicional de insalubridade, a Lei Fundamental busca reduzir o tempo de permanência dos empregados expostos a esses riscos ocupacionais, assegu-

---

16 BARROSO, 2020, p. 214.

17 *Ibidem*, p. 212.

18 MENDES e BRANCO, 2021, p. 72.

rando o direito à aposentadoria especial, regulada pelos artigos 57 e seguintes da Lei n. 8.213/1991.

Por fim, é essencial recordar que a definição das atividades insalubres também é relevante no contexto da proteção da infância e da adolescência, eis que o trabalho em atividades insalubres é proibido para os menores de 18 anos (art. 7.º, XXXIII, CF).

Dessa forma, a alteração realizada pela Portaria SEPRT n. 1.359/2019, ao excluir das hipóteses de trabalho insalubre as atividades exercidas a céu aberto, a despeito dos comprovados efeitos nocivos do trabalho desempenhado nessas condições, contraria toda a política constitucional de proteção ao trabalho, descumprindo o mandamento extraído do art. 7.º, XXIII, da Carta Cidadã.

Não se trata, aqui, de mera alteração destinada a suprimir uma parcela salarial (o que já seria grave), mas de prejudicar todo o programa constitucional, que combina normas de tutela do trabalho, previdenciárias e de proteção da infância e adolescência.

Registre-se, ainda, que o *caput* do art. 7.º da Constituição Federal expressamente estabelece que o rol de direitos dos trabalhadores elencados em seus incisos não exclui “outros que visem à melhoria de sua condição social”.

Dessa forma, o direito do trabalho repudia o retrocesso social, uma vez que:

[...] a gênese do direito do trabalho é realmente estabelecer um arcabouço jurídico, ou seja, um sistema jurídico fundado em princípios, regras e valores destinados a proteger e promover a melhoria das condições sociais, econômicas e ambientais do trabalhador e de sua família (CF, art. 7.º, *caput*). Não é por outra razão que os autores referem o princípio tutelar como específico deste ramo da árvore jurídica.<sup>19</sup>

De fato, essa busca pela melhoria das condições de pactuação da força de trabalho na ordem socioeconômica capitalista se revela como valor fundamental e como função desse ramo do ordenamento jurídico, porque, sem ela, “o Direito do Trabalho sequer se compreenderia, historicamente, e sequer justificar-se-ia, socialmente, deixando, pois, de cumprir sua função principal na sociedade contemporânea”.<sup>20</sup>

E, no caso, há inegável retrocesso na regulamentação da matéria, porque, o direito dos empregados encontrava respaldo na NR 15 e na jurisprudência

---

19 LEITE, 2020. p. 51.

20 DELGADO, 2020. p. 56.

uniformizada do TST, havendo atuação normativa direta do Poder Executivo para revogar essa proteção.

Deve ficar claro que não houve a realização de novas pesquisas que demonstraram a salubridade do trabalho sob altas temperaturas provocadas pela incidência solar. Também não se desenvolveram novas tecnologias capazes de proteger os empregados submetidos a essa condição.

O Poder Executivo arbitrariamente definiu que as atividades exercidas a céu aberto ficam excluídas da regulação do adicional de insalubridade, como se, por força de uma Portaria, o calor produzido pela luz solar deixasse de gerar malefícios para a saúde humana.

O regulamento editado não pode retroceder na proteção garantida aos trabalhadores e retirar do rol de atividades insalubres condição que comprovadamente torna o ambiente laboral nocivo à saúde, pois essa alteração contraria a diretriz contida no *caput* do art. 7.º da Constituição Federal, sendo esta uma segunda causa de inconstitucionalidade que macula a norma.

## **5 A ILEGALIDADE DA PORTARIA SEPRT N. 1.359/2019**

Assim como a lei não pode contrariar a diretriz constitucional estabelecida pelas normas de eficácia limitada, os regulamentos editados pelo Poder Executivo não podem exorbitar dos limites estabelecidos pela lei, tendo em vista a organização e distribuição do poder entre as funções estatais (art. 2.º, CF).

Nesse sentido:

[...] o conteúdo e a amplitude do regulamento devem sempre estar definidos em lei, subordinando-se aos preceitos nela previstos. Quando o regulamento extrapolar a lei, padecerá de vício de legalidade, podendo, inclusive, o Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V).<sup>21</sup>

No caso das normas de segurança e medicina do trabalho, a CLT confere, ao órgão de âmbito nacional, a competência geral de estabelecer normas sobre a aplicação dos preceitos sobre o tema (art. 155, I). De modo específico, o diploma trabalhista estabelece em seu artigo 200 o seguinte:

---

21 LENZA, 2021, p. 748.

Art. 200 – Cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, especialmente sobre:

[...]

V – proteção contra insolação, calor, frio, umidade e ventos, sobretudo no trabalho a céu aberto, com provisão, quanto a este, de água potável, alojamento [e] profilaxia de endemias.

Nota-se que o legislador, ciente dos malefícios causados pelo labor nessas condições (o qual é comprovado cientificamente, repise-se), conferiu, ao MTE, a competência para regular a matéria, no sentido de promover a proteção dos trabalhadores contra a insolação e o calor “sobretudo no trabalho a céu aberto”.

Assim, a lei estabeleceu um comando para o órgão regulatório, definindo e delimitando o conteúdo das normas a serem expedidas por essa instância normativa.

Todavia, a Portaria da antiga SEPRT caminhou na direção diametralmente oposta, já que, em vez de promover a proteção dos trabalhadores expostos à luz solar, ela excluiu esses empregados das disposições do Anexo 3 da NR 15.

Veja-se que, aqui, a contrariedade é literal, e não demanda longo esforço interpretativo. É impossível sustentar logicamente que a nova redação dada ao Anexo 3 da NR 15 promove a proteção dos trabalhadores contra insolação e calor sobretudo no trabalho a céu aberto, como determina a lei.

Considerando que a competência regulamentar do Poder Executivo somente pode ser exercida dentro dos limites legalmente estabelecidos, a violação flagrante e literal do art. 200, V, da CLT, implica a nulidade da Portaria SEPRT n. 1.359/2019, na parte em que exclui das atividades e operações insalubres o trabalho a céu aberto.

## CONCLUSÃO

A Portaria SEPRT n. 1.359/2019 substituiu o Anexo 3 da NR 15, excluindo do rol de atividades insalubres aquelas exercidas a céu aberto sem fonte artificial de calor.

Ocorre que a supressão do adicional de insalubridade para essa hipótese fática contraria o art. 7.º, XXIII, da Constituição Federal, porque essa parcela remuneratória constitui uma das ferramentas instituídas pela ordem jurídica

para promover a saúde e segurança dos trabalhadores, por meio da proteção do ambiente laboral contra agentes nocivos.

Apesar de essa norma constitucional possuir eficácia limitada, dependendo de complementação legislativa para produzir todos os seus efeitos, a regulamentação a ser editada não pode ferir o programa definido pela Lei Fundamental.

As normas de eficácia limitada, embora destituídas da integralidade dos seus efeitos, ainda servem de diretriz para a interpretação do ordenamento jurídico, bem como de parâmetro para o controle de constitucionalidade, pois a legislação infraconstitucional não pode, a pretexto de regular a norma constitucional, negar a sua própria razão de existir.

Referida portaria também viola o *caput* do art. 7.º da Carta da República, por constituir inequívoco retrocesso social, à medida que as pesquisas realizadas no âmbito da medicina do trabalho demonstram os malefícios à saúde dos trabalhadores pelo labor em ambientes com altas temperaturas, ainda que as atividades sejam executadas a céu aberto.

Não havendo nova descoberta científica ou tecnológica que justifique a revisão da Norma Regulamentar do MTE, não pode o Poder Público retirar a proteção dos trabalhadores que se submetem a esse risco ocupacional.

Por fim, a norma editada pelo Poder Executivo também se mostra ilegal, pois o art. 200, V, da CLT, prevê como dever do MTE, no exercício da sua competência normativa, promover a proteção dos trabalhadores contra a insolação e o calor no trabalho exercido a céu aberto, de modo que a regulamentação do adicional de insalubridade não pode dispor de forma contrária ao que determina a lei.

Diante desses vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, a Portaria SEPRT n. 1.359/2019 é nula na parte em que exclui o trabalho desempenhado a céu aberto do rol de atividades e operações insalubres.

Em decorrência, cabe verificar se o IBUTG excede, ou não, os limites de tolerância previstos na norma regulamentar, desconsiderando-se o fato de o calor ser produzido por fonte natural ou artificial. Se o empregado desempenhar a sua função submetido a índice de calor superior ao previsto no Anexo 3 da NR 15, o trabalho deve ser considerado insalubre, independentemente da fonte produtora do calor, deflagrando todas as consequências previstas para o labor nessas condições.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Adriana Eloá Bento; LABAKI, Lucila Chebel; MAIA, Paulo Alves; BARROS, Thais Maria Santhiago; MONTEIRO, Luiz Roberto. **Exposição ocupacional ao calor em atividades a céu aberto na construção de estruturas de edifícios**. Ambiente construído. Volume 20, número 1. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ac/a/PrbwvwnXRYxWMP5TCZYtQSZv/?lang=pt>. Acesso em: 01 set. 2021.
- BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BELTRÃO, Antonio F. G. **Direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BOMFIM, Vólia. **Direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: Método, 2021.
- CARVALHO, Augusto César Leite de. **Direito do trabalho: curso e discurso**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2019.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 19. ed. São Paulo: LTr, 2020.
- FUNDACENTRO. Norma de higiene ocupacional. **NHO 06: Avaliação da exposição ocupacional ao calor**. Procedimento técnico. Equipe de elaboração: Eduardo Giampaoli, Irene Ferreira de Souza Duarte Saad, Irlon de Ângelo da Cunha, Elisa Kayo Shibuya. 2. ed. São Paulo: Fundacentro, 2017. Disponível em: <http://www.norminha.net.br/Arquivos/Arquivos/NHO-06.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.
- GOMES, Mayslane de Souza; COSTA, Renata Paiva da Nóbrega Costa; EPAMINONDAS, Poliana Sousa. **Exposição ocupacional ao calor em um laboratório acadêmico de produção de queijo minas e ricota**. Revista brasileira de saúde e segurança no trabalho. Volume 1, número 1. Paraíba, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/rebrast/article/view/1921>. Acesso em: 1 set. 2021.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Coleção esquematizado.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- SILVA, Homero Batista Mateus da. **CLT Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- SILVA, Taís Larissa da; ALMEIDA, Vitor de Cinque. **Influência do calor sobre a saúde e desempenho dos trabalhadores**. IV Simpósio Maringense de Engenharia de Produção. Maringá, 2010. Disponível em: <http://www.dep.uem.br/simepro/4/files/artigos/1283095871.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

# **INSALUBRIDADE NO TRABALHO A CÉU ABERTO<sup>1</sup>: A PREJUDICIAL E DISCRIMINATÓRIA ALTERAÇÃO DO ANEXO 3 DA NR 15 E A OPORTUNA REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO SOBRE O ANEXO 7**

**Luciana Paula Conforti**

Doutora em direito, estado e constituição pela Universidade de Brasília, integrante do grupo de pesquisa trabalho, constituição e cidadania (UnB-CNPq), membro da Academia Pernambucana de Direito do Trabalho, vice-presidente da Anamatra (2021-2023), juíza titular da 1ª Vara do Trabalho de Barreiros do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região.

*E-mail:* lucianapaulaconforti@gmail.com.

*Currículo lattes:* [https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do;jsessionid=5FA2914400DCB63A1B2F3A9A0490D1E9.buscatextual\\_5](https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do;jsessionid=5FA2914400DCB63A1B2F3A9A0490D1E9.buscatextual_5).

---

1 Início do estudo, denominado **"Insalubridade no trabalho a céu aberto: superando mitos para a efetiva proteção da saúde do trabalhador"**, foi publicado, em 2016, por Ana Maria Aparecida de Freitas e Luciana Paula Conforti, quando apenas se discutia a proposta legislativa PDC n. 1358/2013. Disponível em: [https://joaquinherreraflores.org.br/wp-content/uploads/2022/10/A\\_classe\\_trabalhadora-2016.pdf](https://joaquinherreraflores.org.br/wp-content/uploads/2022/10/A_classe_trabalhadora-2016.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.

## 1 INTRODUÇÃO

Na literatura científica brasileira a discussão sobre os efeitos de medidas preventivas e educativas relacionadas com a proteção do meio ambiente de trabalho não são comuns, tampouco estudos sobre o impacto que a adoção de tais medidas (ou a ausência delas) causa na produtividade das empresas, o que seria essencial, já que os eventos estão inter-relacionados.

A capacidade competitiva das empresas brasileiras sempre foi debatida para o enfrentamento dos desafios do mercado consumidor e da concorrência, tanto no âmbito nacional, quanto internacional. Recentemente, com maior ênfase, o assunto foi inserido nos debates parlamentares para justificar alterações legislativas, relativas ao Direito do Trabalho e às normas de segurança e saúde do trabalho, como, por exemplo, na revisão das Normas Regulamentadoras do Trabalho – NR's. Segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT:

Nos últimos dez anos (2012-2021), 22.954 mortes no mercado de trabalho formal foram registradas no Brasil. Apenas em 2021, foram comunicados 571,8 mil acidentes e 2.487 óbitos associados ao trabalho, com aumento de 30% em relação a 2020<sup>2</sup>.

Os dados são do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, ferramenta de pesquisa desenvolvida e mantida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) em cooperação com a OIT, no âmbito da iniciativa *SmartLab* de Trabalho Decente. Ainda de acordo com os registros contidos na plataforma:

Entre 2012 e 2021, foram registradas 6,2 milhões de Comunicações de Acidentes de Trabalho (CATs) e o INSS concedeu 2,5 milhões de benefícios previdenciários acidentários, incluindo auxílios-doença, aposentadorias por invalidez, pensões por morte e auxílios-acidente. No mesmo período, o gasto previdenciário ultrapassou os R\$ 120 bilhões somente com despesas acidentárias.<sup>3</sup>

Apesar de o PIB brasileiro ter dado sinais de retomada em 2022, o desempenho ainda é considerado abaixo do esperado e vários fatores fazem com que o alcance de posição superior no ranking mundial não tenha representado, necessariamente, sensação de melhora para a população nacional. Entre os

---

2 Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_842760/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_842760/lang--pt/index.htm). Acesso em: 6 fev. 2023.

3 *Ibid.*

fatores citados, destaca-se a alta informalidade, o endividamento das famílias e a inadimplência, a alta dos preços, entre outros<sup>4</sup>.

No tocante à acidentalidade, o Brasil ocupa o 4º lugar mundial em acidentes fatais, ficando atrás da China, Índia e Indonésia e o 2.º lugar entre os países do G20, sendo precedido apenas pelo México. Segundo o Procurador do Trabalho Luiz Fabiano de Assis, “estima-se que doenças e acidentes do trabalho produzam a perda de 4% do PIB global a cada ano. No Brasil, esse percentual corresponde a aproximadamente R\$ 300 bilhões, considerando o PIB de 2020”<sup>5</sup>.

Diante de tal quadro, defende-se mudança comportamental de toda a organização voltada à implantação de um adequado Sistema de Gestão de Segurança e Saúde do Trabalho para o aumento da qualidade, melhoria do meio ambiente, saúde, segurança e responsabilidade social, com o objetivo de diminuir as péssimas estatísticas no Brasil em termos de acidentes de trabalho, mortes e adoecimentos laborais; conferir níveis sustentáveis ao desenvolvimento econômico, segundo a Agenda 2030 da ONU, inclusive considerado o trabalho decente e de competitividade às empresas, o que jamais será alcançado com revisões reducionistas e prejudiciais de normas voltadas à segurança e saúde no trabalho ou com desconsideração de normas protetivas.

O estudo objetiva demonstrar a prejudicial e discriminatória alteração do Anexo 3 da NR 15, em relação aos trabalhadores rurais, com a retirada do trabalho a céu aberto, sem fonte artificial de calor, das hipóteses de insalubridade. Igualmente pretende-se apontar para a oportuna revisão da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho sobre o Anexo 7 da NR 15 (OJ 173, I da SDI-I do TST) para a consideração de insalubridade, diante da jurisprudência uniformizada pela Justiça Federal Comum, sobre a possibilidade de concessão de aposentadoria especial aos trabalhadores submetidos à radiação solar, sem as medidas de controle.

---

4 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/01/por-que-pib-cresce-mas-sensacao-de-mal-estar-economico-persiste.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2023.

5 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/01/brasil-e-2o-pais-do-g20-em-mortalidade-por-acidentes-no-trabalho.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2023.

## **2 SOBRE A REITERADA RESISTÊNCIA AO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE NO TRABALHO SOB CÉU ABERTO, SEM FONTE ARTIFICIAL DE CALOR**

Em março de 2016, segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), estavam em tramitação no Congresso Nacional 55 proposições legislativas com retrocessos ou ameaças a direitos.<sup>6</sup>

Na lista dos Projetos de Lei, encontrava-se o PDC 1358/2013, para a sustação do Anexo 3, da Norma Regulamentadora n. 15 (NR 15), do Ministério do Trabalho, no trecho em que regulava as atividades de trabalhadores sob céu aberto. Referida proposta legislativa foi apresentada pelo deputado Domingos Sávio, atualmente 1º vice-presidente da comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pelo PL-MG<sup>7</sup>.

Ao fundamentar a proposta legislativa, o deputado defendeu a tese de que os índices selecionados para regulamentar o trabalho a céu aberto não eram reproduzíveis em ambientes não controlados e que devido à grade extensão territorial brasileira, a variação de temperaturas entre as diversas regiões gerava instabilidade. Em síntese, o autor afirmou que a medição do calor prevista pelo Anexo 3, da NR 15, aferida pelo IBUTG, não era confiável porque, a céu aberto, em áreas urbanas ou rurais, é impossível se obter o equilíbrio alcançado em laboratório, uma vez que a radiação solar muda de intensidade ao longo do dia e é fonte não sujeita a controle ou gestão<sup>8</sup>.

O deputado alegou, ainda, que a efetiva aplicação do Anexo 3 da NR 15, em determinadas regiões do País, provocaria grave distúrbio ao sistema produtivo, causaria profunda insegurança jurídica e que, mesmo que fosse possível fiscalizar e aplicar integralmente a medida, “o trabalho rural e o da construção de infraestrutura e saneamento, teriam que ser integralmente realizados no período noturno, desde que a temperatura ficasse abaixo de 30° C”. Por fim, o autor atestou que a sustação pretendida não provocaria qualquer prejuízo,

---

6 Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/86273-55-ameacas-de-direitos-em-tramitacao-no-congresso-nacional>. Acesso em: 29 jan. 2023.

7 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/160758>. Acesso em: 29 jan.2023.

8 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1171989&filename=PDC%201358/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1171989&filename=PDC%201358/2013). Acesso em: 29 jan.2023.

porque o empregador já é obrigado a fornecer os equipamentos de proteção e vestuário apropriados, conforme previsão da NR n. 21 (trabalho a céu aberto)<sup>9</sup>.

A proposta legislativa teve parecer favorável na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foi arquivada em janeiro de 2019, desarquivada em fevereiro do mesmo ano e, posteriormente, não teve qualquer outra movimentação<sup>10</sup>.

No dia 09 de dezembro de 2019, foi publicada a Portaria SEPRT n. 1.359, que aprovou o Anexo 3 – Calor da NR-9 (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), alterou o Anexo 3 – Limites de Tolerância para Exposição ao Calor da NR 15 (Atividades e Operações Insalubres) e o Anexo 2 da NR-28 (Fiscalização e Penalidades). O Objetivo da alteração do Anexo 3 da NR 15 foi estabelecer o critério para caracterizar as atividades ou operações insalubres decorrentes da exposição ocupacional ao calor, “em ambientes fechados ou ambientes com fonte artificial de calor” e, portanto, deixou de ser aplicável aos serviços realizados a céu aberto, quando presente apenas fonte natural de calor. Assim, em que pese as medidas de proteção ao trabalhador permanecerem intactas, de acordo com a NR-21 e Anexo 3 da NR-9, os novos parâmetros definidos pelo Anexo 3 da NR-15 não mais poderão ser usados para caracterização de insalubridade para atividades a céu aberto, sem fonte artificial de calor.

Nesse contexto, a proposta legislativa mencionada no início do estudo, ainda que não tenha sido efetivamente aprovada pelo Congresso Nacional, atingiu a sua finalidade pela alteração do Anexo 3 da NR-15 pelo próprio Poder Executivo.

Segundo especialistas, “além dos problemas de pele, o trabalho a céu aberto também afeta outras partes do corpo, como os olhos e pode provocar problemas crônicos e agudos de saúde que, a médio prazo, podem comprometer a capacidade laboral do empregado”. De acordo com a Consultora em Gestão de Saúde e Segurança do Trabalho, Conceição Freitas:

A mudança do Anexo 3 da NR-15 deixou de dar a devida importância ao risco da atividade laboral a céu aberto, uma vez que implicaria ao empregador a obrigatoriedade de adotar medidas para eliminar ou neutralizar os riscos, tornando a atividade salubre quer seja por medidas preventivas coletivas e/ou individuais, e promover o controle efetivo e monitoramento da saúde do trabalhador, através do Programa de

---

9 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1171989&filename=PDC%201358/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1171989&filename=PDC%201358/2013). Acesso em: 29 jan.2023.

10 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/598454>. Acesso em: 29 jan.2023.

Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) em atendimento à NR-7. Os riscos ao comprometimento da saúde do trabalhador diante da sobrecarga térmica vão continuar ocorrendo, uma vez que não se trata de um desconforto térmico, percepção individual, sob aspecto fisiológico, mas de contínuas alterações orgânicas para manter os padrões normais da temperatura corpórea, o que pode desencadear danos irreversíveis crônicos, como fadiga severa e, em casos extremos, a morte<sup>11</sup>.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) trata da segurança e medicina do trabalho nos Artigos 154 a 201. Conforme Art. 200 da CLT cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer as disposições complementares às referidas normas. No dia 08 de junho de 1978, o Ministério do Trabalho aprovou a Portaria n. 3.214, que regulamentou as Normas Regulamentadoras (NRs). As NRs são elaboradas e modificadas por comissões tripartites específicas compostas por representantes do governo, de empregadores e empregados e são de observância obrigatória para todos os empregadores que possuem empregados regidos pela CLT.

O Anexo 3 da NR 15, originalmente, não fazia qualquer distinção entre o calor gerado por fonte natural ou artificial, prevendo a concessão do adicional de insalubridade, no percentual de 20%, quando o trabalho fosse exercido sob temperaturas acima dos limites de tolerância previstos na referida norma e sem a concessão das pausas previstas.

Os limites de tolerância para exposição ao calor estão igualmente indicados no Anexo 3 da NR 15, a constatação do nível a que está exposto o trabalhador é obtida por meio de levantamento realizado no local de trabalho, com instrumento próprio, e seus valores são referidos a partir do Índice de Bulbo Úmido Termômetro de Globo (IBUTG), cuja metodologia de cálculo para ambientes externos também encontra-se prevista no referido Anexo.

O IBUTG foi desenvolvido por Constantine Yaglou e David Minard, em 1957, durante investigação realizada nos treinamentos de fuzileiros navais dos Estados Unidos, para interromper o treinamento de soldados ao ar livre, quando as condições chegassem a um limite que significasse risco de morte para eles.<sup>12</sup>

Atualmente o IBUTG é adotado pela maioria das normas internacionais para a avaliação da exposição ocupacional ao calor. Esse método de medição foi

---

11 **Caderno Preventivo de Informações de Acidentes (CIPA)**. Exposição ao Sol: o que muda na salvaguarda de quem trabalha a céu aberto após as recentes alterações nas normas regulamentadoras, especialmente a NR 15. Fevereiro/2020, ano 42, n. 485, p. 57.

12 Disponível em: [http://www.wow.com/wiki/David\\_Minard](http://www.wow.com/wiki/David_Minard). Acesso em: 19 jul. 2016.

incluído na tabela dos limites de exposição ocupacional da ACGIH (Conferência Governamental Americana de Higienistas Industriais) e, no Brasil, o Anexo 3 da NR 15, se baseou integralmente no referido documento para estabelecer seus limites de tolerância ao calor para caracterização, ou não, de condições insalubres para o trabalho. A NHO-06 da Fundacentro também adota o IBUTG para avaliação ocupacional ao calor e além de ser utilizada para preencher as lacunas do Anexo 3 da NR 15, auxilia na interpretação científica do índice de avaliação adotado pela norma do Ministério do Trabalho.

A Fundacentro é o órgão do governo ligado ao Ministério do Trabalho, responsável por pesquisar e definir os métodos de avaliação no campo da Higiene Ocupacional e elaborar procedimentos de avaliação. As NHO têm amparo legal, pois são elaboradas por órgão técnico do Ministério do Trabalho e, inclusive, são incorporadas pelas próprias NRs e devem ser utilizadas como referências nas fiscalizações pelos auditores fiscais do trabalho.

Para a constatação do agente calor acima dos limites de tolerância no ambiente de trabalho, deve ser realizada perícia a cargo de engenheiro de segurança do trabalho. Na perícia, é verificada a estimativa do valor do metabolismo do trabalhador, bem como a necessidade da adoção de pausas horárias para descanso ou medidas adequadas de controle.

Nesse sentido, o tema desafia aprofundamento interdisciplinar, para a sua correta dimensão e compreensão, além da superação de mitos para a adequada proteção da saúde do trabalhador.

Em que pese o Anexo 3 da NR 15 ter sido alterado, com a exclusão do trabalho a céu aberto quando inexistente fonte artificial de calor entre os riscos para apuração de insalubridade, o próprio Anexo 3 ainda faz referência à NHO 06 da Fundacentro, sobre a avaliação ocupacional ao calor, que traz, expressamente, a metodologia dessa avaliação no trabalho a céu aberto, sem qualquer distinção entre fonte natural ou artificial de calor,<sup>13</sup> o que de logo demonstra a incoerência da alteração.

Pelos estudos que culminaram com a tese de doutorado intitulada “**Os saltos do ‘canguru’ nos canaviais alagoanos: um estudo sobre trabalho e saúde**”, de 2016, Lúcio Vasconcellos de Verçosa demonstrou que excesso de trabalho e jornadas de até 11 horas entre os canavieiros elevam a carga cardiovascular

---

13 Disponível em: [http://arquivosbiblioteca.fundacentro.gov.br/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/L7376RQ71PM8LI14HKNLE1BQIHAA12.pdf](http://arquivosbiblioteca.fundacentro.gov.br/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/L7376RQ71PM8LI14HKNLE1BQIHAA12.pdf). Acesso em: 6 fev.2023.

e provocam distúrbio hidroeletrólítico. Segundo o autor, “nos canaviais trabalha-se até a exaustão, num grau de desgaste equivalente a um corredor fundista. A cada safra os cortadores de cana perdem peso e sais minerais, o que causa esses distúrbios, câimbras e dores musculares”. Quanto ao termo canguru, Verçosa explica que possui relação com o distúrbio que faz com que o trabalhador perca os movimentos do corpo, ao ponto de ficar com os braços colados e com câimbras em várias partes do corpo.<sup>14</sup>

No mesmo período em que Lúcio Vasconcellos de Verçosa realizava sua pesquisa, discutia-se a alteração do Anexo 3 da NR 15, mas para a melhoria das condições de trabalho a céu aberto, justamente pela preocupação com os problemas de saúde, como aponta reportagem da Revista Proteção, sobre o necessário reforço da prevenção e do controle da exposição, para evitar o estresse térmico e as consequências da exposição excessiva dos trabalhadores aos raios ultravioletas. Com efeito, a revisão da norma em discussão na época, que passou por consulta pública e dependida da análise tripartite, incluía:

[...] a avaliação preliminar dos riscos como ferramenta inicial para identificação dos ambientes e condições de trabalho, com o objetivo de fornecer subsídio à tomada de decisão quanto à implantação das medidas preventivas e corretivas, como aclimatação, capacitação e orientação de supervisores e trabalhadores, fornecimento de água e sais, monitoramento [...].<sup>15</sup>

Apesar do exposto, como foi demonstrado, no mesmo período tramitava no Congresso Nacional proposta legislativa em sentido oposto ao que estava sendo discutido na revisão do Anexo 3 da NR 15 e, com a Portaria n. 1.359, de 2019, houve a efetiva alteração prejudicial e discriminatória da norma, uma vez que afetou mais diretamente os trabalhadores rurais. A alteração em questão certamente foi permeada por mitos existentes há anos e justificativas que não poderiam ser acolhidas, em razão da ausência de embasamento técnico e do prejuízo à saúde dos trabalhadores que realizam suas atividades sob céu aberto, passando-se a discorrer, brevemente, sobre as principais questões que envolvem a temática.

---

14 Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7196>. Acesso em: 29 jan. 2023.

15 **Revista Proteção**. Além do limite: medidas de prevenção e controle evitam exposição prejudicial ao sol e efeitos indesejáveis à saúde dos trabalhadores. Agosto/2015 – Ano XXVIII, n. 284, p. 48.

## 2.1 SOBRE OS EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL

A NR 21 dispõe sobre medidas especiais que protejam os trabalhadores sob céu aberto contra insolação excessiva, calor, frio, umidade e ventos inconvenientes.

Com relação ao agente físico calor, quando caracterizada a insalubridade, não pode ser neutralizada ou eliminada com o uso de equipamentos de proteção individual (EPIs) e certas vestimentas até potencializam seus efeitos nocivos, exigindo por parte do empregador a adoção de medidas adequadas de prevenção e controle, para evitar que o trabalhador sofra os efeitos físicos decorrentes do aumento da temperatura corporal, da perda de líquidos e do desgaste físico, entre elas, o critério de trabalho-descanso. Nesse sentido, a NHO 06 da Fundacentro cita a vestimenta como fator de aprofundamento do agente físico calor na avaliação:

[...] a correção para vestimentas deve ser realizada sempre que o trabalhador utilizar vestimentas ou EPIs diferentes dos uniformes tradicionais (compostos por calça e camisa de manga comprida) que prejudiquem a livre circulação do ar sobre a superfície do corpo, dificultando essas trocas de calor com o ambiente. Nestes casos, o IBUTG deve ser previamente corrigido para depois ser comparado com os limites de exposição estabelecidos nesta NHO.<sup>16</sup>

Por outro lado, a concessão de EPIs, como roupas com proteção solar, bloqueador solar, chapéu árabe e óculos escuros, por exemplo, podem elidir o agente físico radiação solar, protegendo a pele do trabalhador dos efeitos nocivos, inclusive de doenças como o câncer.<sup>17</sup>

No tocante ao agente físico calor, segundo Tuffi Messias Saliba:

[...] é um agente presente em diversos ambientes de trabalho e, em certas situações, até mesmo ao ar livre, já que podem ocorrer exposições superiores ao limite, dependendo das condições climáticas da região e do tipo de atividade desenvolvida. Entre os inúmeros fatores que influenciam nas trocas térmicas, devem ser considerados como principais na quantificação da sobrecarga as seguintes variantes: temperatura do ar, umidade relativa do ar, velocidade do ar, calor radiante e tipo de atividade.<sup>18</sup>

---

16 Disponível em: [http://arquivosbiblioteca.fundacentro.gov.br/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/L7376RQ71PM8LI14HKNLE1BQIHAA12.pdf](http://arquivosbiblioteca.fundacentro.gov.br/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/L7376RQ71PM8LI14HKNLE1BQIHAA12.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.

17 Segundo pesquisa, cerca de 90% dos cânceres de pele desenvolvem-se em regiões do corpo expostas ao sol. Disponível em: [http://www.anamt.org.br/site/upload\\_arquivos/revista\\_brasileira\\_volum\\_8\\_n%C2%B0\\_2\\_-\\_dez\\_2010\\_12122013101628533424.pdf](http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/revista_brasileira_volum_8_n%C2%B0_2_-_dez_2010_12122013101628533424.pdf). Acesso em: 20 jul. 2016.

18 SALIBA, 2014, p. 9, 11.

O autor esclarece que quanto mais intensa for a atividade física exercida pelo indivíduo, maior será o calor produzido pelo metabolismo, constituindo, portanto, parte do calor total ganho pelo organismo. Quanto aos principais efeitos do calor no organismo, cita: “exaustão, desidratação, câimbras, edema e choque térmico”. A exaustão por calor, causada pela deficiência circulatória e pela diminuição de água e sal do organismo, pode ser considerada um estágio incipiente de insolação. A *American Conference of Governmental Industrial Hygienists* (ACGIG) determina que o objetivo principal do gerenciamento da sobrecarga térmica é a prevenção da insolação, que pode ser fatal, e é o mais grave dos danos à saúde por exposição ao calor. A vítima de insolação fica, frequentemente, agitada, desorientada, confusa, delirante ou inconsciente. A temperatura do núcleo do corpo da vítima sobe mais de 40 °C. Aumentos prolongados na temperatura do núcleo do corpo e exposição crônica a altos níveis de sobrecarga térmica estão associados com doenças, tais como: “infertilidade temporária (em homens e mulheres), frequência cardíaca elevada, distúrbios do sono, fadiga e irritabilidade” (ACGIG, 2011).<sup>19</sup>

O trabalho no campo, sobretudo o corte da cana de açúcar, é altamente penoso, levando trabalhadores à morte por exaustão. Além da própria intensidade da atividade, a nociva forma de pagamento por produção, aliada a jornadas exaustivas, trabalho sob calor excessivo, sem pausas, alimentação e hidratação adequadas, são responsáveis pelo intenso desgaste físico dos trabalhadores.<sup>20</sup>

De acordo com Francisco da Costa Alves, professor do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), que pesquisa o tema há 20 anos: “Essa forma de remuneração, que leva o cortador a trabalhar mais e mais, em longas jornadas, com alimentação e hidratação inadequadas, está na raiz do adoecimento e morte desses trabalhadores”.<sup>21</sup>

Os atestados de óbito de cortadores de cana geralmente declaram razões desconhecidas ou parada cardiorrespiratória, sem associação ao trabalho, além de acidente vascular cerebral, edema pulmonar ou hemorragia digestiva, entre

---

19 SALIBA, 2014, p. 13,15.

20 Entre 2004 e 2008, segundo dados da Pastoral do Migrante de Guariba, houve 21 mortes de cortadores de cana nas usinas da região de Ribeirão Preto-SP, grande parte atribuída a paradas cardiorrespiratórias. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2010/07/condicoes-de-trabalho-nas-plantacoes-de-cana-de-acucar-ainda-prejudicam-trabalhadores/>. Acesso em: 19 jul.2016.

21 Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=263430>. Acesso em: 19 jul. 2016.

outras. No entanto, para Alves, “as mortes são o desfecho da exaustão. Antes de matar, o sistema de trabalho provocou problemas respiratórios, musculares, sérias lesões nas articulações pelo esforço repetitivo, entre outros”. O autor esclarece, ainda, que:

Nesse sistema antigo, que já era criticado no final do século XVIII por ser perverso e desumano, os trabalhadores recebem conforme produzem, tendo a responsabilidade pelo ritmo do seu trabalho. Ganham mais conforme a produção. Como trabalham pela subsistência, se submetem a esse ritmo cada vez mais intenso para melhorar suas condições de vida. O gasto energético ao andar, golpear, agachar e carregar peso torna-se ainda maior devido à vestimenta, como calça de brim, camisa de manga comprida com mangote de brim, luvas de raspa de couro, lenço no rosto e pescoço e chapéu, ou boné, quase sempre sob sol forte. Com isso, eles suam abundantemente, perdendo muita água e sais minerais. A desidratação provoca câimbras frequentes, que começam pelas mãos e pés, avançando pelas pernas até chegar ao tórax, com fortes dores e convulsões.<sup>22</sup>

Quanto ao método de medição do calor, também sofre ataques e é permeado de incompreensões.

## **2.2 SOBRE A SUPOSTA IMPOSSIBILIDADE DE MEDIÇÃO SEGURA PELO IBTUG**

O índice IBTUG leva em consideração todos os parâmetros que influenciam na sobrecarga térmica. Além disso, permite o cálculo de períodos adequados de trabalho-descanso, no caso em que o índice ultrapassa os limites estabelecidos. O IBTUG consiste em um índice de sobrecarga térmica definido por uma equação matemática que correlaciona alguns parâmetros medidos no ambiente de trabalho. A equação para o cálculo do índice varia em função da presença ou não de carga solar no ambiente de trabalho, no momento da medição.<sup>23</sup>

O agente físico calor é perfeitamente suscetível de medição, enquanto a exposição à radiação solar não requer avaliação quantitativa, mas qualitativa, com o estudo do processo de trabalho, bem como da forma do contato com o agente e do tempo de exposição.<sup>24</sup>

---

22 Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2013/02/sistema-de-pagamento-por-producao-cao-cao-causa-doencas-e-morte-entre-os-cortadores-de-cana-adverte-pesquisador-de-sao-carlos>. Acesso em: 19 jul. 2016.

23 SALIBA, 2014, p. 37.

24 SALIBA, 2015, p. 38.

De acordo com Tuffi Messias Saliba:

[...] a NR 15 estabelece dois limites de tolerância nos quadros 1 e 2. No quadro 1, o limite é estabelecido considerando que o trabalhador não tem local de descanso, ao passo que no quadro 2, o limite é válido para exposição onde o trabalhador tem pausa para descanso. O referido descanso deve ser feito em local tecnicamente mais ameno, onde o trabalhador deve permanecer em repouso ou exercer atividade leve. A avaliação deve cobrir todas as condições operacionais e ambientais habituais que envolvem o trabalhador no exercício de suas funções. Segundo o Anexo 3 da NR 15, a medição deve ser realizada no local de permanência do trabalhador, devendo ser avaliado o ciclo do trabalho durante o período de 60 minutos e no período mais desfavorável ao trabalhador.<sup>25</sup>

Existem sites específicos na rede mundial de computadores com as análises de clima por região, sendo possível, além da medição do calor no trabalho a céu aberto, a verificação técnica do clima, do mapa pluviométrico e de temperaturas. Para eventual questionamento, pode-se comparar o resultado obtido na perícia realizada no ambiente de trabalho, com os estudos climáticos divulgados eletronicamente, como no sítio “[pt.climate-data.org](http://pt.climate-data.org)” e no próprio sítio da Fundacentro,<sup>26</sup> que dá as estimativas de IBUTG, não havendo se falar em insegurança jurídica.

### 2.3 SOBRE AS ALEGAÇÕES DE PREJUÍZO AO PROCESSO PRODUTIVO

Quando se está diante da proteção da saúde do trabalhador, os riscos não podem ser minimizados ou as medidas de prevenção, proteção e controle flexibilizadas em nome de questões meramente econômicas. Para a proposição de alterações legislativas reducionistas, alteração prejudicial de normas existentes ou para impedir a aprovação de normas protetivas, são comuns argumentos sobre o alto custo da produção e acerca da inviabilidade do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho. Além de o empregador ter que assumir o risco da atividade econômica (art. 2.º da CLT), há dano social, devido ao alto valor pago em benefícios pela Previdência Social.<sup>27</sup>

---

25 SALIBA, 2015, p. 33.

26 Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/aplicativos/monitor-ibutg-sobrecarga-termica>. Acesso em: 6 fev. 2023.

27 Os trabalhadores rurais receberam 21,6% do total dos benefícios pagos pela Previdência Social no ano de 2011. O valor total dos benefícios concedidos no referido ano atingiu R\$ 3,97 bilhões,

Nesse sentido, a Constituição prevê a proteção do meio ambiente, nele inserido o meio ambiente de trabalho, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 e 200, VIII).

O ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo a Constituição de 1988, contém dispositivos para a proteção da saúde do trabalhador, voltadas à prevenção e diminuição dos riscos no trabalho (art. 7.º, XXII). Por outro lado, também prevê o pagamento de adicionais compensatórios pela submissão do trabalhador a condições insalubres, penosas e perigosas (art. 7.º, XXIII).

A prioridade deve ser a correção do meio ambiente de trabalho e somente em casos excepcionais, o pagamento dos adicionais compensatórios. Nesse sentido, podem ser citados os casos da Holanda e Bélgica, onde, segundo informações da I Semana Internacional de Legislação Comparada de Segurança do Trabalho, de 1985, era permitido o pagamento de adicionais específicos somente após terem sido fracassadas todas as medidas para eliminar ou neutralizar os riscos ambientais.<sup>28</sup>

No caso, não se trata de impedir ou de paralisar a produção para que funcione somente no período noturno, como sugerido nas justificativas apresentadas no PDC 1358/2013. O que o Anexo 3 da NR 15 previa, inclusive para as atividades a céu aberto e sem fonte artificial de calor, era a adoção de medidas adequadas de controle, que quando não eram observadas pelo empregador, revertiam no dever de efetuar o pagamento do adicional de insalubridade, além da sujeição ao pagamento de multas impostas pela fiscalização do Trabalho. Os argumentos são meramente econômicos e não de ordem técnica.

## **2.4 SOBRE ACLIMATAÇÃO COMO PRETENSO FATOR DE EXCLUSÃO DO DIREITO AO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE**

Quanto ao agente físico calor, também há alegações, destituídas de qualquer embasamento científico, no sentido de que os trabalhadores do campo, principalmente das regiões Norte e Nordeste, já estão acostumados a altas

---

sendo que desse total o auxílio-doença representou 45%. Disponível em: [http://www.ricardobergamini.com.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=488:anuario-estatistico-da-previdencia-social&catid=22:anuario-estatistico-da-previdencia-social&Itemid=24](http://www.ricardobergamini.com.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=488:anuario-estatistico-da-previdencia-social&catid=22:anuario-estatistico-da-previdencia-social&Itemid=24). Acesso em: 20 jul. 2016.

28 GONÇALVES, 2008, p. 311.

temperaturas, motivo pelo qual, não teriam direito ao recebimento do adicional de insalubridade. Ora, a aclimação do trabalhador é medida de controle necessária para que o ser humano possa trabalhar sem danos à sua saúde e não exclui o direito ao recebimento do adicional de insalubridade, considerando os efeitos nocivos do calor sobre o organismo do trabalhador, caso ultrapassados os limites de tolerância. Na verdade, tais argumentos representam total discriminação em relação à proteção da saúde dos trabalhadores rurais.

Os limites de tolerância estabelecidos no Anexo 3 da NR 15 e NHO 06 da Fundacentro, são considerados, justamente, para os trabalhadores aclimatados, em boas condições de saúde, que não fazem o uso de medicamentos controlados e que prestam suas atividades com roupas leves. Para os trabalhadores não aclimatados, os limites de tolerância a serem considerados são inferiores. A NHO-06 da Fundacentro é expressa nesse sentido e, inclusive, cita a aclimação como medida de controle.

São medidas de controle, para atenuar a exposição ao calor, além da aclimação (adaptação lenta e progressiva do indivíduo a atividades que o exponham ao calor), limitação do tempo de exposição, educação e treinamento, controle médico e medidas de conforto térmico (ventilação, exaustão),<sup>29</sup> as últimas quando possíveis, não sendo aplicáveis no trabalho a céu aberto, mas sim as medidas previstas na NR 21.

Nesse sentido, os limites de tolerância fixados na norma devem ser analisados exatamente com relação aos trabalhadores aclimatados e se devido às condições de trabalho tais limites foram excedidos, não haveria como excluir o trabalhador sob céu aberto do direito ao recebimento do adicional de insalubridade.

### **3 SOBRE O FUNDAMENTO DA INEXISTÊNCIA DE AMPARO LEGAL PARA A INSALUBRIDADE EM ATIVIDADE A CÉU ABERTO SOB RADIAÇÃO SOLAR**

Para fins de aposentadoria especial, as radiações não ionizantes deixaram de ser consideradas, com a alteração do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social em 1997 (Decreto 2.172, de 5 de março de 1997).<sup>30</sup> Os precedentes da

---

29 Disponível em: [http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo\\_ctrl\\_proc\\_indust/tec\\_autom\\_ind/seg\\_trab/161012\\_seg\\_do\\_trab.pdf](http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo_ctrl_proc_indust/tec_autom_ind/seg_trab/161012_seg_do_trab.pdf). Acesso em: 19 jul. 2016.

30 Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/112047/regulamento-dos-beneficios-da-previdencia-social-de-1997-decreto-2172-97>. Acesso em: 6 fev. 2023.

OJ 173, I da SDI-I do TST falam em ausência de previsão legal para a concessão de insalubridade por radiação solar, sendo que o primeiro julgamento nesse sentido data da mesma época da alteração do Regulamento da Previdência Social.<sup>31</sup>

Ocorre que, o Anexo 7 da NR 15 prevê expressamente as operações ou atividades que exponham os trabalhadores às radiações não ionizantes (o que inclui a radiação solar ou ultravioleta), sem proteção adequada, como insalubres. Diante do exposto, com a devida vênia, entende-se que existe previsão legal para a concessão da insalubridade nessas condições.

Em 2012, o TST manteve a redação do item I da OJ 173 da SDI-I (Resolução 186/2012), nos seguintes termos:

**I – Adicional de insalubridade. Raios solares. Indevido.**

Em face da ausência de previsão legal, indevido o adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto (art. 195, CLT e NR 15 MTb, Anexo 7).<sup>32</sup>

O Anexo 7 da NR 15, com força de lei, prevê, expressamente:

1. Para os efeitos desta norma, são radiações não ionizantes as micro-ondas, ultravioletas e laser. 2. As operações ou atividades que exponham os trabalhadores às radiações não ionizantes, sem a proteção adequada, serão consideradas insalubres, em decorrência de laudo de inspeção realizada no local de trabalho.

Os argumentos dos que entendem ser indevido o adicional de insalubridade para as atividades desenvolvidas a céu aberto sob radiação solar frequentemente são amparados em normas do INSS, relativas à concessão de aposentadoria especial. A Instrução Normativa n. 77, de 21 de janeiro de 2015, por exemplo,

---

31 Processo n. RR 230566-10.1995.5.04.5555, Ac. 3ª T 890/1997 – Min. José Luiz Vasconcellos, DJ 18/4/1997, julg. em 19/3/1997 – Decisão unânime. Disponível em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ\\_SDI\\_1/n\\_s1\\_161.htm](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_161.htm). Acesso em: 6 fev. 2023.

32 Em síntese, os fundamentos adotados nos precedentes para a manutenção do entendimento foram os seguintes: “Tanto o Anexo 7 da NR 15 do Ministério do Trabalho, como a própria NR 15, submetem a insalubridade à inspeção prévia e laudo, o que não se compatibiliza com as peculiares condições da sujeição a raios solares. Disso se conclui impertinente a concessão de adicional de insalubridade para o trabalhador em atividade a céu aberto, dada à falta de previsão legal. ... ao condicionar a existência jurídica da insalubridade à inspeção e laudo, naturalmente que a norma excluiu a exposição ao sol como elemento possivelmente causador da condição insalubre: impraticável seria a medição, dadas as contínuas variações, próprias da nebulosidade e das condições meteorológicas em geral. Logo se conclui que o espírito da norma não poderia incluir a radiação solar, dirigindo-se a proteção, em verdade, a outras fontes geradoras das radiações não ionizantes, cuja medição seja coerente exigir [...]”

mencionava, em seu artigo 281, a exposição ocupacional a temperaturas anormais, oriundas de “fontes artificiais” para a concessão de aposentaria especial, deixando de prever “fontes naturais de calor”.

Referida norma foi revogada e substituída pela Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022. A norma prevê como agente prejudicial à saúde “Temperaturas Anormais”, dispondo no art. 293: “A exposição ocupacional ao calor em ambientes fechados ou ambientes com fonte artificial de calor, dará ensejo à caracterização de atividade especial.”<sup>33</sup>

A mesma Instrução Normativa de 2015 também só previa aposentadoria especial para a exposição ocupacional a radiações ionizantes (art. 282), o que foi mantido na Instrução Normativa de 2022 (art. 294) e, mais uma vez, a norma previdenciária, que deixa de mencionar a exposição a radiações não ionizantes (radiação solar) como fator de concessão de aposentadoria especial, tem sido considerada para a supressão do direito ao adicional de insalubridade, mesmo havendo norma trabalhista em vigor sobre ser devido referido adicional, quando ausentes medidas de controle (Anexo 7 da NR 15).

Independentemente disso, o principal fundamento a ser considerado para o entendimento de que a reanálise da jurisprudência do TST sobre a matéria é oportuna, é que já há jurisprudência previdenciária consolidada sobre o reconhecimento da radiação solar como possível agente para a concessão de aposentadoria especial, o que afasta, por completo, o fundamento de que inexistente previsão legal em tal sentido.

Sobre o tema, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) dos Juizados Especiais Federais consolidou o entendimento de que o período trabalhado após o Decreto n. 2172, de 1997, “com exposição à radiação não ionizante, comprovadamente prejudicial à saúde ou à integridade física do trabalhador mediante prova técnica”, pode ser considerado para efeitos de conversão de tempo de serviço comum em especial, bem como para a concessão da aposentadoria especial (Processo n. 5000416-66.2013.4.04.7213/SC). No julgamento em questão, foi mencionado que o mesmo entendimento já havia sido adotado pela própria TNU, em 2014 (processo PEDILEF n. 5001238-34.2012.4.04.7102/RS), “quando firmou a tese de que é possível o reconhecimento da especialidade do período laborado com exposição à radiação não ionizante, mesmo ante a ausência de

---

33 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 5 fev. 2023.

previsão expressa do referido agente nocivo na legislação”, pela consideração de que “o rol previsto pelos decretos de regência não é exaustivo, o que possibilitou o reconhecimento da especialidade das atividades desenvolvidas pelo autor”, com base no conjunto probatório estabelecido no feito.<sup>34</sup>

Pelo exposto e considerando que, em 2022, a proteção da saúde e segurança dos trabalhadores foi reconhecida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como princípio fundamental do trabalho (Convenções 155 e 187),<sup>35</sup> oportuna a revisitação da jurisprudência do TST (OJ 173, I da SDI-I do TST) e a reversão da alteração prejudicial e discriminatória do Anexo 3 da NR 15, pela Portaria n. 1.359, de 2019.

#### **4 CONCLUSÃO**

O estudo apresentou retrospecto sobre as discussões em 2015 e 2016, tanto para a revisão do Anexo 3 da NR 15 para o aumento da proteção dos trabalhadores sob céu aberto, quanto para a modificação prejudicial da norma, mediante proposta legislativa, até a respectiva alteração administrativa, em 2019, pela Portaria n. 1.359.

Discorreu-se, ainda, sobre os precedentes do TST que firmaram a jurisprudência uniformizada sobre a “ausência de previsão legal para a concessão do adicional de insalubridade nas atividades a céu aberto por radiação solar”, baseados na legislação previdenciária e a atual jurisprudência da Justiça Federal comum sobre a matéria. Diante de tal quadro, seja pela previsão expressa na legislação trabalhista (Anexo 7 da NR 15), seja pela jurisprudência uniformizada da Justiça Federal comum, no sentido de que o rol dos agentes constantes da legislação previdenciária não é taxativo para a concessão de aposentadoria especial, com o reconhecimento da radiação solar como um dos agentes passíveis de conversão do tempo comum em especial, é possível o reconhecimento de insalubridade no trabalho sob céu aberto, sujeito à radiação solar, quando ausentes as medidas de controle. Nesse sentido, aponta-se como oportuna a revisão da jurisprudência do TST na OJ 173, I da SDI-I.

---

34 Disponível em: <https://ianvarella.jusbrasil.com.br/noticias/508852184/exposicao-a-radiacao-nao-ionizante-enseja-aposentadoria-especial>. Acesso em: 6 fev. 2023.

35 Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_848148/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_848148/lang--pt/index.htm). Acesso em: 6 fev. 2023.

Na mesma esteira, defende-se a necessidade de reversão da alteração prejudicial e discriminatória do Anexo 3 da NR 15 pelo Poder Executivo, a fim de que a saúde e a integridade dos trabalhadores sob céu aberto, sem fonte artificial de calor, especialmente dos trabalhadores rurais, sejam protegidas e adequadamente preservadas.

## REFERÊNCIAS

**CADERNO PREVENTIVO de Informações de Acidentes (CIPA).** Exposição ao Sol: o que muda na salvaguarda de quem trabalha a céu aberto após as recentes alterações nas normas regulamentadoras, especialmente a NR 15. Ano 42, n. 485, fev./2020.

FREITAS, Ana Maria Aparecida de; CONFORTI, Luciana Paula. **Insalubridade no trabalho a céu aberto:** superando mitos para a efetiva proteção da saúde do trabalhador. Disponível em: [https://joaquinherreraflores.org.br/wp-content/uploads/2022/10/A\\_classe\\_trabalhadora-2016.pdf](https://joaquinherreraflores.org.br/wp-content/uploads/2022/10/A_classe_trabalhadora-2016.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.

CONFORTI, Luciana Paula; BORIN, Ronaldo. **Segurança e saúde do trabalho:** histórico da proteção por razões econômicas e como fator oculto da competitividade. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-e-saude-do-trabalho-11082020>. Acesso em: 6 fev. 2023.

GONÇALVES, Edwar Abreu. **Manual de segurança e saúde no trabalho.** 4. ed. São Paulo: LTr, 2008.

**Revista Proteção.** Além do limite: medidas de prevenção e controle evitam exposição prejudicial ao sol e efeitos indesejáveis à saúde dos trabalhadores. Agosto/2015 – Ano XXVIII, n. 284

SALIBA, Tuffi Messias. **Calor.** 6. ed. São Paulo: LTr, 2014.

SALIBA, Tuffi Messias. **Prova pericial em segurança e higiene.** São Paulo: Ltr, 2015.

# **NORMAS REGULAMENTADORAS E EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE POR MEIO DAS TUTELAS INIBITÓRIA E REPARATÓRIA**

## **Felipe Marinho Amaral**

Doutorando e mestre em direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor universitário e convidado em pós-graduação. Juiz do trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. *E-mail*: felipemarinhoamaral@gmail.com. Currículo *lattes*: <http://lattes.cnpq.br/9422976822203657>

## **Felipe Fernandes Pinheiro**

Mestre em direito do trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado em direito e processo do trabalho pela Fundação Getúlio Vargas. Membro da Comissão de Jovens Juristas da Sociedade Internacional de Direito do Trabalho e da Seguridade Social. Advogado. *E-mail*: ffpinheiro93@gmail.com. Currículo *lattes*: <https://lattes.cnpq.br/1162773959185741>.

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1999, formalizou o conceito de trabalho decente, definindo programas e atuações para sua efetivação, bem como universalizando a pretensão de impor condições mínimas para o desempenho de qualquer trabalho.

Dessa maneira, o objetivo traçado necessita de atuação em diversas áreas das relações de trabalho, tendo em vista o envolvimento de múltiplos direitos fundamentais. Nesta linha, surge a grande importância do meio ambiente do trabalho, o qual necessita de preservação e adequação, com o intuito de garantir os direitos fundamentais à saúde e vida.

Todavia, a regulamentação da matéria demanda esforços técnicos e fiscalização por parte do Poder Público. No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a norma regulamentadora desempenha o papel de tratar acerca da segurança e medicina do trabalho. Dessa maneira, pretende-se, no presente trabalho, analisar o papel das normas regulamentadoras, assim como o seu histórico e importância para o tema.

Ademais, considerando que se trata da forma pela qual, no Brasil, grande parte da matéria relacionada a segurança e medicina do trabalho é regulamentada, imperiosa a análise das normas regulamentadas à luz do conceito de trabalho decente.

Por fim, os meios para efetivação do trabalho decente a partir da observância das normas regulamentadoras serão analisados e destacados, com o objetivo de tornar efetiva a regulamentação e fiscalização no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

## 2 TRABALHO DECENTE

O trabalho é atividade fundamental para a dignificação da pessoa humana.<sup>1</sup> Afinal, é fonte de subsistência para o trabalhador e sua família, além de ser sabidamente essencial para a socialização do indivíduo e precursor da formação de um sentimento de classe, a partir da identificação de condições comuns entre aqueles que desempenham atividades semelhantes.

---

<sup>1</sup> Isso, contudo, não significa que aqueles que não desempenham atividade produtiva estão à margem da dignidade, na medida em que a dignidade da pessoa humana é um valor objetivo e que prescinde de qualquer ocorrência prévia.

Exatamente por isso, o direito ao trabalho foi reconhecido no cenário internacional pelo art. 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, segundo o qual “todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”.

No âmbito nacional, o direito ao trabalho é um direito social positivado no art. 6.º da Constituição Federal e, como tal, está intimamente relacionado à efetivação da dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões.<sup>2</sup> Isso significa que o direito ao trabalho previsto no texto constitucional não se refere a qualquer trabalho, mas exclusivamente ao trabalho decente.

Vale dizer, no campo das práticas laborais, o trabalho decente é o paradigma de humanidade do século XXI.

## 2.1 Conceito

O trabalho decente foi formalizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1999. Naquela época, o avanço da globalização e o surgimento de novas tecnologias de informação agravavam os conflitos sociais e acentuavam a distribuição desigual de riqueza no mundo.<sup>3</sup> Para enfrentar a situação, a OIT dispunha de 39 programas de atuação, o que, na visão de seu então diretor-geral, Juan Somavia, fragmentava excessivamente os trabalhos e reduziam o impacto de suas ações.<sup>4</sup>

A partir de então, os 39 programas de atuação foram consolidados em apenas quatro, representados pela proteção aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, catalogados na Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho de 1998; geração de oportunidades de emprego e renda para todos; aumento da proteção social; aumento do diálogo social e tripartismo. Esses quatro programas se tornaram objetivos estratégicos de uma nova meta global prioritária: a promoção do trabalho decente no mundo.<sup>5</sup>

Para a OIT, o trabalho decente é um trabalho produtivo e de qualidade, adequadamente remunerado e exercido em condições de liberdade, equidade,

---

2 LOCKMANN, 2015, p. 21.

3 *ILO*, 1999, p. 1-2.

4 *ILO*, 1999, p. 13-14.

5 *Ibidem*, p. 13-14.

segurança e dignidade.<sup>6</sup> Trata-se de um trabalho suficiente em quantidade e qualidade capaz de assegurar a quem o desempenhe os postulados da dignidade da pessoa humana.<sup>7</sup>

O conceito proposto é deliberadamente aberto, o que reforça a pretensão da OIT de universalizar condições mínimas para o desempenho de qualquer trabalho. Com isso, se assegura que todos os Estados tenham condições de desenvolver soluções adequadas à sua própria realidade. Afinal, a restrição do conceito, especialmente em um contexto global plural, poderia levar ao seu desvirtuamento e, conseqüentemente, torná-lo ineficaz.<sup>8</sup> Contudo, ainda que não seja taxativo, o conceito é bem delimitado, de maneira a exigir o cumprimento de condições de liberdade, equidade, segurança, justa remuneração e dignidade no ambiente de trabalho.

Meta prioritária da OIT, o trabalho decente é condição fundamental para a superação da pobreza e redução das desigualdades sociais, na medida em que reconhece que a justiça social não pode ser alcançada sem regulação. O conceito sintetiza a missão histórica da Organização em promover o bem social a partir da compreensão de que o trabalho é fonte de dignidade e de que o assegurar em condições justas proporciona estabilidade familiar e ameniza os conflitos sociais.<sup>9</sup>

## **2.2 Meio ambiente do trabalho e trabalho decente**

Como visto, o trabalho decente é um trabalho produtivo e de qualidade, adequadamente remunerado e exercido em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Em relação às condições de segurança, pode-se afirmar que o trabalho deve ser desempenhado mediante a observância de práticas que preservem a saúde e segurança do trabalhador dentro e fora do meio ambiente laboral.<sup>10</sup>

A efetivação desse requisito é essencial, na medida em que as demais condições de trabalho decente dependem de um corpo e uma mente saudáveis.

---

6 OIT, Trabalho decente.

7 GUNTHER, 2015, p. 41.

8 MANSUETI, 2009, p. 301-321.

9 ALVARENGA, 2016, p. 98.

10 BRITO FILHO, 2016, p. 57

Vale dizer, de nada importa a garantia de todos os direitos fundamentais no trabalho se a saúde e segurança dos trabalhadores estiverem comprometidas.

A preocupação com o meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida somente ganhou relevância após a Segunda Guerra Mundial.<sup>11</sup> A partir de então, aspectos relacionados a direitos metaindividuais e de preocupação universal passaram a ocupar posição de destaque na doutrina internacional.<sup>12</sup>

No Brasil, a tutela do meio ambiente está disciplinada no art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Em relação ao meio ambiente de trabalho, não bastasse o reconhecimento doutrinário de que sua tutela está inserida no rol de proteção ao meio ambiente genérico, a própria Constituição Federal, em seu art. 200, VIII, incluiu entre as atribuições do Sistema Único de Saúde a colaboração com a proteção do meio ambiente, “nele compreendido o do trabalho”. Essa referência foi repetida no inciso II, em que igualmente se atribui ao Sistema Único de Saúde o dever de “executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador”. Portanto, coube ao texto constitucional conferir autonomia conceitual e reconhecimento dogmático ao tema “meio ambiente do trabalho”.<sup>13</sup>

Na mesma linha, é de simples observação que o meio ambiente de trabalho é matéria de saúde pública, haja vista que o mencionado art. 200 da Constituição Federal está disposto na seção “Da Saúde” do texto constitucional. Vale recordar que o direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, “é direito de todos e dever do Estado”, cabendo a este a atribuição de desenvolver políticas públicas e normas de saúde e segurança que tutelem demandas de saúde individuais e, ao mesmo tempo, visem à redução de riscos e recuperação de agravos coletivos.<sup>14</sup> Este dever, evidentemente, inclui a instituição de normas de saúde e segurança laboral.

---

11 MELO, 2001, p. 17.

12 LOCKMANN, 2015, p. 21.

13 MARANHÃO, 2018, p. 289.

14 MENDES, 2018, p. 1058-1059.

Portanto, é notável a importância do tema segurança e saúde do trabalho para a efetivação do trabalho decente. Trata-se de um dos mais relevantes direitos dos trabalhadores, na medida em que sua violação em relação apenas a um trabalhador tem efeito metaindividual, uma vez que cabe à coletividade o custeio da Previdência Social.<sup>15</sup>

Vale destacar, por fim, a vasta proteção constitucional conferida ao tema pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que evidencia o alinhamento axiológico entre a Constituição Federal e os objetivos pretendidos pelo trabalho decente.

### 3 NORMAS REGULAMENTADORAS

O instituto das normas regulamentadoras possui posição de destaque no ordenamento jurídico trabalhista, notadamente no que se refere à segurança e medicina do trabalho. Não se pode olvidar que, no tocante ao tema, a dinâmica social e a evolução científica influenciam no tratamento legislativo, de modo que as matérias técnicas devem ser tratadas em diplomas específicos, não sendo possível a sua disciplina submeter-se exclusivamente ao complexo processo legislativo.

Em exemplo elucidativo, José Cláudio Monteiro de Brito Filho e Nágila de Jesus de Oliveira Quaresma recordam que a NR 15 possui aproximadamente 200 substâncias catalogadas relacionadas à exposição ao ambiente insalubre. No entanto, o *Chemical Abstract Service* (CAS), integrante de uma divisão da *American Chemical Society*, uma das mais importantes fornecedoras de informações químicas do mundo, adiciona 15 mil novas substâncias diariamente ao seu banco de dados.<sup>16</sup>

Verifica-se, dessa maneira, a necessidade de um instrumento que permita a regulamentação técnica das questões relacionadas à segurança e medicina do trabalho, inclusive acompanhando a evolução científica. No ordenamento jurídico brasileiro, são as normas regulamentadoras que desempenham este papel.

#### 3.1 Histórico

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em sua redação original, tratava no capítulo V acerca da “Higiene e Segurança do Trabalho”. Em sua exposição de

---

15 MELO, 2001. p. 103.

16 BRITO FILHO e QUARESMA, 2019, p. 261-278.

motivos, enalteceu-se este capítulo, sobretudo a exigência de prévia verificação e aprovação das instalações dos estabelecimentos industriais, bem como, ao tratar dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI), reporta-se à expressão equipamentos de defesa pessoal.<sup>17</sup>

Em 1967, o Decreto Lei n. 229 alterou a nomenclatura para “Segurança e Higiene do Trabalho” e, por fim, mediante a Lei n. 6.514/1977, inseriu-se a denominação “Da Segurança e da Medicina do Trabalho”. Possível constatar, portanto, que, inicialmente, a proteção do meio ambiente do trabalho estava ligada à questão higienista, já em 1967, privilegiou-se a segurança, bem como que a higiene vincular-se-ia ao trabalho. Em 1977, a palavra higiene foi retirada com inserção, em seu lugar, da medicina do trabalho.<sup>18</sup>

O ano de 1977, portanto, foi de fundamental relevância para o início de um tratamento detalhado de matérias relacionadas à segurança e medicina do trabalho. Para alcançar o avanço no mencionado ano, recorda Homero Batista Mateus da Silva que a Lei n. 5.161/1966 criou o Fundacentro, órgão com representantes dos trabalhadores, dos empregadores e dos poderes públicos, com o objetivo de aprofundar os estudos relacionados ao desenvolvimento das condições de saúde e segurança do trabalho. Trata-se de órgão vinculado ao Ministério do Trabalho,<sup>19</sup> sendo atualmente denominado “Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho”.<sup>20</sup>

Dessa maneira, com a criação da mencionada fundação, os estudos da saúde e segurança do trabalho foram incrementados, criando-se condições adequadas para uma ampla revisão legislativa da disciplina. Por consequência, foi possível elaborar a Lei n. 6.514/1977 e, ato contínuo, publicar a extensa Portaria Ministerial 3.214/1978. Tal portaria denomina cada um de seus anexos de “Norma Regulamentadora” (28 anexos), expressão até então desconhecida no ordenamento brasileiro, mas que encontrou grande aceitação pela sociedade, popularizando-se o uso da abreviação “NR”.<sup>21</sup>

---

17 EÇA e FONSECA, 2021, p. 313-338.

18 *Ibidem*.

19 Conforme Decreto n. 10.761, de 2 de agosto de 2021, art. 14.

20 SILVA, 2017, p. 26.

21 *Ibidem*, p. 27.

Pode-se afirmar, portanto, que, com a promulgação da Lei n. 6.514/1977, abriu-se o caminho para a regulamentação de normas de segurança e medicina do trabalho por meio das normas regulamentadoras. Destaca-se que as alterações promovidas pela mencionada lei na CLT definiram algumas atribuições do órgão competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, como: estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre a aplicação da matéria; coordenar e orientar a fiscalização das atividades relacionadas a segurança e medicina do trabalho; estabelecer disposições complementares às normas previstas na CLT sobre o tema (arts. 155 e 200 da CLT). Assim, diversos artigos passaram a dispor acerca da necessidade de regulamentação de matérias pelo órgão responsável.<sup>22</sup>

### 3.2 Conceito

Como afirmado no tópico anterior, ao editar a Portaria Ministerial 3.214/1978, denominou-se cada um de seus anexos como Norma Regulamentadora (NR). Após, novas portarias foram editadas, relacionadas a temas de segurança e medicina do trabalho, de modo que, atualmente, 38 Normas Regulamentadoras já foram publicadas.<sup>23</sup>

Dessa forma, trata-se de portarias expedidas pelo órgão competente, com o objetivo de regulamentar temas afetos à segurança e medicina do trabalho. O item 1.2.1.1 da NR 1 dispõe que as normas são de observância obrigatória pelas organizações e pelos órgãos públicos da administração direta e indireta, bem como pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, que possuam empregados regidos pelo CLT.

Nessa linha, necessário destacar que, entre outras disposições, as normas regulamentadoras são oriundas do Ministério do Trabalho e versam sobre Segurança e Medicina do Trabalho. Esta possibilidade normativa encontra previsão do art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, o qual estabelece competir ao Ministro de Estado a expedição de instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.<sup>24</sup>

---

22 Cf. Por exemplo, os arts. 168, 192 e 198, parágrafo único da CLT.

23 A NR – 38 fora publicada em 16 de dezembro de 2022 e entrará em vigor em janeiro de 2024.

24 GARCIA, 2022, p. 28.

Pontua-se, ainda, que o processo legislativo brasileiro contempla a figura do Regulamento como forma de destinar ao Poder Executivo, mediante expressa autorização do Poder Legislativo, o complemento de detalhes técnicos que à lei possa ter faltado ou possa não ter sido considerado adequado para aquele instante da formação da norma.<sup>25</sup>

Constata-se, por conseguinte, que a expedição de normas regulamentadoras pelos órgãos competentes em segurança e medicina do trabalho possui permissivo constitucional e tem como objetivo detalhar, de forma técnica, o tema.

### 3.3 Importância das normas regulamentadoras

O tema segurança e medicina do trabalho deve possuir atenção central nas relações de trabalho. A exposição ao risco e agentes prejudiciais à saúde sempre conviveu com as relações de trabalho, no entanto, apenas em 1700, o médico italiano Bernardino Ramazzini abordou o tema de forma consistente e, a partir de então, diversas mudanças foram iniciadas nos ambientes laborais, bem como iniciaram-se as preocupações e os estudos sobre o tema.<sup>26</sup>

No âmbito da OIT, diversas convenções internacionais tratam do assunto,<sup>27</sup> destacando-se, inclusive, que a primeira convenção internacional (n. 1 – duração de trabalho – indústria – 1919) tratou de tema relacionado à segurança e medicina do trabalho, uma vez que a jornada de trabalho está diretamente relacionada à proteção da saúde do trabalhador.

Ao analisar ordenamentos estrangeiros, verifica-se, por exemplo, que o art. 281 do Código de Trabalho de Portugal trata acerca dos princípios gerais de segurança e saúde no trabalho, elencando diversas medidas que devem ser adotadas pelos empregadores, como a necessidade de assegurar aos trabalhadores condições de segurança e saúde em todos os aspectos relacionados com o trabalho, aplicando as medidas necessárias tendo em conta princípios gerais de prevenção (item 2, do art. 281).<sup>28</sup>

---

25 SILVA, 2017, p. 26.

26 SILVA, REZENDE e TAVEIRA, 2019, p. 41.

27 Cf. Por exemplo, Convenções internacionais n. 155 (Segurança e Saúde dos Trabalhadores), n. 161 (Serviços de Saúde do Trabalho) e n. 187 (Marco Promocional para a Segurança e Saúde do Trabalhador – não ratificada pelo Brasil).

28 Cf. art. 281, do Código de Trabalho de Portugal – item 2 – O empregador deve assegurar aos trabalhadores condições de segurança e saúde em todos os aspectos relacionados com o trabalho,

A Espanha, por sua vez, no art. 40.2 da Constituição Espanhola dispõe que os poderes públicos fornecerão uma política que garanta a formação e readaptação profissionais, velando pela segurança e higiene no trabalho.<sup>29</sup> Ademais, a Lei n. 31/1995, de 8 de novembro, trata acerca das prevenções de riscos laborais.

Como pode ser verificado, o tema da segurança e medicina de trabalho possui destaque em âmbito internacional, sendo matéria central nas relações de trabalho, notadamente por se tratar de preservação dos direitos fundamentais da saúde, vida e segurança. Diante dessa relevância, constata-se a importância da legislação que aborda acerca da matéria.

Nesse sentido, as obrigações previstas em normas internacionais (mormente as convenções 148 e 155 da OIT) foram, em grande parte, acolhidas na legislação infraconstitucional brasileira e nas NRs, bem como estão em perfeita harmonia com os mandamentos explícitos e princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988.<sup>30</sup>

Dessa forma, possível concluir que as normas regulamentadoras são de grande importância para a complementação do ordenamento jurídico brasileiro no que se refere à segurança e medicina do trabalho, principalmente por tratar de questões técnicas que devem ser implementadas pelos empregadores, com o intuito de garantir a saúde e segurança dos trabalhadores.

### 3.4 Normas regulamentadoras e trabalho decente

As NRs são instrumentos fundamentais para a regulamentação de questões técnicas relacionadas à segurança e medicina do trabalho. Apesar de os valores saúde e segurança serem normas de direitos fundamentais e, portanto, autoaplicáveis diretamente pela via constitucional<sup>31, 32</sup>, não se pode descartar a

---

aplicando as medidas necessárias tendo em conta princípios gerais de prevenção.

29 Cf. Art. 40.2 da Constituição Espanhola – *Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.*

30 MELO, 2019. p. 163-178.

31 Cf. art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

32 SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2017, p. 447.

importante atribuição das NRs no estabelecimento de medidas concretas para a proteção da integridade física e saúde dos trabalhadores.

Vale reprimir que os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente aqueles firmados nas Convenções n. 148 e 155 da OIT, foram, em grande parte, implementadas no ordenamento jurídico por meio de legislação infraconstitucional e das Normas Regulamentadoras.<sup>33</sup>

Em relação à Convenção n. 155 da OIT, ratificada pelo Brasil em 1992 e promulgada pelo Decreto n. 1.254/1994, e que estabelece normas e princípios para a proteção do meio ambiente de trabalho a todas as pessoas empregadas e funcionários públicos,<sup>34</sup> uma de suas mais relevantes disposições é sobre o direito conferido ao empregado de interromper, sem retaliações do empregador, uma situação de trabalho que possa ocasionar, de maneira razoável, algum perigo iminente e grave à sua vida ou saúde. Pois coube à NR 3 definir, no item 3.2, a extensão da expressão “risco grave e iminente” e no item 3.3 estabelecer os limites de sua caracterização.<sup>35</sup>

Por sua vez, a garantia de cooperação entre empresa contratante e contratada para a efetivação de medidas de saúde e segurança do trabalho, trazida pelo art. 17 da Convenção n. 155 da OIT, está disciplinada entre os itens 5.46 a 5.50 da NR-5,<sup>36</sup> enquanto coube, ao anexo n. 1 da NR 15, estipular os limites de tolerância em relação à exposição a vibração, ruído e contaminação aérea no ambiente de trabalho, conforme requerido pelo art. 8.º da Convenção n. 148 da OIT.<sup>37</sup>

Na mesma linha, temos que o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), cujo objetivo de preservar a saúde e integridade dos trabalhadores por meio do controle de riscos ambientais no meio ambiente de trabalho está absolutamente alinhado ao programa do trabalho decente, foi implementado pela NR 9, que instituiu importante programa de prevenção, redução e eliminação de riscos aos trabalhadores.<sup>38</sup> O mesmo se diz a respeito dos critérios de qualidade

---

33 MELO, 2019.

34 Cf. art. 3º, *b* e art. 4º da Convenção n. 155 da OIT.

35 OLIVEIRA, 2014. p. 238.

36 *Ibidem*.

37 A Convenção n. 148 da OIT foi ratificada pelo Brasil em 1982 e promulgada pelo Decreto n. 93.413/1986.

38 MELO, 2001, p 101-102.

e proteção que devem ser atendidos pelos fabricantes de equipamentos de proteção individual, estipulado na NR 6.

Os exemplos mencionados são apenas alguns entre diversos outros que demonstram a importância das NRs em disciplinar de forma técnica e detalhada as condições de segurança e medicina do trabalho aptas a reduzir, se não eliminar, os riscos que podem comprometer a saúde dos trabalhadores.

Portanto, considerando que o trabalho decente tem como premissa a garantia de um meio ambiente de trabalho saudável a todos os trabalhadores e que as NRs constituem importante instrumento para a implementação, fiscalização e cumprimento dos direitos constitucionais à saúde e à segurança, pode-se afirmar que as NRs são fundamentais para trazer efetividade às diretrizes do trabalho decente no Brasil.

#### **4 MEIOS PARA EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE A PARTIR DA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS REGULAMENTADORAS**

Fixadas as premissas acerca da importância das normas regulamentadoras para a efetivação do trabalho decente, considerando a sua importância na regulamentação das normas referentes à segurança e medicina do trabalho, indispensável a análise dos meios para a efetivação das suas disposições.

É certo que, atualmente, o grande desafio do tema gira em torno da observância e fiscalização, bem como meios para efetivá-las. Pode-se afirmar, com base na experiência diária e nos próprios dados estatísticos acidentários que a sua aplicação ainda é de pouca efetividade no cenário geral dos acidentes e doenças ocupacionais.<sup>39</sup>

Nesse ponto, destaca-se, por exemplo, o art. 16 da Convenção 148 da OIT, ratificada pelo Brasil, o qual dispõe que todos os Membros deverão: “adotar, por via legislativa ou por qualquer outro método conforme a prática e as condições nacionais, as medidas necessárias, incluído o estabelecimento de sanções apropriadas, para dar efeito às disposições da presente Convenção;”.

Portanto, indispensável a análise acerca dos meios de efetivação das normas regulamentadoras com o objetivo de instituir o trabalho decente no cenário atual brasileiro.

---

39 MELO, 2019, p. 163-178.

#### 4.1 Atividades administrativas – atualização e fiscalização

O art. 155, II, da CLT, dispõe que cabe ao órgão nacional competente em matéria de segurança e medicina no trabalho supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas com a segurança e medicina do trabalho em todo o território nacional. Atualmente, o Ministério do Trabalho e Previdência possui, dentro da sua organização, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, a qual se divide em diversos núcleos responsáveis pela fiscalização das normas referentes ao meio ambiente do trabalho.

No âmbito das NRs, são diversas as consequências nos casos de descumprimentos, como, por exemplo, a interdição ou embargo do estabelecimento, que, de acordo com a NR 3, item 3.2.2, trata-se de medidas urgentes adotadas a partir da constatação de condição ou situação de trabalho que caracterize grave e iminente risco ao trabalhador.

Registra-se, ainda, que a NR 28 aborda as fiscalizações e penalidades. Já no seu item 28.1.1 prevê que: “A fiscalização do cumprimento das disposições legais e/ou regulamentares sobre segurança e saúde do trabalhador será efetuada obedecendo ao disposto no Decretos n. 55.841, de 15/3/65, e n. 97.995, de 26/7/89, no Título VII da CLT e no § 3.º do art. 6.º da Lei n. 7.855, de 24/10/89 e nesta Norma Regulamentadora.”.

A referida norma trata sobre as gradações das multas administrativas relacionadas às diversas normas regulamentadoras, inclusive considerando o número de empregados e a reiteração do descumprimento,

Possível constatar, dessa maneira, que o ordenamento jurídico brasileiro possui instrumentos permitindo a fiscalização das normas regulamentadoras no âmbito administrativo. Todavia, o grande problema, atualmente, é a ausência de estrutura dos órgãos responsáveis, os quais possuem números reduzidos de servidores para realizar a fiscalização de forma efetiva.

Como destaca Raimundo Simão de Melo, a fiscalização do trabalho está cada dia mais ineficiente por falta de condições de trabalho dos agentes do Ministério do Trabalho, os quais carecem de recursos humanos e materiais e o número é diminuto em face da quantidade de empresas que são objeto da fiscalização.<sup>40</sup>

Dessa forma, o grande desafio atualmente é a reestruturação dos órgãos fiscalizadores, uma vez que o ordenamento já os regulamenta e permite efetiva

---

40 MELO, 2019, p. 163-178.

fiscalização administrativa no tocante às normas de segurança e medicina do trabalho.

No tocante à atualização das normas, o Decreto n. 10.854/2021, no capítulo V, definiu diretrizes para a elaboração e revisão das NRs. Esta norma destaca, entre outros aspectos, a necessidade de reduzir os riscos inerentes ao trabalho, bem como a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais e a promoção da segurança e saúde do trabalho.

É certo que a forma utilizada no Brasil, mediante portarias, permite maior flexibilidade e menor complexidade no procedimento de atualização das normas regulamentadoras. Como destacado, a matéria necessita de constante atualização, diante da evolução científica e estudos realizados.

Sendo assim, o próprio órgão administrativo responsável pela segurança e medicina do trabalho deve, de forma constante, revisar e atualizar as normas regulamentadoras, com o objetivo de cumprir as determinações constitucionais relacionadas ao meio ambiente do trabalho.

#### **4.2 Tutelas inibitórias e indenizatórias**

O arcabouço normativo brasileiro permite uma ampla fiscalização e punição pelo descumprimento das normas regulamentadoras no âmbito administrativo. Entretanto, o Poder Judiciário também possui papel central para efetivação das NRs na busca da concretização do trabalho decente.

Neste ponto, ressalta-se a relevante função do Ministério Público do Trabalho (MPT), órgão com previsão constitucional,<sup>41</sup> na defesa do meio ambiente do trabalho e implementação do trabalho decente. No particular, o MPT possui coordenadoria específica (CODEMAT – criada pela Portaria n. 410, de 14 de outubro de 2003), com o objetivo de atuar na defesa de um meio ambiente do trabalho seguro e saudável e na redução de riscos do trabalho por intermédio de normas de saúde, higiene e segurança asseguradas na Constituição Federal.

Dessa forma, o MPT atua no âmbito administrativo, mediante inquéritos civis, que possuem como objeto a colheita de elementos que poderão formar o convencimento do órgão ministerial acerca de eventuais lesões perpetradas e interesses difusos, como o meio ambiente do trabalho. Nos casos em que se

---

41 Cf. Art. 127 da Constituição Federal – O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

comprovem os descumprimentos de normas regulamentadoras, no âmbito do inquérito, o MPT pode celebrar termo de ajuste de conduta, previsto no art. 5.º, § 6.º, da Lei n. 7.347/1985, tratando-se de compromisso do infrator, tomado pelo órgão ministerial, com o objetivo de ajustar a conduta às exigências legais.<sup>42</sup>

No âmbito judicial, a ação civil pública é um dos principais instrumentos para a defesa do meio ambiente do trabalho, direito difuso que possui assento constitucional. Assim, de acordo com o art. 1, I, da Lei n. 7.347/1985, o meio ambiente é um dos objetos desta ação, que pode veicular pretensões inibitórias e reparatórias.

Entende-se por tutela inibitória o provimento jurisdicional que visa impedir a prática, a continuação, ou a repetição de um ato ilícito (ou antijurídico), possibilitando de forma definitiva o respeito ao direito tutelado, de acordo com o direito substancial previsto no ordenamento jurídico.<sup>43</sup>

Assim, constata-se que a tutela inibitória deve possuir uma atenção especial na tutela do meio ambiente do trabalho. Em casos de descumprimentos das normas regulamentadoras, até mesmo antes de pleitear a tutela reparatória, os autores das ações devem buscar a adequação do meio ambiente, o respeito às normas regulamentadoras, com o objetivo de preservar a saúde e segurança dos trabalhadores e, conseqüentemente, a concretização do trabalho decente.

Portanto, a tutela preventiva se mostra questão de interesse estatal e social, pois, quando nascem novos valores (como a defesa do meio ambiente), ao Estado surge o dever de viabilizar meios efetivos de protegê-los, permitindo a realização do direito processual de acordo com as necessidades desses novos direitos materiais.<sup>44</sup>

Dessa forma, a impossibilidade da manutenção das atividades de determinada empresa enquanto as NRs não forem cumpridas, a determinação para a elaboração dos programas previstos nas NRs em determinado prazo, sob pena de aplicação de multa, são alguns exemplos de tutelas inibitórias para cumprimento das NRs e concretização do trabalho decente.

Por fim, a tutela reparatória (dano material, moral, inclusive, coletivo) pode ser cumulada com a tutela inibitória, nos casos em que os elementos da responsabilidade civil restem presentes no caso concreto. Neste ponto, destaca-se a

---

42 LEITE, 2017, p. 235-256.

43 ARENHART, 2003, p. 219.

44 PINTO e FARIA, 2016, p.303-318.

importância do dano moral coletivo, que se refere a uma injusta lesão à esfera moral de uma coletividade (no caso os empregados submetidos ao meio ambiente irregular), constituindo violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivamente considerados.<sup>45</sup>

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu, inicialmente, conceituar o trabalho decente, de acordo com as diretrizes da OIT. Assim, tem-se que trabalho decente é aquele produtivo e de qualidade, adequadamente remunerado e exercido em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade, vale dizer, o trabalho capaz de assegurar a quem o desempenhe os postulados da dignidade da pessoa humana.

O meio ambiente do trabalho, portanto, possui grande importância, considerando que a saúde e segurança dos trabalhadores são direitos fundamentais, integrando, assim, a ideia de trabalho decente. Nessa linha de entendimento, diversas convenções internacionais determinam a observância de um ambiente seguro e saudável, assim como a própria Constituição Federal.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, as normas relacionadas à segurança e medicina do trabalho começam a se estruturar, de forma efetiva, a partir do ano de 1977, quando as NRs entram em vigor. Esse instrumento utilizado é permitido pela legislação, sendo de grande relevância para atender as necessidades técnicas, bem como a constante atualização da matéria. Trata-se, assim, de um instrumento necessário para a concretização do trabalho decente.

Verificou-se, ainda, que, atualmente, o grande problema para a fiscalização e atualização das normas gira em torno da deficiência estrutural dos órgãos administrativos, impedindo a realização dos objetivos previstos.

Ademais, o Poder Judiciário possui, outrossim, relevante papel na concretização das NRs. Nesse ponto, a tutela inibitória, sem prejuízo da tutela reparatória, desponta como forma processual de garantir a preservação do meio ambiente de trabalho, mediante o cumprimento das normas regulamentadoras, contribuindo, dessa forma, para a concretização do trabalho decente.

---

45 LEITE, 2017, p. 232.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **Trabalho decente: direito humano e fundamental**. São Paulo: LTr, 2016.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis da tutela inibitória coletiva**. São Paulo: Ed. RT, 2003.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica e exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; QUARESMA, Nágila de Jesus Oliveira. Futuro do trabalho, trabalho decente e meio ambiente do trabalho. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, São Paulo, v. 207, p. 261-278, nov. 2019.

EÇA, Vitor Salino de Moura; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Reflexões sobre o direito fundamental ao meio ambiente do trabalho adequado. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, v. 219, ano 47, p. 313-338, set./out. 2021.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

GUNTHER, Luiz Eduardo. O trabalho decente como paradigma da humanidade no século XXI. In: GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de (org.). **Direito do trabalho e direito empresarial: sob o enfoque dos direitos fundamentais**. São Paulo: LTr, 2015.

ILO. **Decent work**. International Labour Conference. 87th Session 1999. Report of the Director General. Geneva, 1999.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. Direitos fundamentais do trabalhador: breves considerações. In: FREDIANI, Yone; DE ALVARENGA, Rúbia Zanotelli (org.). **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2015.

MANSUETI, Hugo Roberto. La aplicación de las normas laborales a la luz de los objetivos estratégicos trazados por la OIT. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 133, p. 301-321, jan./mar. 2009.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: relevância sociojurídica de seu reconhecimento constitucional e internacional. In: ROCHA, Cláudio Jannotti; LUDOVICO, Giuseppe; PORTO, Lorena Vasconcelos; BORSIO, Marcelo; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de (coord.). **Direito internacional do trabalho: aplicabilidade e eficácia dos instrumentos internacionais de proteção ao trabalhador**. São Paulo: LTr, 2018.

MELO, Raimundo Simão de. O papel da OIT em 100 anos de existência e a importância das Convenções 148 e 155 sobre Saúde, Segurança e Meio Ambiente do Trabalho.

**Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, São Paulo, v. 205. ano 2019. p. 163-178, set. 2019.

MELO, Sandro Nahmias. **Meio ambiente do trabalho**: direito fundamental. São Paulo: LTr, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Convenção n. 155 da OIT sobre saúde do trabalhador. *In*: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; e COLNAGO, Lorena de Mello Rezende (coord.). **Direito internacional do trabalho e as convenções internacionais da OIT**. São Paulo: LTr, 2014.

PINTO, Edson Antônio Sousa; FARIA, Daniela Lopes de. A tutela inibitória e os seus fundamentos no novo código de processo civil. **Revista de Processo**, v. 252/2016. p. 303-318, fev./2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Agenor Antônio; e REZENDE, Mardele Eugênia Teixeira; TAVEIRA, Paulo. **Segurança do trabalho e meio ambiente**: o diferencial da dupla atuação. São Paulo: Érica, 2019.

SILVA, Homero Batista Mateus da. **Curso de direito do trabalho aplicado**: saúde e segurança do trabalho. 3 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2017.

# **PARTE V**

REVISÃO E  
RESSIGNIFICAÇÃO DAS  
NORMAS DE SAÚDE  
E SEGURANÇA DO  
TRABALHO



# **UM OLHAR ATENTO PARA AS RECENTES ALTERAÇÕES DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DE SST E A OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO**

**Flávio de Oliveira Nunes**

Pós-graduado em Engenharia de Segurança no Trabalho –  
Universidade Paulista Pós-graduado em Gestão Empresarial pela  
Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Engenharia civil – Universidade  
do Estado de Santa Catarina. Auditor Fiscal do Trabalho.  
*E-mail: flavionunes.ecc@gmail.com*

## 1 INTRODUÇÃO

Compete ao Ministério do Trabalho a importante missão de regulamentar as condições de segurança e saúde no trabalho no Brasil, conforme se observa no disposto no art. 201 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Art. 200 – Cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, especialmente sobre:

O Capítulo a que se refere o artigo 201 é o V do texto trabalhista consolidado. Nele, há inúmeras obrigações para empregadores e trabalhadores, com a finalidade de se manter um ambiente de trabalho livre de riscos ocupacionais ou com esses controlados adequadamente para preservar a saúde e a integridade física do conjunto de trabalhadores do local.

A lei, no entanto, não detalha como suas exigências deverão ser atendidas pelo seu público-alvo (trabalhadores e empregadores, no caso). Resta, portanto, a necessidade de um detalhamento, ou seja, de uma regulamentação para sua efetiva aplicação. É por esse motivo que o legislador outorgou/repassou ao Ministério do Trabalho a competência para a regulamentação, ou seja, o detalhamento.

Embora a competência seja exclusiva do Ministério do Trabalho, a regulamentação, seguindo a recomendação da Convenção n. 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (C144 – Consultas Tripartites sobre Normas Internacionais do Trabalho) – ratificada pelo Brasil em 09/1994 –, é realizada de forma tripartite, ou seja, com a participação de governo (representado pelo Ministério do Trabalho), trabalhadores (representados por suas federações e confederações sindicais) e empregadores (representados por suas federações e confederações) nas discussões dos textos das Normas Regulamentadoras (NRs).

A barulhenta e conturbada dinâmica atual do mundo do trabalho, com os avanços tecnológicos e com as rápidas modificações nas relações de trabalho, tem exigido dedicação cada dia maior dos atores/profissionais indicados por suas bases para construir soluções de SST (regulamentação) para os novos e velhos problemas/riscos, identificados nas velhas e novas atividades, desempenhadas em velhos e novos locais de trabalho. Fundamentado num argumento muito próximo do que está dito acima, o governo que assumiu em 2019 estabeleceu como meta para o Ministério do Trabalho, modificar – rápida e profundamente

– as NRs até então existentes com o propósito de desburocratizar, simplificar e harmonizar seus textos, sem renunciar aos princípios básicos de SST (precaução e prevenção), de modo a atender a essa agitada dinâmica do trabalho.

## **2 BREVE HISTÓRICO**

As Normas Regulamentadoras (NRs) têm seu marco regulatório principal definido pela Portaria n. 3.214, de 8/6/1978. Nessa Portaria, foram publicadas 28 NRs, que tratam de disposições gerais e requisitos mínimos de segurança e saúde nos ambientes de trabalho, especialmente nas relações de emprego, nos termos do art. 3.º da CLT. Essas Normas regulamentam (detalham) a aplicação por empregadores e trabalhadores dos artigos da Lei n. 6.514, de 12/1977, que alterou o Capítulo V da CLT. O referido capítulo da CLT (artigos 154 ao 201) dispõe sobre medidas de prevenção de acidentes e doenças no trabalho que as organizações empregatícias devem adotar para preservar a boa condição de saúde de seus empregados, sobre a obrigatoriedade da constituição da CIPA e dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), da insalubridade e periculosidade, da ergonomia nos ambientes de trabalho, entre outros.

Desde a sua publicação em 1978, com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, as NRs passaram por diversas adequações. Nos anos 1980, as experimentaram pequenas adequações em seu texto, como as alterações ocorridas na NR 1 (Disposições gerais), na NR 2 (Inspeção prévia), na NR 3 (Embargo e interdição), na NR 6 (Equipamentos de Proteção individual) e na NR 18 (Obras de construção, demolição e reparos). Nos anos 1990, novas modificações nos textos foram promovidas, especialmente na NR 18, que passou a ser denominada de Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção (PMCAT), além da aprovação de uma nova NR: NR 29 – Segurança e saúde no trabalho portuário.

Considerando a dinâmica do mundo do trabalho, com os avanços tecnológicos e as modificações nas relações de trabalho, novas adequações e novas normas surgiram ao longo da primeira década dos anos 2000. Novamente alterações ocorreram nos textos já existentes e foram aprovadas novas Normas, como a NR 30 (Segurança e saúde no trabalho aquaviário), a NR 31 (Segurança e saúde no trabalho rural), a NR 32 (Segurança e saúde no trabalho em serviços de saúde) e a NR 33 (Segurança e saúde nos trabalhos em espaços confinados).

Ainda na esteira das alterações e aprovação de novas NRs, a segunda década dos anos 2000 é especial. Foram publicadas a NR 34 (Segurança e saúde na construção naval), a 35 (Trabalho em altura) e a 36 (Segurança e saúde em frigoríficos) e iniciado, em 2019, o processo de alteração mais rápido e profundo já experimentado pelas Normas Regulamentadoras desde 1978.

### **3 PROCESSO DE ALTERAÇÃO DAS NRS**

Todo o processo de alteração das NRs iniciado em 2019 teve como base de sustentação a Análise de Impacto Regulatório (AIR), que tem como finalidade o aprimoramento da qualidade regulatória no Brasil por meio de um processo sistemático de análise baseada em evidências, e observou necessariamente os procedimentos para elaboração e revisão das normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho previstos no capítulo VII da Portaria MTP n. 672, de 2021, e pelo Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020.

No período compreendido entre 2019 e 2022, foram promovidas alterações significativas nas NRs, com destaque para a NR 1, que introduziu o novo Programa de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (PGR); a NR 4, que alterou as modalidades do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT) permitindo a sua terceirização, em linha com a Lei n. 6.019/1974, alterada pela Lei n. 13.467/2017; a NR 5 (CIPA), estabelecendo a obrigatoriedade da CIPA centralizada para organizações prestadoras de serviços e a CIPA da Construção; a NR 9 (Avaliação e controle dos agentes ambientais), revogando o já velho e conhecido Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA); a NR 18 (Setor da construção civil), concedendo maior liberdade aos profissionais de engenharia de segurança no trabalho projetar soluções específicas de prevenção de acidentes para os diferentes projetos arquitetônicos; a NR 35 (Trabalho em altura), com adequação da sua parte geral e a aprovação de um Anexo sobre uso seguro de escadas individuais.

Além das alterações em texto de NRs já existentes, nesse período, foram aprovadas novas Normas, a saber:

- NR 37: Segurança e saúde em plataformas de petróleo. Vigência a partir de 1.º de fevereiro de 2022, conforme Portaria n. 90, de 18 de janeiro de 2022.
- NR 38: Segurança e saúde no serviço de limpeza urbana. Essa nova NR foi aprovada na reunião da Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP),

realizada em 11/2022. Vale destacar que essa Norma tem uma relevância social com destaque, pois traz à luz as condições de trabalho de trabalhadores que normalmente passam despercebidos pelos empregadores e pelos beneficiários de seus serviços. Essa NR estabelece requisitos gerais de segurança e saúde para a atividade de limpeza urbana, apresenta capítulos destinados à poda de árvores e à coleta de resíduos.

É fato que, desde a publicação das Normas em 1978, jamais houve, em pequeno espaço de tempo, tanta produção normativa, tanta discussão sobre adequação das condições de trabalho nos mais diferentes setores econômicos, com o argumento de desburocratizar, simplificar e harmonizar as NRs, com a finalidade de evitar acidentes e doenças no trabalho. A grande questão que vem à tona é se, em tão pouco tempo, foi possível produzir essas modificações profundas na regulamentação de SST observando os princípios da precaução e da prevenção?

O princípio da precaução encontra lastro no direito, especialmente no direito ambiental. Está presente em vários tratados internacionais, como no Princípio 15 da Declaração do Rio:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos estados, de acordo com a suas capacidades. **Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas efetivas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.** [grifo nosso]

Encontra-se claramente estampado também na Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, no art. 3.º, princípio 3:

As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar, ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. **Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.** Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima. [grifo nosso]

Dessa forma, verifica-se que o princípio da precaução é ferramenta de importância crucial na gestão dos riscos na área ambiental. Segundo o autor Cleber Nilson (2021, p. 101), “o princípio da precaução não se confinou apenas na área do ambiente, pelo contrário, verificou-se o seu rápido alargamento às áreas da segurança alimentar e da saúde pública”. Do exposto, pode-se perfeitamente utilizar o princípio da precaução para o gerenciamento dos riscos ambientais do trabalho potencialmente existentes nos locais de trabalho, no enfrentamento às eventuais incertezas ou desconhecimentos técnico-científicos acerca de tais riscos, suas consequências e das medidas de prevenção de acidentes e doenças a serem adotadas. A incerteza, a abstração, o desconhecimento relativo do risco, segundo o princípio em análise, não podem ser utilizados para justificar ou fundamentar a abstenção ou a falta de medidas para preservar a segurança e a saúde dos trabalhadores – *in dubio pro salute*.

O princípio da precaução é, portanto, o ponto de equilíbrio entre ciência/imaginação, opinião/razão e interesses/ética, conforme preceitua Cleber Nilson (2021, p. 103)

Verifica-se, portanto, que o princípio da precaução se fundamenta em algum grau de incerteza acerca dos riscos potenciais e das medidas a serem adotadas na busca de um ambiente com risco ocupacional mínimo.

Por outro lado, o princípio da prevenção – que não se confunde com o da precaução – fundamenta-se, como veremos, na certeza científica sobre os riscos e seus controles, podendo, portanto, afirmar a existência de “conhecimento científico” sobre as consequências de determinada atividade para a saúde das pessoas expostas.

No artigo *Princípio da prevenção e princípio da precaução*, produzido por Tiago Zapater, 2020, o autor apresenta um exemplo da real aplicação do princípio da prevenção.<sup>1</sup>

O princípio da prevenção também pode legitimar a proibição de certas atividades ou substâncias em razão das consequências adversas associadas a elas. A proibição do uso asbesto/amianto, a proibição de certos agrotóxicos etc. são intervenções na liberdade de iniciativa (garantida constitucionalmente) legitimadas pelo, também garantido constitucionalmente, princípio da prevenção.

---

1 ZAPATER, 2017.

Cientificamente resta comprovado que a exposição ao asbesto/amianto é condição geradora de câncer de pulmão. Dessa forma, o conhecimento científico subsidia o equacionamento das medidas a serem adotadas, considerando as terríveis consequências da exposição ocupacional para humano. Portanto, com a certeza das consequências, pode-se adotar as medidas efetivas de prevenção cientificamente conhecidas e adequadas para proteção do trabalhador.

Considerando tais conceitos, é possível afirmar que as modificações promovidas nos anos de 2019 a 2022 nas NRs, fundamentadas nas respectivas análises de impactos regulatórios e que visavam simplificar, desburocratizar e harmonizar seus textos, mantiveram intactos os importantes princípios da precaução e da prevenção, que já devidamente fundamentavam a regulamentação em apreço.

A título de exemplo das modificações produzidas, a Nova NR 1, que entrou em vigor em 03/2020, estabelece, em seu item 1.5, a obrigatoriedade da elaboração e implementação de um gerenciamento de riscos ocupacionais (GRO) e, para tanto, devem as organizações elaborar um Programa de Gerenciamento desses Riscos (PGR) – sendo uma novidade nas Normas porque, em um único programa, se devem contemplar todos os riscos ocupacionais eventualmente existentes no local de trabalho. A seguir, apresenta-se a nova exigência da NR 1.

#### 1.5.3 Responsabilidades

1.5.3.1. A organização deve implementar, por estabelecimento, o gerenciamento de riscos ocupacionais em suas atividades.

1.5.3.1.1 O gerenciamento de riscos ocupacionais deve constituir um Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR).

O PGR substitui os velhos programas de gerenciamento de riscos existentes até então, como PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais) e o PCMAT (Programa de Condições e Meio Ambiente do Setor da Construção). A partir da mudança normativa, um único programa de gerenciamento deve contemplar todos os eventuais riscos ocupacionais existentes em um ambiente de trabalho, eliminando a obrigatoriedade de as organizações elaborarem outros tantos programas. Dessa forma, verifica-se a simplificação, a desburocratização e a harmonização dos textos das diferentes NRs. Todas as NRs, para os diferentes setores econômicos, fundam-se no gerenciamento de riscos ocupacionais, com a elaboração de um único programa – PGR, estampado na nova NR 1.

Embora compreensível a preocupação de muitos com a celeridade com que foi imposto pelo Ministério do Trabalho o processo de adequação (simplificação,

harmonização e desburocratização) das Normas à nova realidade do mundo do trabalho, com o avanço tecnológico e com as novas relações de trabalho, verifica-se a presença do princípio da precaução espalhado por diversas NRs alcançadas pelo processo de adequação iniciado em 2019. Cita-se, a seguir, o texto da nova NR 1, que demonstra a observância do citado princípio, no profundo e célere processo de alteração das Normas.

#### 1.5.4.2 Levantamento preliminar de perigos

1.5.4.2.1 O levantamento preliminar de perigos deve ser realizado:

- a) antes do início do funcionamento do estabelecimento ou novas instalações;
- b) para as atividades existentes; e
- c) nas mudanças e introdução de novos processos ou atividades de trabalho.

1.5.4.2.1.1 Quando na fase de levantamento preliminar de perigos o risco não puder ser evitado, a organização deve implementar o processo de identificação de perigos e avaliação de riscos ocupacionais, conforme disposto nos subitens seguintes.

Como demonstração da observância ao princípio da prevenção, o novo texto da NR 1 estabelece que a organização deve adotar medidas de prevenção sempre que identificarem riscos ocupacionais para os trabalhadores do local.

#### 1.5.5.1. Medidas de prevenção

1.5.5.1.1 A organização deve adotar medidas de prevenção para eliminar, reduzir ou controlar os riscos sempre que:

- a) exigências previstas em Normas Regulamentadoras e nos dispositivos legais determinarem;
- b) a classificação dos riscos ocupacionais assim determinar, conforme subitem 1.5.4.4.5;
- c) houver evidências de associação, por meio do controle médico da saúde, entre as lesões e os agravos à saúde dos trabalhadores com os riscos e as situações de trabalho identificados.

Poder-se-ia citar outros diversos dispositivos normativos alterados em que se encontram contemplados os princípios em análise, mas apenas para ilustrar, citam-se os seguintes dispositivos normativos que lastreiam a precaução e a prevenção de acidentes e doenças relacionados aos trabalho: item 7.3.2 da nova NR 7 (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO), item 9.5.2 da nova NR 9 (Avaliação e controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos) e item 18.3 da nova NR 18 (Setor da construção).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, apresenta-se um pouco da história da regulamentação de segurança e saúde no trabalho no Brasil com um olhar especial para as mudanças promovidas nas NRs nos últimos quatro anos. O marco inicial legal da regulamentação nos remete a 06/1978, com a publicação da Portaria n. 3.214, que aprovou um conjunto de 28 normas que regulamentam o Capítulo V da CLT.

Com os avanços tecnológicos e com as inúmeras e diferentes formas de relação de trabalho que surgiram ao longo dos últimos 40 anos, todo o arcabouço regulamentar precisou ser adequado às novas realidades. Esse processo de alteração e criação de novas Normas sempre houve nesse período, porém, na profundidade e celeridade estabelecidas para o Ministério do Trabalho em 2019 como meta para os quatro anos seguintes, é inovador/inédito.

Fato é que, ao longo dos quatro anos (2019-2022), as bases do tripartismo (governo, trabalhadores e empregadores) se movimentaram – mesmo em um cenário de pandemia da covid-19 – e promoveram uma série de mudanças na regulamentação de SST no Brasil.

Um processo de construção de NRs exige dedicação e tempo para se construir, por meio de um diálogo social desejado e recomendado pela OIT, textos normativos mais bem fundamentados nos princípios da precaução e da prevenção e ainda em outros princípios da segurança e saúde no trabalho, a saber: princípio da indisponibilidade da saúde do trabalhador; princípio do risco mínimo regressivo; princípio do não improvisto; princípio da retenção do risco na fonte; e princípio da adaptação do trabalho ao trabalhador.

Embora célere, o processo iniciado em 2019 alcançou resultados altamente positivos na adequação dos textos normativos, pois observou os princípios da segurança e saúde no trabalho e entregou para a sociedade um pacote de normas regulamentadoras baseadas nas diretrizes da simplificação, desburocratização e harmonização de seus textos. Tudo isso foi possível sem renunciar a um dos pilares de sustentação da regulamentação que é o diálogo social entre os atores envolvidos no mundo do trabalho (governo, trabalhadores e empregadores), preconizado pela OIT, e bem fundamentado em evidências apresentadas nas Análises de Impactos Regulatórios (AIR).

## REFERÊNCIAS

AMORIM JUNIOR, Cleber Nilson. **Segurança e saúde no trabalho**: princípios norteadores. 3. ed. São Paulo: LTr, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: &lt;http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Constituicao/Constituicao.htm&gt;. Acesso em: 7 dez. 2022.

NUNES, Flávio de Oliveira. **Segurança e saúde no trabalho esquematizada**. 3. ed. São Paulo: Método/GEN, 2016.

NORMAS REGULAMENTADORAS. Disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>. Acesso em: 8 dez. 2022.

ZAPATER, Tiago C. Vaitekunas: princípio da prevenção e princípio da precaução. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/356/edicao-1/principio-da-prevencao-e-principio-da-precaucao>.

# **NORMAS REGULAMENTADORAS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO: SOB A LEI DO MAIS FORTE, O PROCESSO DE REVISÃO DAS NR**

**Luiz Alfredo Scienza**

Especialista em toxicologia aplicada e engenharia de segurança do trabalho. Auditor-fiscal do trabalho lotado na SRT/Porto Alegre/RS. Professor do Departamento de Medicina Social da Faculdade de Medicina da UFRGS. Presidente do Instituto Trabalho Digno.  
*E-mail: lascienza2@gmail.com.*

Breve é a vida,  
Longa é a arte,  
A oportunidade, passageira  
A experiência, enganosa  
O julgamento, difícil!

## 1 INTRODUÇÃO

Em junho do ano passado, a plenária da 110.<sup>a</sup> Conferência Internacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizada em Genebra, incluiu a Segurança e Saúde no Trabalho (SST) na Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho,<sup>2</sup> farol para governos, empregadores e organizações de trabalhadores na defesa de valores urgentes. No Brasil, a dimensão que ajuda a tornar concretos alguns direitos abstratos, incluso caminhos para o trabalho decente, está expressa nas Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança no Trabalho (NRs), pois balizam a efetividade de disposições constitucionais, compromissos internacionais e legislação ordinária vigente. Assim, quando afirmamos que os empregadores têm o dever constitucional de eliminar ou minimizar os riscos aos quais os trabalhadores estão submetidos em seus espaços de labor, as NRs serão a referência utilizada, o caminho para o bem comum ou para o mal planejado. Nas ruas, nos campos, nas fábricas e nos canteiros de obra, compõem a rede legal definidora das obrigações para os empregadores, de suas presentes e futuras responsabilidades e até das ações de Estado. Mesmo diante desse significado, imagine-se um distópico cenário: um projeto de governo que atingisse a efetividade dessa regulamentação e que, conseqüentemente, tornasse sem efeitos práticos importante parcela do próprio Direito do Trabalho.

Somos um país dos muitos crimes contra a sua população, tatuados em sua historiografia. Segmentos privilegiados da sociedade, com uso da dissimulação como linguagem e da superexploração do trabalho como objetivo, associaram-se ao caos decorrente da recessão econômica mundial e os efeitos da pandemia para produzir uma narrativa. Ainda em 2019, como um projeto fulcral do então governo, foi anunciada a revisão integral e acelerada das NRs

---

1 Primeiro aforismo de Hipócrates, originalmente relacionado ao exercício da Medicina.

2 [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_848132/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_848132/lang-en/index.htm)

de SST pelo próprio presidente da República e seu *hard core* ministerial. O projeto detinha as mesmas justificativas do processo de reforma trabalhista, iniciado no governo Temer: modernizar e simplificar, como invólucro para a precarização do trabalho humano. O seu secretário do trabalho, a máxima autoridade governamental para a área, adornou as NRs então existentes com as expressões “bizantinas, anacrônicas e hostis aos empregadores”,<sup>3</sup> mesmo consensuadas entre as partes. Sendo um compromisso eleitoral com os setores mais retrógrados da sociedade, a revisão das NRs nunca parou: mesmo no auge dos efeitos da pandemia, era um produto a ser entregue. Pouco importava que as suas rotinas administrativas fossem alteradas, instâncias de reflexão prévias eliminadas (como as comissões nacionais temáticas), o tempo de maturação de propostas complexas reduzido a um átimo do necessário, análises de impacto regulatório executadas de forma rasa e validadora, a ciência, a boa técnica e até mesmo princípios constitucionais conspurcados. Tudo foi entregue em nome de um objetivo: domesticar a regulamentação de SST. A simplificação de obrigações encobrendo na verdade a sua submissão, incluindo sutis óbices para as ações de Estado em prol da integridade dos trabalhadores.

O trabalho humano é mutante, vivo como águas em movimento, em constante transformação e adaptação em face dos modelos de produção e tecnologias. Nessas correntes rápidas surgem novos desafios para a saúde dos trabalhadores que deveriam ser alcançados em nome da proteção social: exposição a riscos emergentes, a fatores psicossociais, aos efeitos invisíveis da nanotecnologia, entre muitos outros. No processo de revisão das NR, foram todos ignorados; evidentemente aumentar o perímetro de proteção social nunca foi um objetivo.

Se toda a vida é realmente única e urgente, nada justifica os retrocessos dos últimos anos na regulamentação de SST e seu atrelamento à reforma trabalhista, a antecâmara da morte de direitos e garantias, no caso, até mesmo viver. Nada justificaria a desproteção como diretriz, mas o contexto nos ajuda a entender: medidas análogas foram tomadas, no âmbito das não políticas do então governo, em relação ao meio ambiente e uso de agrotóxicos toxicologicamente perversos e no enfrentamento da pandemia. A priorização da vida como um princípio civilizatório basilar foi muitas vezes negada, substituída pela

---

3 <https://cbic.org.br/relacoestrabalhistas/governo-modernizara-normas-regulamentadoras-de-sau-de-e-seguranca-no-trabalho-4/>

irracionalidade das narrativas acerca da primazia do econômico, com resultados trágicos. O Instituto Trabalho Digno, entidade independente de pesquisa e reflexão acerca de todas as dimensões que permeiam o trabalho humano, incluso seus mecanismos de regulação, formado por Auditores-Fiscais do Trabalho (AFT), foi a primeira organização social a alertar acerca do anômalo processo de revisão das NR,<sup>4</sup> como em junho de 2021:

A sua atualização é uma necessidade permanente, mas não a mediada por **premissas** que atendem, prioritariamente, aos interesses econômicos das galés da modernidade. Propostas que reduzissem direitos ou garantias deveriam estar barradas pelo **bom senso** e **princípio do não retrocesso**, mas o nosso paraíso tropical é terreno para contradições, da antítese que cerca o brasileiro cordial de Sérgio Buarque de Holanda ao escândalo das milhares de mortes evitáveis pela covid-19. Séculos se passaram carreando a história dos muitos escambos entre vida e morte dos trabalhadores, sob o **estigma da desproteção social**.

Infelizmente, poucos estavam dispostos a resistir ao processo de corrosão da efetividade de direitos trabalhistas, inclusive os relacionados à segurança e saúde. Muitos navegaram nas oportunidades da ocasião, na possibilidade de um butim ou mesmo na cumplicidade de objetivos, inclusive parcelas de servidores públicos e componentes do movimento sindical de trabalhadores. Diante da gravidade crescente do quadro, o mesmo Instituto reiterava sua posição, em novo editorial,<sup>5</sup> outubro de 2021:

No conto “O Alienista”, de Machado de Assis, emerge a dualidade sorrateira da personagem Crispim, aquele que se dizia um pio crédulo da Ciência, desde que lhe fosse vantajosa. Traçar paralelos são portais para a reflexão e nos permitem observar as novas iniciativas e corrosivas práticas do Governo Federal no campo do trabalho, como a oficialmente denominada “modernização das Normas Regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho”, as NRs. Quase ao mesmo tempo, relatórios técnicos da Inspeção do Trabalho acerca das ações de combate ao trabalho análogo à escravidão, ferida fétida que nunca cessa de sangrar, são convenientemente submersos nas gavetas dos gabinetes acarpetados de Brasília. Como já demonstrou o Instituto Trabalho Digno em seguidas notas técnicas, o atual processo de revisão das NR é um jogo de cartas marcadas, contido pelas margens impostas por premissas estigmatizantes. A única atualização alcançada é aquela

---

4 INSTITUTO TRABALHO DIGNO. **Nota técnica Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), NR-7 E NR-9.**

5 <https://www.trabalhodigno.org/post/pesos-e-medidas-o-trabalho-sob-ataque>

submetida aos interesses do capital, a genuflexão confessada por autoridades e estruturas de Governo, vide notas da Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Economia e manifestações expressas na mídia. A primazia do econômico já era erguida como argumento para justificar e manter a escravidão legal do povo negro, patrioticamente brandida dentro das paredes alvas deste Brasil da casa grande e senzala. Privar a liberdade, impor uma sobrevida miserável, a dor ou morte caridosa no pelourinho era a forma civilizada das nossas elites lidarem com o problema e imporem as soluções que lhes interessavam. A História se repete, com mudanças no cenário, na narrativa e nos refrões (“mais empregos”), mas que se conjugam na similaridade do seu conteúdo antissocial.

Há muita simbologia na presença do Sr. Presidente da República e de seu núcleo palaciano em ato de publicação de algumas regulamentações de saúde e segurança setoriais. Simbologia, por sinal, acompanhada por chacotas toscas acerca da estrutura de Estado que combate não apenas as inconformidades trabalhistas, mas também a barbárie. A inédita e recorrente presença do mandatário e consortes indica a existência de um projeto político e respectiva prestação de contas, ofertada aos setores rinocéfalos da produção rural e industrial brasileira, uma de suas bases de apoio.

## **2 A INANIÇÃO DAS INTERVENÇÕES DE ESTADO EM SST**

A minimização da capacidade estrutural do Estado em pôr em prática políticas públicas para a efetividade do direito à integridade de homens e mulheres trabalhadores não é herança apenas do governo anterior. As reduções gradativas do quadro de Auditores-Fiscais (AFT), a desestruturação das suas bases legais de atuação, a desmotivação como meta e a gestão pífia fazem parte da história da Inspeção do Trabalho no Brasil, sendo que poucas áreas da fiscalização administrativa foram capazes de opor alguma resistência. Desde o anúncio, o projeto para a revisão das NRs deixou evidente um dos seus alvos: o Estado como elemento garantidor do trabalho decente. A corrosão sistemática, às vezes sutil, das prerrogativas do Estado e de seus servidores permeia cada NR “modernizada”, cada iniciativa nos últimos quatro anos. O próprio cronograma de suas alterações revela o prioritário atendimento aos pleitos empresariais, representado pela revisão assistida das NR 3, NR 12, NR1, NR 7 e NR 9, não por coincidência, aquelas que representam áreas ou setores nos quais a intervenção estatal era mais sentida. Não se buscou revisar NRs cronologicamente atrasadas, mas as demarcadas como alvos ou problemas pelos verdadeiros motores do processo de revisão, os setores mais atrasados do empresariado.

Exemplar foi a revisão da NR 3 – Embargo e interdição, que disciplina a paralisação cautelar administrativa de atividades que submetem trabalhadores a riscos severos à sua integridade. A casa-grande brasileira sempre considerou a possibilidade de o Estado paralisar, mesmo que de forma temporária, uma atividade de produção com significativos riscos aos trabalhadores como um crime de lesa-majestade. O novo texto do regulamento e sua metodologia buscaram uma afirmada justificativa em *framework* (guia) de origem neozelandesa (*sic*), nação até então com desconhecida similaridade com as condições de trabalho em nosso país. O referido *framework*, na verdade, é versão de outra referência maior, uma tentativa de modular a ação do Estado em saúde e segurança do trabalho, proposta no Reino Unido pelo *Health and Safety Executive* (HSE), agência britânica responsável pela fiscalização. Denominada *Enforcement Management Model* (EMM)<sup>6</sup>, a iniciativa gera questionamentos em sua própria origem. Seu documento referencial é expresso em afirmar algumas de suas limitações:

Os inspetores são confrontados por uma **miríade de variáveis únicas ao realizar inspeções** (grifo nosso), avaliações e investigações, incluindo diferentes atividades de trabalho, setores, estruturas organizacionais, relações contratuais etc. A avaliação de risco e a conformidade com a lei, portanto, varia de direta a extremamente complexa. Embora o EMM forneça uma estrutura para tornar mais consistente estas medidas, é crucial que a **discrição dos inspetores não seja restringida pela restrição artificial** de todas as decisões do EMM. [grifo nosso]

Essa condição é reiterada em outras publicações do próprio HSE:<sup>7</sup>

No entanto, isso não significa que discutiremos as etapas detalhadas em nosso processo de tomada de decisão. A Declaração de Política sobre Governo Aberto, afirma que iremos fornecer, sujeito a isenções relevantes, informações sobre os motivos das decisões administrativas para aqueles afetados pelas decisões. No entanto, a nossa política continua afirmando que não é necessário fornecer motivos para decisões sobre a adoção de medidas de execução.

É **crucial que o arbítrio dos inspetores não seja limitado pela restrição artificial de todas as decisões ao modelo**. Embora o EMM forneça uma estrutura para garantir que todos os assuntos do EPS sejam considerados, ele não é, e não pode ser, um dispositivo de tomada de decisão absoluto e definitivo em todos os casos.

---

<sup>6</sup> Home page do HSE, publicado em documento pdf, acesso por: <https://www.hse.gov.uk/enforce/enforcement-management-model.htm>

<sup>7</sup> Home page do HSE, publicado: <https://www.hse.gov.uk/foi/internalops/oms/116.htm>

As decisões de execução são complexas, exigindo a consideração de muitas questões e variáveis associadas às circunstâncias específicas do caso. O EMM é um modelo linear bidimensional simples e, portanto, não pode realmente capturar todas as nuances e complexidades da tomada de decisão discricionária em todas as circunstâncias. O EMM não é um programa rígido de tomada de decisão que fornece uma ‘resposta’ quando recebe um conjunto de entradas. A aplicação requer julgamento e o EMM é apenas uma estrutura que nos ajuda a exercer esse julgamento. [grifo nosso]

Os europeus reconhecem limites conceituais na iniciativa: a) para cenários multifacetados é complexo propor metodologia única e suficientemente flexível para ser aplicável a todas as situações; b) escalas impõem subjetividades que podem levar a resultados diversos, conforme o aplicador; quando este for um servidor público, portas estarão abertas para que suas decisões sejam atacadas e fragilizadas; c) o nível de risco máximo, no Brasil chamado de “grave e iminente para a integridade do trabalhador”, é quase sempre um amálgama de vários riscos em mútua interação, podendo gerar efeitos aditivos ou sinérgicos; no entanto, o modelo os considera apenas de forma isolada e d) impossibilita a agregação de níveis de risco diversos. Quantos cenários de moderado risco equivaleriam a um risco severo? Não há respostas no EMM, muito menos em sua filha bastarda, a NR 3. As limitações do modelo inglês são reconhecidas e comunicadas à sociedade pelo HSE britânico, sendo seu entendimento crucial para a aplicação e interpretação dos resultados. No Brasil, essas limitações foram ignoradas, porque contrárias ao projeto de governo de estabelecer elementos determinísticos a fenômenos de natureza probabilística e assim inibi-los ou tornar mais fácil a sua contestação, não importando a complexidade do cenário. Novamente negar a Ciência e o papel reservado ao Estado fez parte de uma estratégia política anunciada.

Portanto, com a vigente NR-3 aumentaram as limitações impostas aos Auditores do Ministério do Trabalho e demais agentes de Estado que utilizam a regulamentação eventualmente como referência. É quase impossível tratar espaços de produção nos quais são encontradas, por exemplo, dezenas de máquinas e equipamentos submetendo trabalhadores a riscos severos. Na forma da regulamentação, cada risco, vinculado a um determinado efeito esperado (acidentes, eletrocussão, LER, surdez neurosensorial e outros), deve ser avaliado de forma individual, máquina a máquina, posto a posto de trabalho, gerando uma atividade que poderia se estender por semanas. Também de difícil tratamento cenários com a presença de riscos complexos e pouco inferidos

pelos sentidos, como a exposição a agentes químicos carcinogênicos, sensibilizantes e irritantes das mucosas e trato respiratório, como o formaldeído e a grande família dos isocianatos. Outro ponto grave é que a metodologia, de uso obrigatório, também dificulta a manutenção dos embargos e interdições, mesmo que os empregadores adotem apenas pequena parcela das medidas de minimização dos riscos, como a disponibilização de equipamentos de proteção individual (EPI).

Intervir na necessária discricionariedade dos Inspetores, mesmo diante da urgência dos riscos e variabilidade do trabalho humano, foi a diretriz acatada na NR 3, distante da garantia de célere e correta intervenção, menos ainda evitar mortes e adoecimentos. Durante a sua gestação, seus princípios jamais foram discutidos democraticamente com os AFT, os bastidores alegavam ameaça de um mal maior, suas entrelinhas propunham a resignação. Em um país no qual coabitam a superexposição a riscos severos e alarmantes indicadores estatísticos acerca de acidentes de trabalho, resignar-se é sinônimo de cumplicidade. Uma consequência da publicação da nova NR-3 é hoje aferível: mesmo se levando em conta o viés provocado pelas restrições na pandemia e redução do quadro de AFT, desde a sua vigência ocorreu uma redução significativa no número de embargos e interdições administrativos. Quando se imagina quantos trabalhadores foram a óbito em seus locais de trabalho nesse período, a resposta é um silêncio ruidoso.

### 3 ACIDENTALIDADE, MORBIDADE E DETERMINANTES SOCIAIS DO TRABALHO

Acidentes e adoecimentos relacionados ao trabalho são fenômenos vinculados aos chamados determinantes sociais, como a forma de inserção dos trabalhadores nas cadeias de produção e movimentos dos mercados globais. Exemplarmente, estudo de revisão,<sup>8</sup> metodologicamente desenvolvido via lista de verificação PRISMA-P para literatura sistemática e avaliações, conclui:

Esta revisão apoia uma **associação entre algumas das dimensões do emprego precário e lesões ocupacionais**; principalmente para empregados de agências de trabalho temporário ou subcontratados, no mesmo local de trabalho. [grifo nosso]

---

8 KORANYI *et al.* **Precarious employment and occupational accidents and injuries**: a systematic review. 2018. Disponível em: [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29443355](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29443355).

Portanto, para que a chamada gestão dos riscos relacionados ao trabalho promova mudanças realmente positivas e sustentáveis, duas premissas são fundamentais: o avanço além da revolta camada superficial das relações laborais e a efetiva participação dos trabalhadores no processo. Sem a sua observância, a gestão de riscos apenas arranha pontos aparentes, escorrega no permitido, pouco alcança as raízes latentes da acidentalidade e morbidade. Uma das grandes, ao mesmo tempo sutis, limitações presentes na revisão da regulamentação de SST está na abordagem reducionista, na forma do gerenciamento de riscos “ocupacionais” proposto na NR 1 do MTE. Enquanto a Ciência demonstra a importância de fatores, por exemplo, ligados às formas de inserção dos trabalhadores no sistema de produção e respectivos fenômenos acidentários, a NR restringe à análise da superfície, ao tradicionalmente descrito como ocupacional. Enquanto o conhecimento científico ressalta a importância da organização do trabalho, inclusas formas de terceirização de atividades, a referida NR se ancora no passado, nas velhas visões mediadas pelos adicionais de remuneração, como a insalubridade.

A referida NR foi transformada no indexador de todas as obrigações dos empregadores em SST, concebida tendo como base um modelo causal linear sob a forma do binômio Gerenciamento de Riscos Ocupacionais/Programa de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO/PGR); aquilo que não constar, de forma expressa e geralmente quantificada, no GRO/PGR, deixa de ser importante, deixa de caracterizar obrigações e responsabilidades para o empregador ou tomador de serviços. Como uma regra geral, a tomada de decisão para o controle é função de critérios técnicos aplicáveis ao processo de identificação, avaliação e interpretação dos resultados, a revisão assistida das NR delegou a sua definição exclusivamente aos empregadores, tornando a própria indexação um risco para os trabalhadores. A disfunção pode ser observada no subitem 9.1.1 da NR 9 do tem,<sup>9</sup> que trata do controle da exposição a agentes físicos, químicos e biológicos:

Esta Norma Regulamentadora (NR) estabelece os requisitos para a avaliação das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos **quando identificados no Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR**, previsto na NR-1, e subsidiá-lo quanto às medidas de prevenção para os riscos ocupacionais. [grifo nosso]

---

9 Portaria n. 6.735, de 10 de março de 2020.

Se, exemplarmente, a exposição a um determinado agente químico na empresa não for identificada no GRO/PGR – ou mesmo se for considerada de baixo risco - ela simplesmente deixa de existir, para fins preventivos, sendo a acessória NR 9 inaplicável. Igual resultado pode ser observado no âmbito da NR 7 do MTE, que disciplina questões como a elaboração e manutenção do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO): se o risco não for identificado ou previsto como significativo no GRO/PGR, não existirá qualquer forma de monitoramento da saúde do trabalhador. A exposição ao risco também não terá como consequência a implantação de medidas preventivas talvez fundamentais, poderá ser apagada de qualquer registro formal da empresa e as pessoas eventualmente adoecidas pelo seu trabalho responderão, solitariamente, por toda a via de provações extremas decorrentes, inclusa a fragilidade do sistema de saúde pública. A vinculação obrigatória de todas as demais NR ao GRO/PGR também as tornou elementos apenas acessórios ou apêndices conceituais, frequentemente descartados. Mesmo o princípio do necessário aprimoramento contínuo do processo de gestão de riscos não é observado, até porque estará inteiramente sob o controle do patronato.

#### **4 UM DIREITO INALCANÇÁVEL É SUA NEGAÇÃO: O CASO DO DIREITO DE RECUSA DOS TRABALHADORES NA NR 1**

Antes de analisarmos o tema gestão de riscos e suas inconstitucionalidades, importante registrar que outro fundamental direito do trabalhador foi também sutilmente sepultado: o chamado Direito de Recusa à execução de atividades que considere perigosas. A primeira alteração promovida na NR 1 no atual contexto de revisão,<sup>10</sup> coerente com seus objetivos e arte final, transformou um direito internacionalmente reconhecido em um abismo intransponível. Historicamente conquistado não como benesse, mas como resultado de eventos com dor, sangue e lágrimas, é o último recurso a ser tomado quando os trabalhadores tiverem razoável apreensão acerca da possível ocorrência de lesão grave ou morte. Direito reconhecido internacionalmente, até mesmo pela Suprema Corte norte-americana, *vide* o paradigmático caso *Whirlpool Corporation x Marshall*,<sup>11</sup> o novo texto da NR 1 reforça a estratégia pensada para a sua negação. Começa

---

10 Portaria n. 915, de 30 de julho de 2019.

11 <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/445/1/>

por inseri-lo em uma camisa de força de uma tecnicidade inapropriada ao caso, originalmente estabelecida na NR 3, denominada “grave e iminente de risco”. A prerrogativa, conquistada pelos trabalhadores, “dizer um sonoro não” à atividade que, a seu ver, ameaça a sua integridade é condicionada à existência de uma prévia condição, possível de ser caracterizada apenas pelo empregador e técnicos a seu soldo. Sem o cumprimento do condicionante, cairão sobre as cabeças dos incautos trabalhadores, que eventualmente precisarem do último refúgio, o peso de sua insolência, o desconto dos dias parados, a demissão, a fúria, nos termos dos subitens 1.4.3 e 1.4.3.1 da NR 1:

1.4.3 O trabalhador poderá interromper suas atividades quando constatar uma situação de trabalho onde, a seu ver, envolva um **risco grave e iminente** (grifo nosso) para a sua vida e saúde, informando imediatamente ao seu superior hierárquico.

1.4.3.1 **Comprovada pelo empregador a situação de grave e iminente risco** (grifo nosso), **não poderá ser exigida a volta dos trabalhadores à atividade enquanto não sejam tomadas as medidas corretivas.**

Habilidades e competências dos trabalhadores compõem aquilo que chamamos trabalho, o que o torna real, concreto, único. Mas obreiros não são técnicos em SST: exigir-se deles esse saber não é somente um excesso, mas um passo vil. O exercício internacional do Direito de Recusa apenas remete que tenham uma boa dose de razoabilidade e apreensão do risco, antes de paralisar a atividade, qualidades intrínsecas aos saberes que lhe são próprios. Já o regulamento brasileiro prega a sua antítese, exige formação técnica de quem não a tem e ainda submete seu gozo aos humores quase nunca satisfeitos do empregador. Há pertinência na afirmação de conflito com os princípios consagrados em nossa Carta Maior, transformando o que seria um direito fundamental em uma pirâmide inexpugnável, a tradução mais próxima de sua negação.

## **5 UMA NOVA LÓGICA, UMA NOVA MORAL – QUANDO O PATRÃO DECIDE O QUE VAI PREVENIR, O QUE SIMPLEMENTE VAI IGNORAR**

A nova redação da NR 1 determina a implantação da Gestão de Riscos Ocupacionais (GRO), sendo o seu produto o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), centralizadores da política de prevenção de acidentes e adoecimentos pelo trabalho nas empresas, subordinando todas demais NR e obrigações asso-

ciadas. A GRO é o processo interno às organizações (expressão muito utilizada no regulamento para diluir a relação capital – trabalho), incluindo os critérios de decisão para o controle ou não dos riscos laborais; já o PGR comporia a sua parcela executiva, quando houver algo a ser feito, sendo composto por um inventário de riscos e rol de ações de eliminação e minimização de riscos, integralmente mediados na anterior etapa.

A partir da publicação da nova NR 1, as vozes oficiais afirmaram grande mudança de paradigmas em SST para o país. Sem qualquer dúvida isso ocorreu, mas não de forma positiva. A nova regulamentação é a alegoria da mercantilização da saúde humana, a nova moral que subverte valores, conceitos e proteção social. Nos porões de seus significados mais sombrios, o seu texto propõe a saúde dos trabalhadores como propriedade privada dos patrões, coloca-a em disponibilidade de acordo com critérios livremente adotados pela “organização”. Para entender exatamente o tamanho da ofensa ao bem comum, uma analogia com a área ambiental: o percentual de determinada propriedade rural que deve ser preservado, como reserva legal, é função do bioma e da região na qual se insere. Poderá ser de 20% da área total em espaços de campos gerais, em qualquer região do país, ou até 80% em propriedades rurais localizadas em áreas de floresta, na Amazônia Legal. Sem entrar no mérito das suas recentes flexibilizações antissociais, na área ambiental há leis e regulamentos que definem limites e parâmetros mínimos. Agora, imaginemos uma nova ordem sebastiana no poder, na qual seus apóstolos abolissem quaisquer dos referidos limites legais e as reservas florestais passassem a ser estabelecidas, exclusivamente, pelos proprietários rurais, com base em critérios pessoais. Quais seriam os resultados esperados? Certamente alguns, por crenças e valores próprios, preservarem fragmentos importantes de suas áreas nativas. Mas uma grande parte, por ganância, predação ou desumanidade, faria da linguagem estridente das motosserras e o mastigar dos elos das correntes entre tratores o terror consumado. Instrumentos capazes de destruir não apenas florestas e campos nativos, mas o próprio futuro da humanidade.

Exatamente isso ocorreu na vigente NR 1, com efeitos ainda sendo sentidos e mensurados para a segurança e saúde dos trabalhadores. A autorregulação do tema pelas empresas foi a estratégia realmente implantada, critérios para a tomada de decisão acerca do tratamento dos riscos no trabalho foram inteiramente delegados aos empregadores, com pouca ou nenhuma possibilidade de intervenção pelo Estado. Se não há mais critérios mínimos para a classificação

de riscos na legislação, tudo é permitido ao Administrado. Assim, de forma recorrente, os representantes patronais nas empresas entendem, ao classificar a gravidade do efeito “câncer” decorrente da exposição a um toxicante em espaços de trabalho, como algo apenas de “médio” ou “baixo” impacto. Uma amputação de membros superiores como um evento de gravidade apenas “moderada” e dezenas de outras construções sombrias. Uma lógica similar é executada em relação ao parâmetro probabilidade de ocorrência de um efeito, especialmente se o objeto tratado for uma reconhecida tipologia de adoecimento pelo trabalho, frequentemente classificado como “com remotas chances de ocorrência”. Com requinte sádico, a nova regulamentação ainda negou ao Estado meios eficazes para contestar classificações absurdas dos riscos e suas consequências. Fragmentos da vida como ela é demonstram que, mediante manobras conceituais tendenciosas, os níveis de risco no trabalho são frequentemente rebaixados, consequentemente obrigações para a sua minimização desconstruídas, futuras responsabilizações pelo eventual adoecimento diluídas. No início do processo de revisão assistida das NR, as previsões negativas de parcela da sociedade que resistiu ao processo se revelaram tímidas diante dos resultados reais.

Para mais esclarecimentos, a nova regulamentação prevê, em seu subitem 1.5.4.4.2.1:

A organização deve **selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos** que sejam adequadas ao risco ou circunstância em avaliação. [grifo nosso]

Na busca da validação de exposições extorsivas a riscos, há muitos caminhos sendo trilhados. Alguns recomendam a utilização das ferramentas citadas na ABNT NBR ISO/IEC 31010:2021.<sup>12</sup> Nesse caso, o ato de recomendar combina com a proposta de autorregulação, já que não há obrigação. No entanto, apenas um número pequeno de técnicas nominadas na referida norma ABNT tem alguma aplicação efetiva na avaliação de riscos no trabalho, sendo que todas possuem limitações. Aliás, a norma, em seu escopo, afirma que “não fornece critérios específicos para identificar a necessidade de análise de riscos, nem determina o tipo de método de análise de riscos que é requerido para uma aplicação específica”. Nas amostragens da vida real, poucas das suas ferramentas sucintamente

---

12 NBR IEC 31010:2021 – Gestão de Riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos – apresenta 42 técnicas para identificar, compreender e avaliar todos os tipos de riscos.

descritas estão sendo realmente utilizadas, em geral mal compreendidas. Muito mais recorrente é o encontro com soluções mirabolantes, métodos infalíveis criados pelos próprios aplicadores, vendidos a preços de mercado. Mesmo metodologias nacionalmente propostas por instituições reconhecidas, quando examinadas de forma mais profunda nas auditorias-fiscais, em regra se revelam repositórios de erros que tendem a subestimar os níveis de risco. A sua quase totalidade não passou por quaisquer processos de validação reconhecidos, mesmo sendo vendidas como soluções em face da norma. Para ilustração, o caso a seguir<sup>13</sup> é um eloquente modelo do observado nas auditorias do trabalho:

- Empresa com 641 empregados apresenta seu Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), com 296 páginas, sob responsabilidade de Engenheiro de Segurança do Trabalho;
- Focando apenas um de seus setores: a pintura atomizada. Analisada a exposição a um dos agentes químicos presentes: o formaldeído, carcinogênico humano confirmado, grupo 1 no IARC; grupo A1 na ACGIH, com limite de exposição valor médio (TLV/TWA) de 0,1 ppm, para jornadas semanais de 40 horas; base dos efeitos críticos: irritação do trato respiratório e câncer;
- O risco de indução do “câncer” foi identificado no GRO/PGR, mas a gravidade do efeito classificada apenas como “considerável”, um descritor médio na escala adotada. A empresa levou em conta fatores como a “maior ou menor interferência do processo de produção” (?) e “número de expostos” (?), sendo evidente que a sua gravidade foi considerada tendo em vista os interesses da organização, pouco a saúde das pessoas. A probabilidade desse mesmo efeito ocorrer foi expressa, sem informar a sua validação, pela equação:  
$$\text{PROBABILIDADE} = \text{INT} (\text{Exposição} + \text{Controle} \times 2 / 3) + 1$$
- O controle da exposição majora a probabilidade, quanto maior a sua eficácia, menor a probabilidade de ocorrência do efeito, o que é correto. No entanto, o método avalia a eficácia na mitigação do risco somente com “base em evidências de associação entre as lesões e agravos à saúde dos trabalhadores com os riscos e as situações de trabalho”. Ou seja, a sua eficácia seria função de eventos acidentários regressos, com emissão de Comunicações de Acidentes de Trabalho (CAT) para o adoecimento câncer, o que obviamente nunca ocorreu na empresa. Sem CAT, a eficácia do controle existente é infinitamente afirmada como máxima. Não foi levado em conta o alto tempo de latência entre a exposição e a manifestação do agravo (câncer pelo formaldeído), que pode chegar a trinta anos ou mais, assim temos a consagração formal de toda e qualquer medida alegadamente adotada

---

13 Estudo de caso, apresentado pelo autor, em grupo de discussão de auditores fiscais do trabalho, em dezembro de 2022. Trata-se de um fragmento de uma ação fiscal real, em empresa do setor metalúrgico, executada no mesmo ano.

pelo empregador. A negação das CAT por adoecimento é reconhecida estratégia empresarial para evitar onexo entre o adoecimento e o trabalho. As medidas que adota (ou mesmo a sua ausência) serão, pela lógica, 100% eficientes, mesmo que se limitem ao fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPI);

- No caso, a chance de ocorrência do efeito câncer é unilateralmente estabelecida pelo processo de gestão da empresa e classificada como “improvável” (nenhum empregado ousou contestar). Assim, nesse e em outros casos, a ausência de critérios mínimos de classificação de riscos, determina que a exposição a um carcinogênico humano confirmado receba o carimbo “bandeira verde”, ou seja, “poderá ser mantido o controle existente e avaliar a necessidade de medidas corretivas ou adicionais; a necessidade de estabelecer o monitoramento deverá ser avaliada”. Sequer o controle médico dos expostos ao formaldeído está garantido;
- Em tempo, o mesmo PGR informa a execução de uma avaliação quantitativa de formaldeído no ar: supondo-se executada com a exaustão da cabina ligada e sendo representativa da exposição dos trabalhadores, obteve um valor de concentração no ar = 0,4120 ppm, ou seja, exatamente **4,12 x superior** ao seu limite TLV/TWA. A única proteção dos expostos é o uso de respiradores semifaciais, com todas as falhas recorrentemente associadas e eficácia questionável, em uso contínuo;
- Não se trata de caso isolado, representa um padrão de comportamento da quase totalidade das empresas inspecionadas. Implicará a cristalização das condições de exposição existentes e, se eventualmente um trabalhador adoecer como resultado da ação tóxica do formaldeído, não haverá o reconhecimento do seu nexo com o trabalho.

A ausência de travas ou critérios técnicos mínimos para a classificação de riscos no trabalho, por mais permissivas que sejam, torna a gestão de riscos no trabalho um exercício de opinião, a salvo da responsabilização e questionamentos dos seus resultados. O império de soluções e *softwares* milagrosos, métodos, matrizes e descritores que comportam classificações convenientemente flexíveis também resulta na inefetividade das próprias garantias constitucionais. Hoje, os GRO/PGR são formas encontradas pelos donos do poder para validação dos piores riscos e das mais indignas condições de trabalho nas empresas, cartas de alforria que transformam devedores de obrigações com a saúde em fadas benfazejas. A alegada modernização da regulamentação de SST, o aclamado novo paradigma, é apenas a sua autorregulação pelas empresas, a prevalência da lógica do mercado sobre todas as demais, a mercantilização da vida humana. Reiterando que a desproteção social está sendo estabelecida também pela minimização do papel regulador do Estado.

## 6 CONCLUSÃO

Correlações entre os textos de outras NRs submetidas ao processo de revisão e o aumento da desproteção social podem ser estabelecidas, conforme diversas notas técnicas publicadas pelo referido Instituto Trabalho Digno, além das apontadas neste artigo. Somos todos prisioneiros desses tempos difíceis, nos quais a velocidade e a potência dos processos de precarização do trabalho humano contrastam com o que oferecemos para a maior parte da nossa população. Nada é singular, nada é gratuito, são todas peças de uma mesma engrenagem. A domesticação da regulamentação geral de saúde e segurança no trabalho, inclusas as NRs, é parte de um projeto maior, insensível, agressivo e infenso aos seus deletérios impactos.

A mudança deve se iniciar pela percepção da real natureza deletéria do processo e medidas para a sua reversão adotadas, suas consequências já estão entre nós. Fundamental que nossas instituições exerçam seu papel de guardiãs dos bens tutelados por nossa Constituição e que possam estar articuladas em respostas adequadas, cumprida nossa responsabilidade com o presente e compromisso com o futuro.

Caso isso não ocorra, as engrenagens dos moedores continuarão a executar continuamente o seu papel e o trabalho decente nos assombrará, por muitos anos, apenas como miragem.

**PROJETO DE LEI  
N. 3.588/2020 (NR SOBRE  
MEDIDAS DE PREVENÇÃO,  
INTERVENÇÃO E  
GESTÃO DOS RISCOS  
PSICOSSOCIAIS POR  
PARTE DO EMPREGADOR):  
UM POSSÍVEL CONTRIBUTO  
PARA A PROTEÇÃO  
JURÍDICA DA SAÚDE  
MENTAL DO TRABALHADOR**

**Rodrigo Goldschmidt**

Pós-doutor em direito pela PUC/RS. Doutor em direito pela UFSC.  
Professor e pesquisador do PPGD/Unesc. Membro do grupo de pesquisa  
NUPED/Unesc. Juiz do trabalho titular do TRT12.  
*E-mail:* rodrigo.goldschmidt@trt12.jus.br.  
Currículo *lattes*: CV: <https://lattes.cnpq.br/9812281879332304>

**Ricardo Jahn**

Mestre em direito pela Unesc. Juiz do trabalho substituto do TRT12.  
*E-mail:* ricardo.jahn@trt12.jus.br.  
Currículo *lattes*: <http://lattes.cnpq.br/3753255188711590>

## INTRODUÇÃO

No âmbito das relações de trabalho, o direito à saúde do trabalhador afigura-se como um dos mais candentes, sendo objeto de farta normativa multinível. Contudo, os casos de acidentes e doenças ocupacionais ainda são elevados, o que leva os operadores do direito a buscar alternativas para tentar tutelar e promover a saúde dos trabalhadores.

Na sociedade hodierna, marcada por tecnologias de comunicação e informação, surgem novos e renovados riscos à saúde do trabalhador, nomeadamente os assim chamados riscos “psicossociais” que afetam a higidez mental dos obreiros e que vem sendo alvo de debates e iniciativas no campo normativo visando implementar, no plano concreto das relações de trabalho, medidas hábeis no sentido combater ditos riscos.

Nessa linha, o presente artigo tem por escopo apresentar esse debate, trazendo à colação o Projeto de Lei n. 3.588/2020 (NR sobre medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais por parte do empregador) e verificar se tal iniciativa normativa poderia constituir possível contributo para a proteção jurídica da saúde mental do trabalhador.

Para tanto, o presente artigo, após a introdução, desenvolve-se em três tópicos, sendo o primeiro trazendo um panorama da normativa de proteção à saúde do trabalhador, dando ênfase ao caráter de fundamentabilidade de tal direito; o segundo colocando em debate se a saúde do trabalhador, como direito fundamental, vem encontrando a efetividade preconizada pela constituição brasileira; e o terceiro abordando o Projeto de Lei n. 3.588/2020 como uma possível fonte normativa capaz de tutelar e promover, na realidade concreta das relações laborais, a saúde do trabalhador, principalmente por pretender obrigar o empregador, por meio de uma Norma Regulamentadora, a implementar medidas de prevenção, intervenção e gestão de riscos psicossociais, atuando na prevenção e não na reparação pecuniária do dano. Por fim, apresentam-se as conclusões deste estudo.

Esta pesquisa é pautada pelo método dedutivo, partindo-se de considerações amplas do direito multinível à saúde do trabalhador e sua efetividade no campo sociojurídico para contextualizar e compreender o objeto particular do estudo, consistente no Projeto de Lei n. 3.588/2020 e seu possível contributo para a tutela e promoção da saúde mental do trabalhador. Aplica-se a técnica de pesquisa doutrinária e documental, revisando-se livros, artigos e textos normativos. Produz-se o presente texto com a técnica de procedimento monográfico.

## 1 A PROTEÇÃO JURÍDICA DA SAÚDE DO TRABALHADOR

A normatização protetiva da saúde do trabalhador mantém estreita conexão com a proteção jurídica do trabalho e do ambiente de trabalho seguro e saudável, bem como com o direito à vida (bem maior da pessoa humana) e a qualidade de vida no trabalho. A sua base normativa é ampla e engloba a normatização internacional, constitucional e infraconstitucional, o que demonstra a preocupação estatal em garantir efetividade a esse direito fundamental.

A organização jurídica brasileira tem sua base assentada na Constituição Federal. Essa Constituição é fruto do embate das diversas forças políticas, sociais e econômicas, que resultaram em um Estado Constitucional de Direito em 1988. Entende-se por constitucionalismo o estado de direito, o poder limitado e o respeito aos direitos fundamentais. Portanto, respeito aos direitos fundamentais é essencial nas relações sociais e de observância obrigatória por parte do Estado.

O direito à saúde é um direito fundamental social, garantido constitucionalmente encontrando-se normatizado no título da Ordem Social.<sup>1</sup> Tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193 CF/88). As principais disposições relativas à saúde encontram-se na seção II – Da Saúde, sendo que, no art. 196<sup>2</sup> e seguintes, encontram-se as disposições gerais relativas à saúde.

Vólia Bomfim Cassar,<sup>3</sup> ao comentar sobre a saúde do trabalhador, entende que a integridade física e psíquica do trabalhador é um direito fundamental que encontra respaldo nas normas constitucionais, internacionais, legais e infralegais. Por isso, a referência constitucional ao trabalho não é a qualquer trabalho, e sim o trabalho que garanta ao trabalhador condições de vida digna, preservando sua integridade e garantindo os demais direitos assegurados na norma constitucional.

Para Cléber Nilson Amorin Junior,<sup>4</sup> todos os dispositivos pertinentes à saúde, tratados na ordem social, art. 193 a 204 da Constituição da República, revelam

---

1 Por isso o direito à saúde, além de ser um direito social, é um direito fundamental.

2 Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 29/01/2023.

3 CASSAR, 2011, p. 1023/25.

4 AMORIM JUNIOR, 2017, p. 46.

a preocupação que teve o legislador constituinte em programar um complexo ideário para atendimento desse direito indisponível, que é a saúde, diretamente relacionada com o mais importante direito humano: a vida.

Consoante o artigo 196 da Constituição Federal, a saúde, na qual se acham umbilicalmente inseridas a segurança e a medicina do trabalho, é direito de todos e dever do Estado. Particularizando-se esse princípio geral, na esfera do direito do trabalho, pode-se verificar que a manutenção do ambiente de trabalho saudável (tanto no aspecto físico quanto no mental) é direito do trabalhador e dever do empregador. O empresário tem a prerrogativa da livre iniciativa, da escolha da atividade econômica e dos equipamentos de trabalho, mas, paralelamente, tem obrigação de manter o ambiente de trabalho saudável.<sup>5</sup>

No que diz respeito especificamente à saúde do trabalhador(a), as disposições específicas constam de diversos dispositivos, agregados, como já referido, com o trabalho ou o meio ambiente de trabalho. O trabalho e o direito à saúde do trabalhador estão posicionados no catálogo de direitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no capítulo II – Dos Direitos Sociais, compreendido no Título II, sob a denominação de Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da atual Constituição Federal de 1988. Estão reconhecidos, portanto, como direitos fundamentais. O artigo 6.º da Constituição Federal de 1988 está assim disposto: “São direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O direito à saúde constitui direito social fundamental (arts. 6.º e 196 da Constituição Federal) e, como tal, é dotado da característica da irrenunciabilidade. Direitos fundamentais não podem ser renunciados. Alguns deles podem até não ser exercidos, mas não se admite que sejam renunciados.<sup>6</sup>

Também merece destaque o artigo 7.º Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois revela, de forma clara, o princípio protetor que visa à tutela do trabalhador(a), tanto no que se refere a direitos trabalhistas típicos como os relativos à saúde e segurança. Diante da interconexão existente, os direitos trabalhistas refletem na questão da saúde e segurança do trabalhador. Por exemplo, no caso de uma sobrecarga de jornada extraordinária, a saúde e a segurança do trabalhador restarão afetadas e comprometidas. Outro exem-

---

5 AMORIM JUNIOR, 2017, p. 44.

6 *Ibidem*, p. 49.

plo é a realização de horas extraordinárias em ambiente insalubre, situação que compromete a saúde do trabalhador diante da incidência dos agentes insalutíferos acima dos limites permitidos e tolerados pelas normas técnicas.

Portanto, não há como se desvincular um direito do outro em determinadas situações. Neste contexto, a proteção constitucional assegurada ao trabalhador(a) e sua saúde, prevista no dispositivo constitucional (art. 7.º CF/88) estabelece, entre outros, que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e oito semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;<sup>7</sup>

XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

Cumpre observar que tais direitos, conforme descrito no *caput*, são meramente exemplificativos, podendo haver outros protegidos por meio da normatização internacional ou mesmo legal e infralegal. No entanto, tal normatização é uma cláusula de abertura, que respalda outras disposições normativas, que venham a dispor de direitos dos trabalhadores(as), assegurando a melhoria da sua condição social.

No ponto, o presente artigo tem por escopo principal abordar, no terceiro tópico desta exposição, justamente uma possível fonte normativa voltada a proteção da saúde mental do trabalhador, consistente no Projeto de Lei n. 3.588/2020 (NR sobre medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais por parte do empregador). Trata-se de um possível contributo para a proteção jurídica da saúde mental do trabalhador, tutelando e promovendo a fundamentabilidade de tal direito, na esteira do que preconiza a norma constitucional em apreço.

---

7 Sebastião Geraldo de Oliveira aponta um equívoco do legislador ao monetizar o risco. Entende que a opção de instituir uma recompensa monetária pelos riscos desvia do problema central, que é garantir e preservar a saúde do trabalhador. Entende que foram criados mecanismos para conviver com o mal e não para cortá-los pela raiz (OLIVEIRA, 2011, p. 155)

Deve-se observar, ainda, que a Constituição é o ponto central do ordenamento jurídico. É a partir dela que se extraem os parâmetros de validade das normas infraconstitucionais, a finalidade da norma diante do cotejo com os valores e princípios constitucionais, para sua correta interpretação. Nesse sentido, a posição de Luis Roberto Barroso:<sup>8</sup> “A constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia forma e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema.”

De outra sorte, no plano da normativa internacional sobre saúde do trabalhador, Luciane Cardoso Barzotto<sup>9</sup> comenta a evolução da proteção dos Direitos Humanos dos trabalhadores no plano internacional. Afirma que foi com a evolução dos Direitos Humanos no Direito Internacional que surgiu o Direito Internacional do Trabalho:

O Direito Internacional do Trabalho, na sua instituição mais importante e central, a Organização Internacional do Trabalho, não vinculou expressamente a proteção dos trabalhadores aos direitos humanos. Essa formulação foi feita inicialmente pela ONU, por ocasião da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Alguns direitos dos trabalhadores contidos na Constituição da OIT, de 1919, foram posteriormente formulados como direitos humanos. (...) O Direito Internacional do Trabalho, como regulador das normas internacionais de proteção do trabalhador, considerou sempre, de modo direto e indireto, implícito ou explícito, a questão dos direitos humanos ou fundamentais.

A normatização internacional é ampla e contempla diversos textos que dispõem acerca da saúde e segurança do trabalhador(a). Diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) versam sobre Saúde e Segurança no trabalho, sendo que duas, ratificadas pelo Brasil, merecem destaque: a Convenção n. 155 e a Convenção n. 161.

A primeira dispõe sobre a saúde e segurança dos trabalhadores, esclarecendo o conceito de saúde em seu art. 3.º, alínea “e”: “Art. 3 – Para os fins da presente Convenção: [...] e) o termo ‘saúde’, com relação ao trabalho, abrange não só a ausência de afecções ou de doenças, mas também os elementos

---

8 BARROSO, 2013, p. 390.

9 BARZOTTO, 2007, p. 46.

físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho”.

Como se pode observar, trata-se de conceito amplo, que vai além da ausência de afecções ou doenças, incorporando e buscando proteger tanto nos aspectos físicos como psíquicos / mentais da saúde do trabalhador. O normativo ainda prevê a necessidade da adoção de uma política nacional de saúde e segurança no trabalho, ações em nível nacional e em nível empresarial. Portanto, traça as linhas gerais de atuação dos Estados e dos particulares nesta temática.<sup>10</sup> Já a Convenção n. 161 explicita os serviços de saúde no trabalho, a partir de princípios de uma política nacional.

Em nível de normatização interna, diversas leis, decretos e normas regulamentadores dispõe sobre as condições de trabalho seguro e saudável, objetivando a preservação da saúde e dignidade do trabalhador. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no capítulo V, cuida do tema relativo à Segurança e Medicina do Trabalho, com disposições específicas quanto às obrigações da empresa, do trabalhador(a), de fiscalização pelos órgãos competentes, além de normas específicas de procedimentos e relativas ao meio ambiente de trabalho insalubre e perigoso. Agregado a isso tem-se a normatização da Lei Orgânica de Saúde (LOS), compreendida por duas leis federais: Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, na qual dispõe ao ambiente do trabalho como um dos fatores determinantes da saúde<sup>11</sup> e a Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990 (Sistema Único de Saúde – SUS).

O que se verifica é um complexo conjunto normativo que visa à proteção da saúde do trabalhador no ambiente laboral. Isso indica a preocupação do legislador com a ocorrência de acidentes do ambiente laboral, pois a segurança e a saúde são indispensáveis para que o trabalhador tenha bem-estar físico e mental no desenvolvimento das atividades laborais.

---

10 Nesse sentido, o Programa Trabalho Seguro do Poder Judiciário Trabalhista tem como objetivo desenvolver ações voltadas à prevenção de acidentes e promoção da saúde do trabalhador no ambiente laboral, de acordo inclusive com a disposição normativa internacional, pois visa a realização de ações práticas para garantir dignidade ao trabalhador, preservando sua saúde e segurança.

11 Art. 3.º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. (Redação dada pela Lei n. 12.864, de 2013) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 29 jan. 2023.

Contudo, em que pese a normatização acima, sobre os direitos humanos/fundamentais, não se pode continuar admitindo as graves injustiças sociais e descaso com esses direitos. Os Estados devem observar a totalidade dos direitos humanos, tanto no que se refere aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade:<sup>12</sup>

É inadmissível que continuem a ser negligenciados em nossa parte do mundo, como o têm sido nas últimas décadas, os direitos econômicos, sociais e culturais. O descaso com estes últimos é triste reflexo de sociedades marcadas por gritantes injustiças e disparidades sociais. Não pode haver Estado de Direito em meio a políticas públicas que geram a humilhação do desemprego e o empobrecimento de segmentos cada vez mais vastos da população, acarretando a denegação da totalidade dos direitos humanos em tantos países. Não faz sentido levar às últimas consequências o princípio da não-discriminação em relação aos direitos civis e políticos, e tolerar ao mesmo tempo a discriminação como «inevitável» em relação aos direitos econômicos e sociais. A pobreza crônica não é uma fatalidade, mas materialização atroz da crueldade humana. Os Estados são responsáveis pela observância da totalidade dos direitos humanos, inclusive os econômicos e sociais. Não há como dissociar o econômico do social e do político e do cultural.

Por isso, considerando a normatização supra, que deve ser interpretada e analisada de modo integrativo, sincronizado e global, tem-se que a saúde (física e mental) do trabalhador constitui um direito fundamental que deve ser protegido por parte de todos: legislador, empregador e pelo próprio trabalhador.

Nesse sentido, a produção de fonte jurídica que vise à melhoria da condição social do trabalhador, nomeadamente a proteção e promoção da sua saúde, constituir uma ação, a princípio, coadunada com o artigo 7.º da Constituição brasileira e, portanto, louvável. Nessa linha, uma possível Norma Regulamentar estabelecendo medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais por parte do empregador contribuiria, de forma expressiva, com a proteção e promoção do direito fundamental a saúde mental do trabalhador, imprimindo-lhe, ao menos em tese, mais efetividade. O presente artigo voltará a essa questão no último tópico do desenvolvimento. No tópico seguinte, por ora, tratar-se-á sobre a efetividade do direito à saúde do trabalhador.

---

12 TRINDADE, 2023.

## 2 SAÚDE DO(A) TRABALHADOR(A): NA PRÁTICA, UM DIREITO FUNDAMENTAL?

O direito à vida é o primeiro e fundamental direito do ser humano, consagrado em todas as declarações internacionais, suporte necessário para a existência e gozo dos demais direitos. Entretanto, não basta declarar o direito à vida sem assegurar os seus pilares básicos de sustentação: o trabalho e a saúde.<sup>13</sup>

Para José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva,<sup>14</sup> a saúde é um dos mais importantes direitos sociais que foram reconhecidos em prol da pessoa humana, estando há quase um século catalogado nas Constituições contemporâneas como um direito fundamental. Trata-se de um direito tão importante que pode afetar inclusive os direitos de primeira geração, como, por exemplo, o de liberdade, se a pessoa não tem uma vida saudável que lhe permita fazer escolhas. Desse modo, entende que a saúde do trabalhador, como espécie da saúde em geral, é um direito humano e deve ser rigorosamente observado tanto pelo empregador, quanto pelo Estado em sua atividade regulatória e de fiscalização.

A vida, o trabalho e a saúde estão interconectados no que diz respeito às relações laborais, considerados como direitos fundamentais a partir da normatividade estatal. Contudo, como adverte Bobbio:<sup>15</sup> “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. Ademais, é preciso avaliar a adequação das práticas sociais diante das disposições normativas. Nesse sentido, para que efetivamente ocorra a proteção plena da saúde do trabalhador, somente o será por meio da prevenção e não da reparação de danos, pois essa última não se coaduna com a finalidade precípua da norma.

O conjunto normativo acerca dos temas até aqui abordados demonstra que o Brasil possui ampla legislação, superando inclusive a legislação de países desenvolvidos, no que se refere à saúde e segurança no trabalho e meio ambiente do trabalho seguro e saudável.<sup>16</sup>

---

13 AMORIM JUNIOR, 2017, p. 30.

14 SILVA, 2008. p. 173.

15 BOBBIO, 2004, p. 16.

16 Se forem catalogadas somente a legislação constante das NRs (Normas Regulamentadoras), estas importarão em algumas milhares de páginas.

Contudo, na prática, a realidade não se mostra tranquilizadora na questão dos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais que afetam a saúde física e mental do trabalhador(a). Com efeito, conforme Sebastião de Oliveira<sup>17</sup>, desde que o Brasil obteve o lamentável título de campeão mundial de acidentes na década de 1970, apesar de várias alterações legislativas punindo mais severamente os casos de acidentes de trabalho, o Brasil encontra-se longe de ter um número aceitável<sup>18</sup>, especialmente se comparado com as estatísticas mundiais.

Zygmunt Bauman<sup>19</sup> adverte que talvez a humanidade esteja vivendo tempos líquidos, repletos de sinais confusos, propensos a mudar com rapidez e de forma imprevisível. A fragilidade das relações sociais, o sentimento de insegurança, a globalização, os reflexos dos problemas mundiais na realidade local, tem afetado as relações laborais, inclusive na parte relativa à saúde do trabalhador. Diante dessa nova realidade o trabalhador encontra-se cada vez mais isolado, pois tem que suportar os reflexos das relações globais e ao mesmo tempo lutar de modo individualizado nesta “selva” econômica e social para conseguir um trabalho e, passo seguinte, que este trabalho lhe garanta dignidade.

Vitor Araújo Filgueiras,<sup>20</sup> ao discorrer sobre Saúde e segurança do trabalho, alerta que existem três características nessa seara no Brasil, formando um padrão predatório e que se reproduz, quais sejam: a ocultação, a individualização e a confrontação direta. A primeira (ocultação) é a prática patronal de não reconhecer os riscos ocupacionais e o adoecimento relacionado ao trabalho. Ao ocultar os riscos e acidentes, eliminam-se eventuais questionamentos sobre as condições de trabalho; o segundo (individualização) é a forma de abordar a saúde e segurança do trabalho que foca no indivíduo em detrimento do ambiente de trabalho. Os debates centram-se na pessoa do trabalhador e buscam transferir para este a responsabilidade pelos agravos, mantendo intacta a forma de gestão de trabalho que ocasiona os acidentes; a terceira (confrontação direta) constitui a prática de adotar posturas de enfrentamento e resistência aos

---

17 OLIVEIRA, 2016, p. 31-32.

18 Não existe um número de acidentes aceitável, porquanto um só acidente pode representar a vida de uma pessoa, com reflexos irreversíveis. E nesse contexto, para essa pessoa nenhum número de acidentes é aceitável.

19 BAUMAN, 2004, p. 7.

20 FILGUEIRAS, 2017, p. 22-23.

parâmetros de proteção da integridade física dos trabalhadores, especialmente em relação a legislação trabalhista.

Essa tríade mencionada pelo autor é facilmente reconhecida em processos judiciais, cujas defesas perpassam pelos elementos acima mencionados. No entanto, muitas vezes, a adoção de simples procedimentos de segurança e treinamentos seriam condutas que impediriam a ocorrência do acidente de trabalho.

Nada obstante, no Brasil parece haver uma cultura de que o acidente não vai acontecer “comigo” (conclusão do trabalhador) e de que o acidente não vai ocorrer “na minha empresa” (conclusão do empregador). Porém, dados indicam que praticamente todos os brasileiros sofrerão pelo menos um acidente na sua vida laboral, podendo ser desde uma dor nas costas ou mesmo a morte. Aliás, quanto aos afastamentos permanentes decorrentes de acidentes de trabalho, diariamente em torno de 54 pessoas deixam definitivamente o mundo do trabalho (incluído as mortes e as incapacidades permanentes).<sup>21</sup>

Para José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva,<sup>22</sup> a saúde do trabalhador é um direito individual subjetivo, caracterizado como direito fundamental de natureza negativa e positiva. Exigem do empregador e do Estado, não somente a abstenção de práticas que ocasionem doença física ou mental, mas também uma positividade na adoção de medidas preventivas. Por isso possuem dois aspectos essenciais: a) o direito de abstenção; b) direito a prestação, que, por sua vez, divide-se no direito à prevenção e direito de reparação.

Depreende-se, do exposto, que o dever geral de cautela do empregador lhe impõe a obrigação de proteger o patrimônio físico, psicológico e moral do trabalhador(a). É o dever de proporcionar segurança, higiene e saúde para seus empregados, também denominado obrigação de custódia, dever de segurança ou cláusula de incolumidade. Se, de um lado, a Constituição Federal adota o sistema econômico fundado na iniciativa privada, ao reconhecer o direito de propriedade como um dos princípios da ordem econômica, do outro, estabelece que toda propriedade, inclusive a empresa (art. 170 da CF/88), não pode se afastar de sua função social (art. 5.º, XXIII, da CF/88), a consistir na consecução da finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.<sup>23</sup>

---

21 OLIVEIRA, 2016, p. 38-39.

22 SILVA, 2008. p. 178.

23 AMORIM JUNIOR, 2017, p. 43-51.

E para assegurar a existência digna do trabalhador(a) é fundamental proteger seus direitos mais essenciais no trabalho: a vida e a saúde. E essa proteção deve ser na forma de prevenção e não no modo de reparação ou de indenização após a ocorrência de um acidente.

O homem não deve ser protegido somente em seu patrimônio, mas, principalmente, em sua essência. O princípio da indisponibilidade da saúde do trabalhador se fundamenta na constatação, com a matriz constitucional, de que as normas de medicina e segurança do trabalho são parcelas imantadas por uma tutela de interesse público, qual a sociedade democrática não concebe ver reduzida em qualquer segmento econômico profissional, sob pena de se afrontarem a própria dignidade da pessoa humana e a valorização mínima deferível ao trabalho (arts. 1.º, III, e 170, *caput*, da Constituição Federal). Assim é que, no caso brasileiro, em respeito ao texto constitucional, parece lícito considerar a personalidade não como um novo redutor de poder do indivíduo, no âmbito do qual seria exercida a sua titularidade, mas como valor máximo do ordenamento, modelador da autonomia da vontade privada, capaz de submeter toda atividade econômica a novos critérios de validade.

Em que pese toda normatização acerca da reparação de danos, o fundamental/essencial é que se atue na prevenção de acidentes e doenças laborais. Isso permitirá que a proteção e promoção da saúde do trabalhador no ambiente de trabalho encontre o seu valor de maior eficácia, o que garantirá real e efetiva valorização da vida e da saúde do trabalhador no ambiente laboral.

Desse modo, o estudo dos direitos fundamentais mostra-se essencial para a correta delimitação dos direitos da pessoa humana, na proteção de seus direitos, preservação da dignidade nas relações sociais e até como delimitação (forma de limitação ou de prestação diante das necessidades) da ação estatal. A força jurídica que os direitos fundamentais incorporam nos direitos por eles protegidos como tais, lhes dá um colorido especial dentro do ordenamento jurídico, inclusive considerando que, no Brasil, fazem parte do núcleo “duro” da Constituição, denominado de cláusulas pétreas.

Em que pese a distinção sobre direitos (direitos humanos e direitos fundamentais), verificou-se que guardam grandes similitudes, pois visam, com maior ou menor intensidade, à defesa da dignidade da pessoa humana. Por isso, na maioria das vezes, um direito é considerado direito humano e ao mesmo tempo um direito fundamental.

Na sua evolução, os direitos fundamentais sempre estiveram ligados à dignidade da pessoa humana, sendo que o seu reconhecimento pela normatização estatal foi gradativo ao longo da história, fruto de reivindicações e lutas. Nesse sentido, surgiram as gerações ou dimensões de direitos humanos/fundamentais, conforme passaram a ser reconhecidos pelo Estado. Delimitado o conceito, a evolução dos direitos em suas dimensões, analisou-se o enquadramento do direito a saúde do trabalhador. Sua análise, contudo, não pode ser dissociada da análise conjunta com o trabalho e o meio ambiente laboral, diante da estreita interconexão entre eles.

Outro ponto fundamental a ser analisado é a questão do constante e sincronizado processo de flexibilização e precarização do trabalho na modernidade. Nesse sentido, e com objetivo de se contrapor com a onda precarizante nas relações de trabalho, Rodrigo Goldschmidt<sup>24</sup> propõe a ideia de que a dignidade da pessoa humana seja o fundamento material e instrumental de resistência à flexibilização precarizante dos direitos trabalhistas:

E é justamente a afirmação da dignidade da pessoa humana, que fundamenta os direitos trabalhistas, que proporcionará a tão almejada justiça social em nosso país, diminuindo a absurda e inaceitável desigualdade social e regional que exclui a grande massa dos cidadãos brasileiros do acesso aos meios básicos, como o trabalho, a educação e a saúde.

Então, por meio de ações de resistência, legitimadas por aquilo que aqui se denominam ações afirmativas da dignidade da pessoa humana, é que o povo poderá afastar os efeitos deletérios da onda flexibilizante gerada pelo neoliberalismo econômico, que solapa ou precariza direitos trabalhistas conquistados pelos cidadãos ao longo da história. Essas ações afirmativas visam a justiça social prometida pela Constituição, colocando o homem e não o capital no centro do sistema.

Ademais, considerando as reflexões acima e a extensa normatização, talvez o ponto nevrálgico do atual momento seja uma efetiva mudança cultural e global, pois a saúde do trabalhador constitui direito fundamental que deve ser protegido por parte de todos: legislador, empregador e pelo próprio trabalhador. E esse respeito, a proteção deve vir no sentido de se resgatar a prevenção de acidentes (físicos e mentais) no meio ambiente de trabalho, e não a reparação, atuando tardiamente e depois de atingida a dignidade da pessoa do trabalhador.

---

24 GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas**: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência. São Paulo: LTr, 2009. p. 150.

Aliás, o resgate da dignidade nas relações sociais é fundamental na sociedade atual. Carmem Lúcia Antunes Rocha<sup>25</sup> defende que a dignidade da pessoa humana somente será cumprida quando estiver conjugada com outro princípio constitucional, o da solidariedade, com a participação ativa da sociedade, para se obter um constitucionalismo social na prática:

O constitucionalismo contemporâneo assevera que o princípio da dignidade da pessoa humana somente é cumprido quando há outro princípio constitucionalmente estabelecido, o da solidariedade.

Importante que o cidadão conheça os seus direitos e saiba do acesso à justiça. Do contrário, nada terá valor. O papel do Poder Judiciário, considerando-se que o princípio está na norma e a norma é para ser cumprida, é garantir seu cumprimento integral. Portanto, o Estado deve cumprir sua obrigação, ou seja, garantir o direito do cidadão à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à previdência, à maternidade, à infância, ao amparo aos necessitados, à assistência. São nove núcleos apenas no art. 6.º da Carta Magna.

Para que o direito constitucional contemporâneo seja cumprimento é necessária a participação ativa da sociedade. O direito ao trabalho e o direito à saúde já são conquistas garantidas, logo, em nome da reserva do possível, o Poder Judiciário deve deferir certos pedidos para não aniquilar direitos conquistados. E toda essa demanda precisa ser pensada como constitucionalismo social. Penso que minha principal dificuldade com o modelo econômico atualmente seja devido ao individualismo exacerbado, à intolerância, os quais são mais arraigados do que os sentimentos da minha geração. A geração atual é menos solidária.

É através da prevenção de acidentes de trabalho que efetivamente haverá a proteção e promoção da saúde do trabalhador, efetiva valorização da vida e da saúde do trabalhador no ambiente laboral. Aliás, o trabalho digno é aquele que respeita o trabalhador na sua condição de pessoa, porquanto o trabalhador não se despe da condição de pessoa para ser uma máquina ou um objeto no trabalho.

Nessa linha, atuando na prevenção de acidentes e doenças ocupacionais, tutelando e promovendo o direito fundamental à saúde e, por conseguinte, a dignidade do trabalhador, afigura-se oportuna a edição de uma Norma Regulamentar que obrigue o empregador a implementar, no meio ambiente laboral, medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais, tal como preconiza o Projeto de Lei n. 3.588/2020 em tramitação no Congresso Nacional, assunto que constitui o ponto nodal desta pesquisa e será abordado no tópico que segue.

---

25 ROCHA, 2023.

### **3 O PROJETO DE LEI N. 3.588/2020 E SEU POSSÍVEL CONTRIBUTO PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DA SAÚDE MENTAL DO TRABALHADOR**

Na linha dos tópicos anteriores, o direito busca, em última análise, produzir fontes jurídicas que busquem proteger e promover a saúde do trabalhador.

Quanto se fala em saúde, abarca-se tanto a dimensão física quanto a mental, almejando-se que o trabalhador, por meio de medidas eficazes, seja colocado a salvo de riscos físicos e psicossociais, garantindo-lhe disposição, felicidade e qualidade de vida.

As relações laborais, nos tempos hodiernos, vêm sofrendo forte impacto de novas tecnologias e informação e comunicação, expondo os trabalhadores a novos (ou renovados) riscos, em especial (e de forma mais contundente) os assim denominados “psicossociais”, que afetam a sua saúde mental.

De fato, os inúmeros casos registrados na jurisprudência, versando sobre assédio moral, metas abusivas, violação dos direitos da personalidade (honra, privacidade, imagem, disposição do próprio corpo, nome e pseudônimo), entre outros, afetam a saúde mental do obreiro, desencadeando sequelas como o estresse, a depressão, a ansiedade, transtornos mentais outros e, até mesmo, o suicídio.

Com os olhos voltados para essa realidade, que vem se agravando com o passar do tempo, foi proposto o Projeto de Lei n. 3.588/2020, de autoria do deputado federal Alexandre Padilha (PT/SP), objetivando que o governo federal edite uma Norma Regulamentadora (NR) com medidas de prevenção e gestão de riscos no ambiente do trabalho que podem afetar a saúde mental dos trabalhadores (riscos psicossociais).

O projeto em questão tramita na Câmara dos Deputados e tem por objetivo reduzir a incidência de distúrbios mentais relacionados ao trabalho, como estresse, depressão e esgotamento tísico.<sup>26</sup>

O Projeto de Lei n. 3.588/2020 é proposto nos seguintes termos:<sup>27</sup>  
Acrescenta dispositivo no Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943.  
O Congresso Nacional decreta:

---

26 Brasil. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020.

27 Brasil. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023.

Art. 1.º O art. 200 do Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

Art. 200 .....

IX – medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais por parte do empregador.

.....

Art. 2.º Esta Lei entra em vigor um mês após a sua publicação.

Extrai-se da exposição de motivos do projeto em tela:

Vários estudos científicos abordam a questão dos riscos psicossociais nos diversos segmentos de atuação 4, 5, 6,7, 8... Todavia, é evidente a ausência de medidas reguladoras de enfrentamento e intervenção, capazes de minimizar os riscos e danos causados, muitas vezes por desconhecimento, gestão e até negligência do empregador. Desta feita, propõe-se o presente projeto de lei, visando incluir no artigo 200 da CLT, que trata das disposições das Normas Regulamentadoras, medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais por parte do empregador, nos termos que dispõe o artigo 157, I e II da CLT.

O Projeto em debate já passou pela análise da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, obtendo relatório/parecer favorável da lavra do deputado federal Luciano Ducci. Extrai-se do seu voto:<sup>28</sup>

O tema é de alta relevância, já que os transtornos mentais são causa importante de afastamentos do trabalho, ou até mesmo de aposentadoria por invalidez. No caso do auxílio-doença, são a terceira causa mais comum, tendo a depressão como principal diagnóstico. Dos casos analisados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mais de 23% tiveram caracterizado o nexo de causalidade com o trabalho<sup>1</sup>. A tendência mais recente é de piora deste quadro, já que a pandemia de Covid-19 trouxe muito sofrimento psíquico, piorando ou desencadeando transtornos mentais. No ano de 2020 houve um aumento de mais de 20% na frequência destas doenças como causa de afastamentos do trabalho<sup>2</sup>.

Essa situação demonstra a necessidade de ações preventivas efetivas nas empresas, e a proposta sob análise tem mérito por trazer à tona esses riscos psicossociais, determinando a publicação de normas específicas sobre a matéria. Pelas razões expostas, na certeza do mérito e oportunidade da proposição, meu voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n. 3.588, de 2020.

Pensa-se que a aprovação do projeto de lei em tela é medida que se impõe, não só por estar alinhado com toda a estrutura normativa nacional e internacional já produzida e em vigor visando à proteção jurídica da saúde do trabalhador, conforme visto nos tópicos anteriores, mas também por constituir em mecanismo que imporá, ao empregador, medidas técnicas, cientificamente estudadas e abalizadas, visando concretamente reduzir os riscos psicossociais a que estão expostos os trabalhadores na realidade prática das relações laborais, diminuindo, por decorrência, os casos de afecções mentais, melhorando a qualidade de vida no trabalho, com benefícios, inclusive, na produtividade da empresa e na própria economia do país.

Com tal medida, dá-se mais um passo, no plano formal e material, para a efetividade do direito fundamental à saúde, nomeadamente no campo da prevenção de riscos psicossociais, atuando-se na prevenção e não na mera reparação do dano à saúde mental do trabalhador, afirmando-se a sua dignidade e melhorando a sua condição social, nos termos preconizados pela constituição brasileira.

## **CONCLUSÃO**

O direito do trabalho, nos diversos níveis normativos (internacional, constitucional e infraconstitucional) tem por um dos seus objetivos precípuos a tutela e a promoção da saúde física e mental do trabalhador. O direito à vida, ao meio ambiente e à saúde, todos positivados na Constituição brasileira como fundamentais, interconectam-se e potencializam-se, na maior medida possível, para proteger o trabalhador e sua dignidade humana.

Nada obstante, as transformações sociais, sempre dinâmicas e muitas vezes surpreendentes, desafiam a atualidade e a eficácia das normas jurídicas, exigindo do Direito uma resposta. É o que vem ocorrendo com a atual sociedade da informação, marcada por inovadoras tecnologias de comunicação e informação, que trazem novos e renovados riscos, nomeadamente os chamados riscos psicossociais, que afetam a saúde mental dos trabalhadores, gerando casos de angústia, depressão, ansiedade, síndromes do humor e do afeto, entre outros.

Diante dessa realidade, condutas positivas, que tentem melhorar a condição social do trabalhador, são necessárias e prementes, como forma de dar efetividade a manutenção da saúde física e mental do trabalhador. É o caso do recente Projeto de Lei n. 3.588/2020, que tem por escopo instituir uma Norma

Regulamentadora obrigando o empregador a implementar, no meio ambiente laboral, medidas de prevenção, intervenção e gestão dos riscos psicossociais.

O projeto em tela, que está tramitando no Congresso Nacional, afigura-se como uma medida jurídica necessária, para fazer frente aos novos riscos experimentados pelos trabalhadores na sociedade tecnológica, visando adotar medidas adequadas para prevenir e gerir riscos psicossociais, visando, em última análise, tutelar e promover a saúde mental do trabalhador, protegendo a sua dignidade, dando eficácia formal e material aos ditames da Constituição brasileira.

## REFERÊNCIAS

AMORIM JUNIOR, Cléber Nilson. **Segurança e saúde do trabalho**: princípios norteadores. 2. ed. São Paulo: LTR, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARZOTTO, Luciane Cardoso. **Direitos humanos e trabalhadores**: atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho e os limites do Direito Internacional do Trabalho. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 7. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta prevê norma regulamentadora para prevenir transtornos mentais no trabalho**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/708194-proposta-preve-norma-regulamentadora-para-prevenir-transtornos-mentais-no-trabalho/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Tramitação dos projetos de lei**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256565>. Acesso em: 18 jan. 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 jan. 2023.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho**. 5 ed. Niterói: Impetus, 2011.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Saúde e segurança do trabalho no Brasil**. Brasília: Gráfica Movimento, 2017.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidente de trabalho ou doença ocupacional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 2016.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 155**. Aprovada na 67.ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1981), entrou em vigor no plano internacional em 11/8/1983. Ratificado pelo Brasil em 1992, em vigor desde 18 de maio de 1993. Disponível em: [http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236163/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm). Acesso em: 29 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 161**. Aprovada na 71.ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1985), entrou em vigor no plano internacional em 17/2/1988. Ratificada pelo Brasil em 1990, em vigor desde 1991. Disponível em: [http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236240/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236240/lang--pt/index.htm). Acesso em: 29 jan. 2023.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Disponível em: <file:///C:/Users/3506/AppData/Local/Temp/7953-17249-2-PB.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **Direitos sociais na Constituição de 1988**: uma análise crítica vinte anos depois. São Paulo. LTr, 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291997000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100007). Acesso em: 29 jan. 2023.



# **NOVA NORMA REGULAMENTADORA N. 03: ESVAZIAMENTO DOS PODERES DE EMBARGO E INTERDIÇÃO**

## **Ilan Fonseca de Souza**

Mestre em direito pela Universidade Católica de Brasília,  
doutorando em estado e sociedade pela Universidade  
Federal do Sul da Bahia, procurador do trabalho.

*E-mail:* ilan.souza@mpt.mp.br.

*Currículo Lattes:* 8022148814859976.

## **Italvar Filipe de Paiva Medina**

Especialista em direito e processo do trabalho pela Universidade Anhanguera-Uniderp, em direito do estado pela Faculdade Baiana de Direito e em direito aplicado ao Ministério Público do Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União; vice-coordenador nacional da Conaete/MPT (Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério Público do Trabalho); procurador do trabalho.

*E-mail:* italvar.medina@mpt.mp.br.

*Currículo Lattes:* 7860427182462779.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil foi um dos países mais afetados pela pandemia causada pelo novo coronavírus, responsável por provocar síndromes respiratórias que conduzem a mortes, especialmente de grupos vulneráveis, como idosos e pessoas com doenças crônicas. Trata-se de episódio inédito para o Brasil e para o mundo e que realça a importância de adoção de medidas efetivas para prevenção de contaminações e adoecimentos, sobretudo na seara trabalhista. O direito à saúde – intrinsecamente associado ao direito à vida – é novamente colocado como central para o corpo social, incumbindo ao Estado e a toda a sociedade civil zelar pela sua observância, conforme estatuído pelo art. 196 da Constituição da República e pelo art. 2º da Lei n. 8.080/1990.

O conjunto de normas e regulamentos estatais serve, exatamente, para prevenir agravos à higidez física e mental das pessoas. Leis e disposições normativas que vulneram essa proteção social causam fissuras, põem em risco a coesão comunitária e, indiretamente, o próprio conceito de nação.

Em que pese o preocupante contexto fático vivenciado, os auditores fiscais do trabalho têm enfrentado relevante empecilho para o correto exercício de seu dever institucional de zelo pela saúde e segurança dos trabalhadores, diante da alteração, recentemente promovida na Norma Regulamentadora n. 3 (NR 3), impondo severas dificuldades práticas para embargos de obras ou interdições de estabelecimentos, setores de serviço, máquinas ou equipamentos nas hipóteses de constatação de riscos graves e iminentes em ambientes laborais.

Sobredita modificação foi promovida por intermédio da Portaria n. 1.068, de 23 de setembro 2019, cuja vigência teve início em 21 de janeiro de 2020 e que foi elaborada não com a finalidade – ínsita às NRs – de “**redução dos riscos** inerentes ao trabalho, por meio de **normas** de saúde, higiene e segurança” (art. 7.º, XXII, da CF/88), mas sim com o deliberado propósito de diminuir interdições e embargos e, assim, os custos decorrentes da paralisação de atividades empresariais. A nota informativa publicada pelo Ministério da Economia a respeito da alteração efetuada afirmava, expressamente, que a atual regulamentação implicaria a redução do tempo de paralisação de atividades produtivas em 26%, o que, supostamente, geraria um valor adicionado à economia em R\$ 1,7 bilhão.<sup>1</sup>

---

1 BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Nota informativa**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/nota-informativa-2013-a>

Impende ressaltar que o cálculo acima, grosseiramente estimado pelo Ministério da Economia, não levou em consideração os prejuízos do Sistema de Saúde à já combatida Previdência Social e às próprias empresas que podem advir nas hipóteses de acidentes (potencialmente graves ou fatais) de trabalhadores que continuarão em labor em atividades que seriam interditadas ou embargadas, mas que, com a nova NR 3, não mais o serão. Com efeito, os afastamentos de empregados por motivos acidentários e as indenizações trabalhistas oriundas dos acidentes geram elevadas despesas aos empregadores, além de vultosos gastos na saúde pública e dispêndios com benefícios previdenciários, arcados por toda a sociedade. Isso sem falar nas perdas humanas, em desalento a numerosas famílias, e às lesões aos direitos fundamentais à vida e saúde dos funcionários.

A alteração da NR 3 por meio da Portaria n. 1.068/2019 é fruto de um acelerado procedimento de revisão de todas as NRs de saúde, segurança, higiene e conforto no trabalho que passou a ser implementado a partir de meados de 2019, com o atropelo de vários requisitos formais e materiais estabelecidos pelo ordenamento jurídico, gerando inclusive questionamentos por parte do Ministério Público do Trabalho perante a Justiça do Trabalho.<sup>2</sup>

Como é cediço, as mencionadas normas, que encontram seu fundamento jurídico nos arts. 7.º, XXII, da CF/88, e 155, I, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), têm, intrinsecamente, natureza técnica e científica. Conferem aos empregadores e aos profissionais incumbidos da preservação da higidez do ambiente laboral os meios e orientações necessários para que seja prevenida a ocorrência de doenças e acidentes, bem como para que sejam garantidas condições minimamente dignas de labor. Justamente em virtude de sua importante repercussão nas relações trabalhistas do país, seu conteúdo deve ser definido com ampla participação e debate da sociedade e de representantes de bancadas do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, que se reúnem na Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP).

A Portaria n. 1.068/19 passou a estabelecer, incorrendo em atecnia, critérios de extrema complexidade para atos de paralisação temporária de atividades perigosas e fatais, cujo atendimento afigura-se altamente difícil na prática. A

---

valiacao-das-alteracoes-da-norma-regulamentadora-3#:~:text=De%20acordo%20com%20as%20estimativas,%25%20do%20valor%20adicionado%20total). Acesso em: 12 jan. 2023.

2 A exemplo da ACP n. 0000317-69.2020.5.10.0009.

partir de então, houve a inviabilidade da efetivação de grande quantidade de atos administrativos cautelares de embargos e interdição, como demonstraremos a seguir. Além da presente introdução, este artigo contém três capítulos onde desenvolve uma análise crítica acerca da nova NR 3 e de seus efeitos deletérios, além da conclusão.

## 2 UM INCENTIVO ÀS ATIVIDADES DE RISCO

A revisão efetuada na NR 3 – assim como o célere processo de alteração das normas regulamentadoras do qual ela resultou – termina por acarretar imprudente afrouxamento das regras assecuratórias do equilíbrio do meio ambiente do trabalho, as quais, consoante reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), são detentoras de indisponibilidade absoluta, dada sua relevância central para preservação dos mais basilares direitos fundamentais do ser humano.

A nova NR 3 restringe, absurdamente, o conceito de grave e iminente risco. Fundada em errôneos pressupostos positivistas e em metodologia estritamente quantitativa, abstrai os conhecimentos técnicos, desprestigia análises qualitativas e obriga os auditores fiscais do trabalho a cumprirem um procedimento formal esvaziado de sentido. Pelo panorama inaugurado pela Portaria n. 1068/19, somente riscos extremos ou substanciais devem ser evitados com a paralisação das atividades de determinada empresa. Os demais riscos devem ser suportados pelo trabalhador: “3.4.4 Não são passíveis de embargo ou interdição as situações com avaliação de excesso de risco moderado (M), pequeno (P) ou nenhum (N).”<sup>3</sup>

Não há qualquer fundamento jurídico ou técnico que justifique, porém, o motivo pelo qual um risco moderado ou pequeno não deva ser prevenido pela inspeção do trabalho. Em nenhum momento a CLT, as Convenções Internacionais n. 81, 144 e 155 da OIT ou a Constituição Federal autorizam esse entendimento.

O poder de interdição e embargo, que sempre foi utilizado com extrema parcimônia por parte dos inspetores do trabalho, como última alternativa para

---

3 BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Norma Regulamentadora n. 3 (NR 3)**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-3-nr-3>. Acesso em: 12 jan. 2023.

proteção da vida e integridade física dos trabalhadores, agora se tornou impossível de utilização em casos estritamente necessários.

A nova NR 3 cria complexas gradações de riscos, em tabelas com vários cruzamentos de probabilidades “raras”, “remotas”, “possíveis” e “prováveis”, como se fosse possível quantificar, à exaustão e sem margem para falhas, lacunas ou imprevisibilidades normativas, a saúde do trabalhador. Quando se imagina que o ordenamento jurídico já superou a fase de pura monetização da saúde dos obreiros, passa-se, por meio da Portaria n. 1.068/2019, a nova etapa, em que o corpo humano do cidadão que vive do trabalho é traduzido em planilhas a serem preenchidas e associadas com rigor matemático.

A portaria cria restrições ao poder de interdição/embargo não encontradas em nenhum outro órgão com semelhante poder de polícia, como o Corpo de Bombeiros, órgãos sanitários e da Defesa Civil. As interdições e embargos por estes impostos não se submetem aos referidos tabelamentos. Ilustrativamente, estabelecimentos interditados pela Vigilância Sanitária, em Minas Gerais, no caso recente da marca de cerveja Backer,<sup>4</sup> não se submeteram aos mesmos rigorosos parâmetros que, atualmente, tolhem apenas os auditores fiscais do trabalho.

Seguindo-se os equivocados pressupostos da Portaria n. 1.068/2019, se, por exemplo, em uma fábrica têxtil, houver risco de perfuração de dedos com agulhas de máquinas de costura, a atividade produtiva, por não se enquadrar em risco extremo ou substancial, poderá continuar em pleno vapor, sem paralisação, e, logo, as costureiras poderão continuar se lesionando (consequência leve com probabilidade provável + risco individual + probabilidade de referência rara + consequência de referência leve), o que implica contradição patente com uma norma constitucional que determina a redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7.º, XXII), e não a sua manutenção.

A portaria impõe tabelas de “consequências + probabilidades + referências”, que devem ser conjugadas. Além disso, há tabelas para riscos individuais e riscos coletivos, também aplicáveis separadamente. Somente a conjugação dessas matrizes é que permitirá eventual embargo ou interdição. Para alcançar tais dimensões, dificilmente, um auditor fiscal do trabalho terá tempo hábil para

---

4 G1 MINAS. **Anvisa interdita todas as marcas da Backer vendidas no país**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/01/17/anvisa-interdita-todas-as-marcas-da-backer-vendidas-no-pais.ghtml>. Acesso em: 26 de abr. 2020.

evitar lesões aos trabalhadores, o que acaba por inviabilizar o comando do art. 13 da Convenção n. 81 da OIT, *in verbis*:

Art. 4.º Os Auditores Fiscais do Trabalho - AFT estão autorizados, em todo o território nacional, a ordenar a adoção de medidas de interdições e embargos, e o consequente levantamento posterior dos mesmos, quando se depararem com uma condição ou situação de perigo iminente à vida, à saúde ou à segurança dos trabalhadores<sup>5</sup>.

São quatro as tabelas aplicáveis pela indigitada Portaria (constantes dos itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4), prevendo uma classificação de consequências, de probabilidades, de excesso de riscos individuais e de excesso de riscos coletivos, além de um risco de referência, que irá se valer das mesmas matrizes anteriores (consequências, probabilidade, individual/coletivo).

O intitulado “risco de referência” impõe, ainda, aos auditores fiscais do trabalho, um exercício de futurologia, na medida em que, para mensurá-lo, cria-se, na nova NR 3, a figura denominada “situação objetivo”, que vem a ser a situação ideal a ser encontrada: “3.3.7 O excesso de risco representa o quanto o risco atual (situação encontrada) está distante do risco de referência esperado após a adoção de medidas de prevenção (situação objetivo).”<sup>6</sup>

Chega-se ao ponto de se prever um cálculo de distância imaginária entre a situação ideal e a situação encontrada. Caso esta não seja tão grande, não será hipótese de paralisação da atividade lesiva: “3.3.6 Na caracterização de grave e iminente risco ao trabalhador, o auditor fiscal do trabalho deverá estabelecer o excesso de risco por meio da comparação entre o risco atual (situação encontrada) e o risco de referência (situação objetivo)”.

Nítidos, assim, os elevados graus de dificuldade, insegurança e atecnia gerados para a prática de embargos e interdições. Eis a trilha a ser percorrida pelo auditor fiscal do trabalho que se disponha a efetuar todos os cálculos, tal como consta da nova NR 3:

---

5 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **C081 – Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235131/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235131/lang-pt/index.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

6 BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Norma Regulamentadora n. 3 (NR-3)**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-3-nr-3>. Acesso em: 12 jan. 2023.

- Premissa 1 – Identificar as consequências da atividade laboral/interação entre trabalhador/meio ambiente laboral: a) morte; b) severa; c) significativa; d) leve; e) nenhuma;
- Premissa 2 – Identificar as probabilidades: a) provável; b) possível; c) remota; d) rara;
- Premissa 3 – Identificar se se trata de risco individual ou coletivo.

Tudo isso serve apenas para quantificar o risco atual, segundo determina o item 3.3.11. Passada a fase do risco atual, deve-se especular o risco de referência. Trata-se de uma abstração para identificar se, em uma situação ideal, também haveria riscos à saúde ou segurança dos trabalhadores, que congregam o nível de risco remanescente.

Também no que diz respeito ao risco de referência, há que se seguir as três premissas acima, ou seja, conjugar consequências da situação objetivo (ideal) – morte, severa, significativa, leve ou nenhuma – com probabilidades da situação objetivo (ideal) – provável, possível, remota ou rara – e com a repercussão da lesão (individual ou coletiva).

Após todo esse *iter*, segue-se à terceira etapa, consistente em determinar o excesso de risco, por comparação entre o risco atual e o risco de referência, com localização da interseção entre eles na tabela 3.3 ou na 3.4 da nova NR 3. Estas, por sua vez, têm 110 possibilidades cada, que devem ser cruzadas, transformando a saúde do trabalhador em números, convertendo os auditores fiscais do trabalho em calculadoras e engendrando uma inspeção do trabalho algorítmica.

No total, portanto, são sete estimativas reais a serem ultrapassadas – três para o risco atual, três para o de referência e uma conjugação final entre ambos – mas isso para cada máquina, equipamento, setor de serviço ou estabelecimento a se interditar ou obra a se embargar. A intenção de criar fatores impossíveis de serem precisamente definidos é tão grande que até o potencial de vítimas simultâneas é previsto para efeito de se optar entre a tabela 3.3 ou 3.4, com desumana e alarmante minoração, para fins de imposição de medidas de paralisação, da seriedade de riscos que podem matar ou lesionar apenas pequeno número de pessoas.

A depender da quantidade de equipamentos geradores de riscos, tamanho será o dispêndio de tempo e energia para resultados sempre questionáveis matematicamente (logo, estimuladores de litigância judicial), que, decerto, valeria

muito mais a pena a um auditor, ao se deparar com situação de risco grave e iminente, simplesmente abrir mão do seu poder de interdição e embargo e acionar o Corpo de Bombeiros ou a Defesa Civil.

Merece também severa censura a redação atual da NR 3 ao conceber a inconstitucional discriminação do risco em função da quantidade de potenciais vítimas. À toda evidência, a Constituição da República, na redação do art. 5.º, *caput*, I e II, reconhece e declara os princípios da isonomia e da legalidade como pilares do Estado Democrático de Direito. Ao estabelecer a opção entre dois padrões matriciais de classificação de excesso de risco tomando como base a quantidade de potenciais vítimas, a NR 3, ato normativo infralegal, não apenas discrimina o direito à vida, à saúde e à segurança de um trabalhador individualmente considerado, mas regulamenta medidas administrativas cautelares sem a mínima base legal ou constitucional.

É inadmissível conceber, no dia a dia da gestão de riscos nas relações de trabalho, uma situação concreta de risco grave e iminente com relação à qual a ação ou a omissão do Estado tenha por referência a quantidade de trabalhadores que possam morrer, adoecer ou se lesionar gravemente. Muito pelo contrário, todo risco grave iminente deve ser evitado com o devido rigor, ainda que haja uma única vítima em potencial. Não cabe ao Estado perquirir sobre a prática de ato vinculado com fulcro em estimativas de pessoas potencialmente prejudicadas.

Como exemplo da falibilidade da alteração infralegal, destaca-se, outrossim, que as tabelas previstas na nova NR 3 não chegam sequer a levar em conta concausas incidentes sobre os riscos laborais. Ilustrativamente, um corte leve e sem profundidade causado por instrumento perfurocortante em um trabalhador sem doenças pouco o prejudicaria, mas, em um empregado com hemofilia, teria impactos muito mais significativos.

Chega-se ao ponto de exigir, para classificação de consequências como “significativas” ou “leves” (tabela 3.1) que auditores fiscais do trabalho elucubrem se o tempo de incapacidades decorrentes de acidentes ainda não ocorridos ultrapassará ou não 15 dias, transportando, para efeito de aferição de gravidade de lesões, critério não concebido para esse fim, mas apenas para o pagamento de benefício previdenciário (e, logo, sem base científica). A nova NR 3 olvida-se, assim, de que exatamente a mesma lesão pode gerar repercussões completamente díspares para cada um dos trabalhadores de uma mesma empresa, cujos corpos podem reagir diferentemente e demandar distintos lapsos temporais para recuperação. Os acidentes têm consequências que, no mundo dos fatos (fora das

abstrações da novel NR 3), não são imagináveis aprioristicamente com absoluta precisão, até porque variam de acordo com cada organismo e a depender de diversos fatores individuais, como idade, estado gestacional, peso e comorbidades.

Para piorar, a Portaria n. 1068/2019 praticamente inviabiliza a possibilidade de interdição administrativa de ultrajantes alojamentos de trabalhadores encontrados em situação análoga à de escravo. Isso porque não contemplou, em nenhum momento, nas suas artificiais definições das consequências dos riscos (pretensamente exaustivas), a submissão a condições degradantes de trabalho, não obstante este consista, inquestionavelmente, em um dos mais altos graus de vilipêndio à dignidade do trabalhador. Perpetra-se grande revés na política nacional de combate ao trabalho escravo contemporâneo – até então considerada referência mundial –, na medida em que alojamentos precários poderão, no que depender da nova NR 3, continuar ativos e recebendo novos funcionários.

Um Estado Democrático de Direito que preza pela redução dos acidentes do trabalho não poderia se preocupar tão somente com os impactos da proteção do trabalhador sobre os custos da atividade econômica.

### **3 UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

A comparação entre os enunciados normativos da NR 3 (antes e depois da Portaria n. 1.068/2019) evidencia o grau de dificuldade hoje enfrentado por um auditor fiscal do trabalho para realizar uma medida tão fundamental como a interdição de atividades potencialmente perigosas. Nesse sentido, cita-se sua anterior redação:

- 3.1 Embargo e interdição são medidas de urgência, adotadas a partir da constatação de situação de trabalho que caracterize risco grave e iminente ao trabalhador.
- 3.1.1 Considera-se grave e iminente risco toda condição ou situação de trabalho que possa causar acidente ou doença relacionada ao trabalho com lesão grave à integridade física do trabalhador.
- 3.2 A interdição implica a paralisação total ou parcial do estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento.
- 3.3 O embargo implica a paralisação total ou parcial da obra.
- 3.3.1 Considera-se obra todo e qualquer serviço de engenharia de construção, montagem, instalação, manutenção ou reforma.
- 3.4 Durante a vigência da interdição ou do embargo, podem ser desenvolvidas atividades necessárias à correção da situação de grave e iminente risco, desde que adotadas medidas de proteção adequadas dos trabalhadores envolvidos.

3.5 Durante a paralisação decorrente da imposição de interdição ou embargo, os empregados devem receber os salários como se estivessem em efetivo exercício.<sup>7</sup>

O texto antecedente era simples, claro e objetivo. As contestações judiciais contra termos de interdições e embargos eram irrisórias diante da quantidade de medidas cautelares adotadas pelos auditores fiscais do trabalho. O número de liminares deferidas em mandados de segurança pela Justiça do Trabalho era ainda menor.

A interdição e o embargo eram instrumentos utilizados em consonância com o princípio constitucional da proporcionalidade e razoabilidade e, quando efetivados, impactavam positivamente para a saúde e segurança dos trabalhadores, ao preservar vidas. Tanto é assim, que, diante da quantidade de fiscalizações realizadas, bem como em face da totalidade de autuações, o número de interdições era muito pequeno.<sup>8</sup>

Estudos acadêmicos também apontam que os embargos e interdições eram utilizados com parcimônia até excessiva. Pelos dados coletados, em recorde histórico do ano de 2013, uma empresa tinha 6,5% de chance de ter sua atividade total ou parcialmente interditada, para cada infração trabalhista praticada em matérias de segurança e saúde do trabalho, dentro de um universo já bem restrito de empresas fiscalizadas pela inspeção do trabalho no Brasil. Em outras palavras, uma empresa inspecionada precisava praticar, em média, 14 irregularidades em matéria de segurança e saúde do trabalho para ensejar uma medida cautelar de interdição. Nos anos anteriores, essa chance foi ainda menor. Segundo o estudo:

Outro indicador importante da conciliação com os infratores é o baixo índice de empresas que tiveram equipamento, setor, serviço ou estabelecimento interditado ou embargado. Na maioria dos anos, menos de 2% das empresas inspecionadas em quesitos de saúde e segurança foi objeto desse tipo de ação, apesar do elevado índice de infrações verificadas cujos riscos engendrados à vida dos trabalhadores eram graves e iminentes.<sup>9</sup>

---

7 SINAIT. **Portaria n. 199, de 17 de janeiro de 2011**. Disponível em: <https://www.sinait.org.br/docs/PortariaN199de17janeiro2011.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

8 FILGUEIRAS, V. Padrão de Atuação da Fiscalização do Trabalho no Brasil. **REVISTA POLÍTICA & TRABALHO**, n. 41/ Unicamp.

9 FILGUEIRAS, V. Padrão de Atuação da Fiscalização do Trabalho no Brasil. **Revista Política & Trabalho**, n. 41/ Unicamp.

Inexistia, portanto, qualquer razão minimamente razoável a justificar a desfiguração da NR 3, o que seria facilmente aferível em qualquer análise de impacto regulatório, outra medida não adotada no apressado procedimento revisionista. A Portaria n. 1.068/2019 pretendeu pôr uma pá de cal em importante instrumento de efetivação da saúde do trabalhador no país e, infelizmente, tem atingido seu desiderato, em ameaça aos mais relevantes direitos humanos e fundamentais albergados pelo sistema jurídico.

A Portaria em comento estabeleceu procedimentos de embargo e interdição condicionados, inteiramente, à noção de que são cabíveis apenas contra riscos ambientais circunscritos em tabelas estanques e projetáveis para o futuro, atrelados ao local de trabalho (e não ao corpo do trabalhador) e identificáveis isoladamente (e não de forma interativa com outros fatores ambientais). Uma sistemática para medições poderia ter sido cogitada, no máximo, como sugestão não vinculante, ou seja, na qualidade de guia de orientação para os auditores fiscais do trabalho (a exemplo do que se verifica nos pouquíssimos países que recomendam mensurações de riscos, como Reino Unido<sup>10</sup> e Nova Zelândia,<sup>11</sup> os quais chamam atenção para suas falhas metodológicas), mas jamais como mecanismo coercitivo e inviabilizador do exame profissional do agente público para configuração de situações de grave e iminente risco, em claro ato de ingerência política sobre a autonomia técnica de tais servidores.

Ao agir assim, a alteração normativa terminou por contradizer uma história institucional que sempre abordou o fenômeno do acidente de trabalho de forma holística e abrangente. A esse propósito, realça-se que acionada possui um sistema eletrônico denominado “Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)”, que coleta dados das ações fiscais trabalhistas realizadas em todo o Brasil. Especificamente no caso de acidentes laborativos, ele contempla uma classificação dos diferentes tipos de riscos, subdividida em 11 categorias, cada uma das quais com uma série de subitens, em conformidade com o “Manual de Inclusão da Investigação de Acidente do Trabalho no SFIT”. Indica, por exemplo, categorias com naturezas operacionais, ambientais, organizacionais e pessoais.<sup>12</sup>

---

10 *Enforcement Management Model* (EMM).

11 *Enforcement Decision-Making Model* (EDM).

12 MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Caminhos da análise de acidentes do trabalho**. Brasília: MTE, SIT, 2013.

Os fatores de risco acidentário, portanto, possuem ampla e variável gama, que não pode ser reduzida ao alvedrio de ato infralegal de Secretaria de Ministério. Percebe-se, aliás, que, em dissonância com o atual texto da NR 3, grande parte das categorias elencadas pelo antigo Ministério do Trabalho não correspondem a fatores de risco ligados ao local de trabalho em si, mas sim associados a questões de planejamento e organização do labor e, inclusive, características pessoais dos empregados, como a existência de doenças ou deficiências que os tornem mais vulneráveis.

Nessa senda, o Livro “Análise de Acidentes Fatais no Rio Grande do Sul”, também editado, em 2008, pelo antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), aponta que, conforme o sistema SFIT do MTE, apenas 13% dos fatores causais de acidentes fatais dizem respeito a riscos ambientais (item 201). Outros 12% concernem a fatores de materiais (os quais, em interpretação *lato sensu*, seriam enquadráveis também como riscos ambientais). Por outro lado, 75% dos fatores que, efetivamente, causaram mortes de trabalhos são não ambientais, relacionando-se, em especial, à organização e ao gerenciamento do trabalho.<sup>13</sup>

O que mais mata trabalhadores no Brasil, portanto, são os riscos organizacionais, algo que fica oculto na nova metodologia adotada no bojo da NR 3.

Em conformidade com as regras jurídicas legais, constitucionais e supralais tutelares da saúde e segurança no labor, por exemplo, é perfeitamente caracterizável como risco grave e iminente a designação de trabalhadores não treinados para operação de andaime desprovido de projeto. O andaime pode estar em impecável estado de conservação, mas o risco grave e iminente de queda em altura existirá em razão da falta de qualificação dos trabalhadores e da chance de desabamento de sua estrutura, ante a falta de projeto técnico. Têm-se, no caso, riscos organizacionais detectáveis em análise documental ou entrevista com trabalhadores, mas cuja aferição mediante a despropositada sistemática introduzida pela Portaria n. 1.068/2019 é inviabilizada, tendo em vista que esta se foca, principalmente, em máquinas e instrumentos físicos e materiais de trabalho, analisados de modo estanque e isolado.

---

13 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Análise de acidentes do trabalho fatais no Rio Grande do Sul**. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/manuais-e-publicacoes/analise\\_de\\_acidentes\\_do\\_trabalho\\_fatais\\_no\\_rio\\_grande\\_do\\_sul.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/manuais-e-publicacoes/analise_de_acidentes_do_trabalho_fatais_no_rio_grande_do_sul.pdf/view). Acesso em: 12 jan. 2023.

Múltiplas, por conseguinte, são as razões para a ilicitude formal e material da Portaria n. 1.068/2019, assim como as graves consequências que pode gerar, motivo pelo qual se afigura evidente sua nulidade.

A Portaria n. 1.068/2019, como visto, tem o potencial de alijar enorme contingente de trabalhadores das mais essenciais medidas para afastamento de riscos graves e iminentes, podendo vir a maximizar a ocorrência de doenças, acidentes e mortes. Desse modo, além de atentar, frontalmente, contra a diretriz de conformação das NRs inscrita no já citado art. 7.º, XXII, da CF/88, avilta enorme miríade de regras jurídicas de ordem pública assecuratórias dos direitos à saúde e segurança no trabalho, em especial o princípio prevencionista. É o que será discutido adiante.

#### **4 VIOLAÇÃO À PRINCIPIOLOGIA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO**

O dever de manutenção de um meio ambiente laboral hígido e equilibrado deflui, em primeiro lugar, da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual declara, solenemente, que:

Artigo III. Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo XXIII. I - Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.<sup>14</sup>

Nesse mesmo sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 prevê “o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis” (art. 7.º, *caput*) e “condições de trabalho seguras e higiênicas” (art. 7.º, “b”). Consagra, ainda, o “direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental”, devendo haver, para tanto, “a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente” (art. 12, 2, “b”).<sup>15</sup> É secundado por similares prescrições do Protocolo de San Salvador.

Em reforço, a Convenção n. 155 da OIT determinou a execução de uma política nacional coerente em matéria de saúde e segurança no trabalho, com o objetivo de prevenir doenças e acidentes:

---

14 UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jan. 2023.

15 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

Art. 4 – 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho.

Art. 8 – Todo Membro deverá adotar, por via legislativo ou regulamentar ou por qualquer outro método de acordo com as condições e a prática nacionais, e em consulta com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessadas, as medidas necessárias para tornar efetivo o artigo 4 da presente Convenção.

Art. 11 – Com a finalidade de tornar efetiva a política referida no artigo 4 da presente Convenção, a autoridade ou as autoridades competentes deverá garantir a realização progressiva das seguintes tarefas: [...]

d) a realização de sindicâncias cada vez que um acidente do trabalho, um caso de doença profissional ou qualquer outro dano à saúde ocorrido durante o trabalho ou com relação com o mesmo possa indicar uma situação grave; [...]

Art. 13 – Em conformidade com a prática e as condições nacionais deverá ser protegido, de consequências injustificadas, todo trabalhador que julgar necessário interromper uma situação de trabalho por considerar, por motivos razoáveis, que ela envolve um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde. [...]

Art. 16 – 1. Deverá ser exigido dos empregadores que, na medida que for razoável e possível, garantam que os locais de trabalho, o maquinário, os equipamentos e as operações e processos que estiverem sob seu controle são seguros e não envolvem risco algum para a segurança e a saúde dos trabalhadores.

2. Deverá ser exigido dos empregadores que, na medida que for razoável e possível, garantam que os agentes e as substâncias químicas, físicas e biológicas que estiverem sob seu controle, não envolvam riscos para a saúde quando são tomadas medidas de proteção adequadas.<sup>16</sup>

Sob o prisma constitucional, impende sobrelevar que a Constituição da República de 1988 erigiu ao patamar de fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (art. 1.º, III e IV). O trabalhador, por conseguinte, não deve ser visto como instrumento a ser manejado de acordo com os interesses patronais, como simples fator de

---

16 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **C155 – Segurança e Saúde dos Trabalhadores**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_236163/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang-pt/index.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

produção, destinado à geração de riquezas. Muito pelo contrário, o trabalho há de ser apreendido como meio de aprimoramento do ser humano, propiciador de satisfação pessoal e de sua inserção na sociedade. Deve, assim, estar inserido em um processo de enriquecimento psíquico, social e cultural, estimular as potencialidades humanas e promover a saúde, o bem-estar físico e mental. Jamais pode se converter em fonte de padecimento, em mecanismo atrofador das capacidades do indivíduo, de exploração desmedida, adoecimento e degradação do homem.

O princípio ambiental da prevenção foi também prestigiado pelo Constituinte Originário, em especial nos arts. 225 e seguintes da Constituição da República, valendo salientar que seu art. 200, VIII, claramente, autoriza que o meio ambiente do trabalho seja alcançado por tais normas protetivas.<sup>17</sup> A prevenção sempre deve pautar a conduta do Estado brasileiro e de todos os envolvidos no ambiente laboral, tendo em vista que danos causados a trabalhadores, frequentemente, são irreversíveis.

A alteração realizada na NR 3 ofende, outrossim, numerosos direitos fundamentais, como, entre outros, os direitos à vida, segurança, saúde, função social da propriedade, bem-estar social e o já comentado direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, estatuídos nos arts. 5.º, *caput*, III e XXII, 6.º, 7.º, *caput*, 170, 193 e 196 da Lei Maior.

Deveras, a interdição ou embargo são instrumentos administrativos, fruto do poder de polícia, que dão concretude a todos os ditames supracitados, pois são medidas de urgência para afastar situação que caracterize grave e iminente risco ao trabalhador. Não têm escopo sancionatório, mas sim acautelatório, almejando evitar o acidente ou adoecimento e evitando novos infortúnios, tanto pela prevenção específica que provocam no empregador atingido, quanto pelo efeito pedagógico. Sua importância ressaltai, sobretudo, ao se ter em mente que há várias pesquisas que demonstram, por exemplo, o significativo descumprimento de normas de saúde e segurança do labor por empresas<sup>18</sup> e como a grande maioria dos acidentes possui relação direta com a inobservância dessas

---

17 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

18 FILGUEIRAS, V. **Estado e direito do trabalho no Brasil**: regulação do emprego entre 1988 e 2008. 2012. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia. 2012.

disposições.<sup>19</sup> São, assim, instrumentos essenciais para redução da acidentalidade e garantia direitos fundamentais dos cidadãos, aos quais cumpre assegurar máxima efetividade.

## 5 CONCLUSÃO

As alterações promovidas pela Portaria n. 1.068/2019 representam um retrocesso em relação ao normativo que, anteriormente, disciplinava a atuação dos auditores fiscais do trabalho no que diz respeito aos procedimentos de interdição e embargo de atividades econômicas consideradas perigosas para a saúde dos trabalhadores. O objetivo deste artigo foi, justamente, identificar em que aspectos tais alterações infralegais violam preceitos constitucionais, legais e em confronto com a principiologia inerente ao Direito Ambiental.

Resta claro que a nova NR 3 não está adequada aos comandos constitucionais insculpidos no art. 7.º, inciso XXXV, da Constituição da República, que preveem, como dever do Estado brasileiro, a adoção de medidas que impliquem redução de riscos à saúde dos trabalhadores. Ainda assim, o presente estudo não teve a pretensão de esgotar o tema, mas tão somente apresentar panorama mais geral, passível de ser complementado por novas pesquisas acadêmicas e por estatísticas oficiais, acerca dessa incompatibilidade normativa.

---

19 VILELA, Rodolfo Andrade Gouveia; IGUTI, Aparecida Mari; ALMEIDA, Ildeberto Muniz. Culpa da vítima: um modelo para perpetuar a impunidade nos acidentes do trabalho. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, p. 570-579, 2004.

# **DILEMAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO RURAL E AS DIRETRIZES DA NORMA REGULAMENTADORA 31 (PORTARIA SEPRT N. 22677/2020)**

**Denise Vital e Silva**

Doutora em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com pós-doutorado concluído em direito do trabalho e da seguridade social pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, professora, advogada e autora de diversas obras científicas.

*E-mail:* denise@liguorivital.com.br.

*Currículo Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9652823206104040>

**Homero Batista Mateus da Silva**

Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da 2.<sup>a</sup> Região, professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco e autor de diversas obras trabalhistas, como a coleção direito do trabalho aplicado e o Manual de Direito do Trabalho, todos pela Editora Revista dos Tribunais.

*E-mail:* homero.silva@usp.br.

*Currículo Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8519311092627990>

## 1 INTRODUÇÃO: NOVA CONJUNTURA DE TÉCNICA E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO RURAL

Caracterizada por seu dinamismo, a Norma Regulamentadora 31 (NR 31) sempre primou e esmera-se pela necessidade de precisão técnica no desenvolvimento das atividades por ela abarcadas – agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura –, e, no caminho da redução de riscos na indústria do agronegócio, busca materializar, especialmente à luz das Normas Constitucionais, práticas de gestão de segurança e saúde no trabalho e de meio ambiente do trabalho para o resguardo da integridade física e moral do trabalhador rural e o respeito à dignidade da pessoa humana. Revogada pela Portaria SEPRT n. 22677, de 22 de outubro de 2020,<sup>1</sup> a antiga Portaria MTE n. 86, de 3 de março de 2005,<sup>2</sup> já trazia sinais de necessária modernização concernente ao tema, sendo, todavia, ainda frágil no sentido da concretização das suas disposições.

Desde o ano de 2001, as devidas atualizações e modificações das Normas Regulamentadoras (NRs) começavam a ser pensadas, tendo como base, e em destaque, a Convenção n. 184 – Convenção sobre segurança e saúde na agricultura – da Organização Internacional do Trabalho (OIT).<sup>3</sup> Com uma primeira etapa de discussões encerrada em 2004, no ano seguinte, então, adveio a Portaria n. 86 referida, garantindo de modo mais assertivo a segurança e a saúde dos trabalhadores, reconhecendo-se que o homem do campo, sem dúvida qualquer, exerce uma das atividades mais penosas (senão, perversas, nas quais se somam a penosidade e a insalubridade) de trabalho, equiparando-se em grau de risco ao nível quatro estipulado às indústrias pesadas da dimensão urbana.

Apresentando, pois, a “Norma regulamentadora de segurança e saúde no trabalho na agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura” na forma do seu Anexo I, a indicada Portaria MTE n. 86 foi alvo, discreta e perigosamente, no ano de 2016, de uma tentativa de manipulação pelo Proje-

---

1 **Portaria n. 22677, de 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/portaria-seprt-n-o-22-677-nova-nr-31.pdf/view> Acesso em: 3 ago. 2022.

2 **Portaria n. 86, de 2005.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=191334>. Acesso em: 2 set. 2020.

3 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 184:** convenção sobre segurança e saúde na agricultura. . Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C184](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C184) Acesso em: 1 ago. 2022.

to de Lei (PL) n. 6442,<sup>4</sup> o qual procurou incorporar ao texto ordinário a NR 31 da época, adaptando-a, se é que assim se permite dizer, aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),<sup>5</sup> já com as variações insufladas, mas ainda não feitas, pela Reforma Trabalhista, e alterando a vigente Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973,<sup>6</sup> pertinente às normas reguladoras do trabalho rural. Por óbvio sem sucesso, o citado PL apenas reforçou na pauta de debates o alarde à preocupação constante e ainda maior com as possibilidades de precarização do trabalho rural, essencialmente em face da evolução nos processos produtivos, às inovações tecnológicas e, assim, aos novos riscos discutidos no domínio do agronegócio brasileiro.

Em uma nova conjuntura e tendo como meta o estabelecimento de preceitos a serem verificados nos planos da organização e do ambiente de trabalho especificamente rural, de modo a compatibilizar o planejamento e o desenvolvimento das atividades do setor com segurança, saúde e meio ambiente do trabalho, e defronte às inquietantes modificações sistêmicas, técnicas e normativas que afetam o plano rural, o estudo de alguns dilemas do meio ambiente do trabalho rural e das diretrizes da nova NR 31 se mostra oportuno e relevante. E sobremaneira dada à atual redação normativa decorrente da Portaria SEPRT n. 22677/2020, a qual procura trazer esclarecimentos às normas respectivas que devem ser seguidas por produtores rurais, contratantes ou empregadores, trabalhadores e fiscais do trabalho, também no intuito de se evitarem autuações indevidas no campo, contribuindo com a preservação da segurança e da saúde do trabalhador rural, assim como cooperando até mesmo com a aplicação do Princípio da Função Socioambiental do Imóvel Rural.

---

4 **Projeto de Lei (PL) n. 6442, de 2016.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2116421>. Acesso em: 3 ago. 2022.

5 **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).** Para maiores informações, consulte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm).

6 **Lei n. 5.889, de 1973.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5889.htm#:~:text=Ao%20empregado%20rural%20maior%20de,m%C3%ADnimo%20estabelecido%20para%20o%20adulto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm#:~:text=Ao%20empregado%20rural%20maior%20de,m%C3%ADnimo%20estabelecido%20para%20o%20adulto). Acesso em: 3 ago. 2022.

## **2 DESENVOLVIMENTO: ALGUNS DILEMAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO RURAL E AS DIRETRIZES DA NORMA REGULAMENTADORA 31 – NR 31 (PORTARIA SEPRT N. 22677/2020)**

O trabalho como gênero e como um fenômeno humano global, é caracterizado pela subjetividade resultante da coação sentida pelo trabalhador na execução de uma tarefa, diferenciando-se, destarte, das demais atividades humanas. Seja urbano ou rural, nas lições de Friedmann e Naville (1962, p. 19) o trabalho é “um denominador comum e uma condição de tãda vida humana em sociedade”; é “uma atividade específica da espécie humana, inerente à vida social e inseparável dela”. É com o trabalho que se estabelece uma relação entre o homem e a natureza. E por meio da técnica,<sup>7</sup> esta interação entre o homem e o meio mais ou menos natural em princípio, mas há tempos, é o elemento propulsor que implica e explica a evolução ou a revolução das estruturas econômicas e sociais.

Nessa toada, em um mundo moderno encantado pela técnica (ou pelas novas tecnologias), os desafios alusivos à primazia do trabalho e à própria Justiça Social são indiscutíveis. Os tempos atuais lamentavelmente ainda deixam transparecer uma sociedade carente quanto a valores relativos à dignidade humana e ao meio ambiente do trabalho.

No que tange à dignidade da pessoa humana, o problema ainda é evidenciado e reverbera não apenas na preservação, mas, acima de tudo, na efetivação do princípio da dignidade.

Seguindo o rastro dos direitos humanos fundamentais, e porque inseridos neste contexto, também os direitos pertinentes às relações de trabalho (FELICIANO, 2005) buscaram se solidificar em equivalente evolução de dimensões. Com o afinco de se atingir situação mais próxima a um equilíbrio entre política, economia, sociedade e direito, o movimento de universalização desses direitos humanos fundamentais já buscava trazer maior segurança ao homem no cenário de uma sociedade justa (igualitária), livre e solidária. Nessa dinâmica, o fortalecimento dos direitos humanos fundamentais, também do trabalho, objetivava a educação do homem como cidadão. A própria eficácia, mesmo que simbólica, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e

---

7 A relação entre o direito (em referência ao direito do trabalho ou aos demais ramos da ciência jurídica) e a técnica não se circunscreve à conjunção “e”. O direito é parte da técnica e, assim, serve para proteger o “homem das fantasias de onipotência geradas pela potência das máquinas” (SUPIOT, 2007, p. 14).

Direitos Fundamentais do Trabalho, de 1998,<sup>8</sup> desde logo visava à utilização de meios adequados à prevenção e ao combate da violação dos aludidos direitos.

No Brasil, como um dos fundamentos da República, e tal qual o expresso no artigo 1.º, inciso III, da CF/1988,<sup>9</sup> o princípio da dignidade da pessoa humana, historicamente construído, segundo BITTAR (2005, p. 303-304):

[...] é a expressão de amplo alcance, que reúne em seu bojo todo o espectro dos direitos humanos (que são tratados no âmbito privado como direitos da personalidade), que se esparge por diversas dimensões alcançando: relações de consumo; prestações de serviços essenciais pelo Estado; cumprimento de políticas públicas; atendimento de necessidades sociais; construção da justiça social; política legislativa; moralidade administrativa; políticas econômicas e de destruição de recursos; políticas previdenciárias; políticas educacionais; políticas urbanas e rurais; políticas penitenciárias.

A dignidade humana é, pois, um valor supremo a ser usado como critério unificador dos direitos humanos fundamentais e que, deste modo, não pode ser violada, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento dos direitos sociais, em que se evidenciam as relações trabalhistas. O homem deve ser dignificado pelo trabalho, não podendo ser utilizado como objeto ou meio de produção.

E, nesse diapasão, certo é que o equilíbrio humano sempre interveio, e vice-versa, diretamente no meio ambiente também do trabalho. Todavia, na medida em que a forma de produção capitalista aviava a economia mundial e criava alterações na ordem econômico-social, abrindo fronteiras ao mercado comum, o homem deixou de interagir com a natureza para (tentar) controlá-la. Não obstante, assim, a euforia do capital, com o eixo em uma falsa relação entre o desenvolvimento econômico e o bem-estar do homem, o mundo assistiu a uma dura realidade na direção do nascimento de práticas degradantes ao meio ambiente como um todo. Sob os auspícios do referido progresso, com o uso de recursos naturais como insumo ou matéria-prima, com a degradação da flora e da fauna, com a omissão quanto à contaminação das águas e à poluição

---

8 Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais do trabalho de 1998. Disponível em: [http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf). Acesso em: 3 ago. 2020.

9 CF/1988. "Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 ago. 2022.

do ar, bem como com o abandono do homem frente à técnica e aos meios de produção, tais danos ambientais fizeram com que os Estados se voltassem obrigatoriamente à discussão geral do assunto. Os colapsos das condições de vida estabelecidas foram e, ainda hodiernamente, são muitos. No concernente, e de modo peculiar, ao trabalho, a busca pela qualidade de vida somada ao chamado desenvolvimento sustentável trouxe a necessidade de proteção também ao meio ambiente do trabalho.

Diante do necessário olhar internacional sobre o assunto, mais do que sopesar a forma de prosperidade econômica, notou-se que o homem, outrora indivíduo, passava a ser também amparado por direitos de grupos e, gradativamente, difusos, construindo-se a ideia de proteção do meio ambiente do trabalho por ser ele parte integrante deste universo. A proteção internacional do meio ambiente também do trabalho, possibilitando a formação de uma consciência universal acerca da importância de um meio ambiente saudável aos seres humanos, é assim fenômeno relativamente recente e em constante e necessário aperfeiçoamento. Com um âmbito inicial sancionador a fatos ou danos já ocorridos, mas principalmente com o anseio de criar um regime jurídico próprio de responsabilidade dos Estados sem ofender as suas soberanias, por meio do direito internacional a sociedade internacional se debruçou e se inclina sobre a matéria, buscando, também pelo direito comparado, a criação de um sistema singular e a convalidação do direito de todos a usufruírem de bens essenciais e comuns com vistas ao esperado desenvolvimento sustentável. E tal tarefa não é simples, porque as questões ambientais são transdisciplinares e multifatoriais.

A transdisciplinaridade, compreendida dentro de uma abordagem que almeja a unidade do saber e não a sua fragmentação, espelha assim a necessidade do conhecimento indiviso, sem limites às disciplinas. A expressão resta, contudo, multifacetada ante a evolução do conhecimento associada à ideia dos desenvolvimentos culturais. Para além de seu entendimento como um questionamento científico, a transdisciplinaridade é também uma questão cultural,<sup>10</sup> que surge, pois, de diversas culturas organizadas em disciplinas.<sup>11</sup>

---

10 "Tendo cada País uma cultura, a sua principal característica consiste em seu mecanismo adaptativo, ou seja, na capacidade que os indivíduos têm de se moldar ao meio de acordo com a evolução (em sentido geral). Daí, inclusive, ser a cultura um conceito sempre em desenvolvimento" (VITAL e SILVA, 2018, p. 18).

11 "A disciplina é uma categoria organizada dentro do conhecimento científico; ela institui a divisão e a especialização do trabalho e responde à diversidade das áreas que as ciências abrangem"

A multidisciplinaridade, por sua vez, determina a visão geral do direito e, também, pelo direito, obrigando-o ao conhecimento científico proveniente de demais ciências, bem como ao cultural. No interesse de uma paridade estrutural, a questão do meio ambiente pede e produz um saber multidisciplinar fundado nos mais diversos setores das atividades humanas. Como explica Padilha (2011, p. 11):

[...] o meio ambiente é tudo aquilo que cerca um organismo (o homem é um organismo vivo), seja físico (água, ar, terra, bens tangíveis pelo homem), seja o social (valores culturais, hábitos, costumes, crenças), seja o psíquico (sentimento do homem e suas expectativas, segurança, angústia, estabilidade), uma vez que os meios físico, social e psíquico são os que dão as condições interdependentes necessárias e suficientes para que o organismo vivo (planta ou animal) se desenvolva na sua plenitude. No meio ambiente é possível enquadrar-se praticamente tudo, ou seja, o ambiente físico, social e o psicológico; na verdade, todo o meio exterior ao organismo que afeta o seu integral desenvolvimento.

Pela transdisciplinaridade e multidisciplinaridade, o meio ambiente como disciplina traz princípios, regras, conceitos e institutos próprios e outros (em sua maioria) dos mais diferentes ramos do direito, aqui destacadamente como o do direito do trabalho. E dentro desse diálogo interdisciplinar, o direito laboral se amolda ao direito ambiental. Daí ser o meio ambiente do trabalho – urbano ou rural – um tema de análise complexa, haja vista o extenso arcabouço jurídico arraigado a sua evolução (com os fatores culturais, econômicos, sociais e de globalização) e moderna concepção.

No Brasil, e estritamente quanto ao trabalho rural, que já é uma atividade diferenciada e que, dadas as suas peculiaridades, requer um estudo focado, não há como se falar em definições ou conceitos que não perpassem minimamente pela Lei n. 5.889/1973, pela Convenção n. 141 da OIT, de 1975 (ratificada pelo Brasil, todavia, somente em 27 de setembro de 1994),<sup>12</sup> pela CF/1988 – sendo que a Norma Constitucional em seu artigo 7.º, *caput*, igualou os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, mas ainda deixou arestas no tocante à segurança e à saúde no trabalho rural –, nem pela NR 31. Norma Regulamentadora esta indubitavelmente relevante, diante da evolução dos processos produtivos e ante

---

(MORIN, 2005, p. 105).

12 OIT. **Convenção n. 141**: convenção sobre organizações de trabalhadores rurais. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_236114/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236114/lang-pt/index.htm). Acesso em: 1 ago. 2022.

às inovações técnicas, para o terreno do agronegócio – compreendido como a soma dos segmentos de insumos, produção básica ou primária, agroindústria (processamento) e agrosserviços, seja do ramo agrícola (vegetal), seja do ramo da pecuária (animal) –, em face dos novos riscos da indústria e à necessidade de balizamento de diversas ações que devem ser adotadas dentro da chamada propriedade ou estabelecimento rural pelos contratantes ou empregadores. Nessa esteira, seguindo os inúmeros referenciais e características da atividade, incontáveis também são os motivos que podem gerar o desequilíbrio no trabalho e, conseqüentemente, a degradação ou a poluição do meio ambiente do trabalho, levando à responsabilização daqueles contratantes ou empregadores.<sup>13</sup>

Trazendo nova percepção ao tema, Feliciano e Pasqualetto (2019, p. 807) explanam que o meio ambiente do trabalho é um:

[...] sistema de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica e psicossocial, que incidem sobre o homem em sua atividade laboral – o que inaugura uma concepção essencialmente funcional (e não geográfica ou espacial) –, esteja ou não submetido ao poder hierárquico de outrem (porque, tratando-se de um direito fundamental de terceira dimensão, seus consectários não se circunscrevem ao patrimônio jurídico dos trabalhadores subordinados, embora sejam especialmente importantes nesse caso, dada a natural vulnerabilidade derivada da assimetria contratual e econômica.

Abrangendo, dessa maneira, a existência de ecossistemas, o meio ambiente do trabalho (urbano ou rural), na logística da perquirição de resultados econômicos pelo contratante ou empregador, e da necessidade de estabelecimento de suas responsabilidades frente aos contratados ou empregados e demais colaboradores, fez despontar a exigência ainda premente de valorização do homem – especialmente do trabalhador do campo – diante dos meios de produção e do progresso da técnica, a fim de que se mantenha um equilíbrio fundamental neste meio ambiente para o resguardo da segurança, da saúde, do meio ambiente de trabalho e da dignidade humana. Assim sendo, mesmo com as melhorias existentes quanto à prevenção e à reparação a danos no meio ambiente do trabalho, persistem as preocupações quanto ao tema em voga.

---

13 Isso porque, “Quando o empregado é admitido pelo empregador, leva consigo uma série de bens jurídicos (vida, saúde, capacidade de trabalho, etc.)” (BARROS, 2008, p. 1054). E, como há tempos observado, “Quando o Executivo e o Legislativo não conseguem deferir um modelo saudável para a sociedade, a Justiça precisa vir à frente e assumir para si a responsabilidade” (CASTRO, 2008).

Compreendendo, evidentemente, as necessárias cautelas com a segurança e a saúde no trabalho, as normas e práticas atreladas a essas questões por certo progrediram nos últimos anos. Houve uma completa reestruturação em 1977, com a alteração da CLT no capítulo de saúde do trabalho, e em 1978, com a publicação das normas complementares à legislação ordinária. Aos poucos, outros temas contemporâneos, como o trabalho em *telemarketing* ou as atividades em frigoríficos, foram sendo acoplados, e isto deve ser saudado por todos. Todavia, entre a existência de normas detalhadas e a sua concretização em todos os locais de trabalho do Brasil, urbano e rural, industrial ou comercial, vai uma longa distância (SILVA, 2019). E dessa forma, na busca pela suficiente e boa qualidade de vida, aliada ao efetivo desenvolvimento sustentável e todas as suas proposições, primordial enxergar esses dilemas do meio ambiente do trabalho, também rural, para a sua esperada e devida proteção, sob o risco de verdadeira involução.

As Normas Regulamentadoras (NRs) estabelecem, como a própria nomenclatura indica, a regulamentação da legislação laboral relativa à segurança e à saúde no trabalho. E, para além de incentivarem a instituição e a efetivação de políticas sobre essas matérias no âmbito da empresa, ainda buscam nortear o contratante ou empregador à utilização de medidas que tornem e mantenham o meio ambiente do trabalho saudável e equilibrado. As mudanças trazidas pela técnica (com a modernização, a tecnologia ou o desenvolvimento tecnológico, os avanços em sentido geral), as quais clamam pela adequação do Direito ao seu contexto,<sup>14</sup> apontam para a necessidade de aplicação e/ou estímulo de práticas adicionais, assim como as classificadas pelas NRs, e que, com fulcro na ética e na moral, alcancem a promoção do bem-estar e da sadia qualidade de vida, próxima a um harmonioso e suficiente meio ambiente também do trabalho.

As NRs representam os direitos e os deveres que devem ser observados por contratantes ou empregadores e contratados ou colaboradores em uma relação de trabalho, seja urbana ou rural, precipuamente orientando o empregador à adoção e/ou ao fomento de ações que garantam a todos um trabalho seguro e salutar, promovendo e preservando as integridades física e mental do traba-

---

14 Isso pois, “O que se verifica é a existência de questionamentos levantados pelas novas tecnologias, que provocam o Direito, sem fazê-lo desaparecer neste cenário, senão pelo contrário, a provocação da técnica ao Direito evidencia que ele se encontra atrasado em definições relativamente ao progresso técnico e que não pode querer submeter os avanços científicos a princípios jurídicos de caráter imutável” (WÜNSH, 2017).

lhador, e prevenindo a ocorrência de acidentes de trabalho, aqui compreendidos em conformidade com o que dispõe o artigo 19 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991,<sup>15</sup> abrangendo o acidente do trabalho e as doenças ocupacionais (doenças do trabalho e doenças profissionais). As NRs são tidas como normas complementares ao disposto na CLT – antigamente aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943, e, depois, alterada pela Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida como a lei da Reforma Trabalhista – no seu Título II (“Das Normas Gerais de Tutela do Trabalho”), no seu Capítulo V (“Da Segurança e da Medicina do Trabalho”), com a redação dada pela Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1977.<sup>16</sup>

As primeiras NRs surgiram por meio da Portaria n. 3.214, de 8 de junho de 1978.<sup>17</sup> Tal Portaria, em consonância com o Capítulo V, do Título II, da CLT – capítulo que, a bem da verdade, não foi alterado pela Reforma Trabalhista –, aprovou as NRs referentes à Segurança e à Medicina do Trabalho, sendo estas: a NR 1 – Disposições Gerais; a NR 2 – Inspeção Prévia; a NR 3 – Embargo e Interdição; a NR 4 – Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT); a NR 5 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA); a NR 6 – Equipamento de Proteção Individual (EPI); a NR 7 – Exames Médicos; e, a NR 8 – Edificações. As demais NRs foram produzidas ao longo do tempo, chegando ao número de 37. Das antigas 37 NRs, 11 foram revisadas e uma foi revogada, e isto sem prejuízo das alterações em anexos de outras NRs. A NR revogada foi a NR 2 e, entre as revisadas, sublinha-se a NR 31.<sup>18</sup>

---

15 Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991: “Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. (Redação dada pela Lei Complementar n. 150, de 2015)”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 11 ago. 2022.

16 **Lei n. 6.514, de 1977**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6514.htm). Acesso em: 11 ago.2022.

17 **Portaria n. 3.214, de 1978**. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1978/portaria\\_3-214\\_aprova\\_as\\_nrs.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1978/portaria_3-214_aprova_as_nrs.pdf). Acesso em: 11 ago.2022.

18 MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Normas Reguladoras (NRs)**. Para maiores informações, consulte: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>.

Particularmente quanto ao trabalho rural – que, conforme o antes citado, é um trabalho diferenciado e que pediu e pede um exame separado –, vale notar que a CLT sempre foi e ainda é falha em normas de proteção ao trabalhador rural. A despeito da Lei n. 5.889/1973 – lei do trabalho rural –, grande parte das normas de segurança e saúde no trabalho, e ainda destinada à população urbana, data de 1978. Somente com a CF/1988 em seu artigo 7.<sup>o</sup><sup>19</sup> e demais dispositivos sobre proteção do meio ambiente equilibrado foi dada maior ênfase ao assunto. As primeiras normas rurais foram assim editadas apenas em 1988 e, posteriormente, reformuladas em 2005 quando do advento da NR 31 (SILVA, 2021, p. 215).

Pouco tempo antes da CF/1988, a Portaria MTb n. 3.067, de 12 de abril de 1988,<sup>20</sup> aprovou as chamadas Normas Regulamentadoras Rurais (NRRs) ligadas à segurança e à higiene no trabalho rural, sendo estas: a NRR 1 – Disposições Gerais; a NRR 2 – Serviço Especializado em Prevenção de Acidentes do Trabalho Rural (SEPATR); a NRR 3 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho Rural (CIPATR); a NRR 4 – Equipamento de Proteção Individual (EPI); e a NRR 5 – Produtos Químicos. A Portaria MTb n. 3.067/1988 foi revogada pela Portaria MTE n. 191, de 15 de abril de 2008,<sup>21</sup> na verdade quando já publicada a Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura – NR 31, na forma do Anexo I da Portaria MTE n. 86/2005.

Imprescindíveis renovações e alterações das NRs já engrenavam desde o ano de 2001, tendo suporte na também mencionada Convenção n. 184 da OIT, a qual versa sobre a Segurança e Saúde na Agricultura, e que, paradoxalmente, ao lado das Convenções 121, 172, 177, 179, 180, 183 e 187,<sup>22</sup> não foi ratificada pelo

---

19 **CF/1988**. “Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”. Para maiores informações, consulte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

20 **Portaria n. 3.067, de 1988**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=181168>. Acesso em: 5 ago. 2022.

21 Portaria n. 191, de 2008. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/2008/portaria\\_191\\_revoga\\_nrrs.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/2008/portaria_191_revoga_nrrs.pdf). Acesso em: 5 ago. 2022.

22 OIT. Para maiores informações, consulte: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_242947/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_242947/lang-pt/index.htm).

Brasil.<sup>23</sup> Findos os primeiros debates acerca da matéria no ano de 2004, em 2005 veio a Portaria MTE n. 86, assegurando de forma um pouco mais contundente a segurança e a saúde dos trabalhadores e assentindo que o trabalhador rural executa uma das atividades mais perversas de trabalho, assemelhando-se em grau de risco ao nível quatro fixado às indústrias pesadas urbanas.

Mesmo trazendo sinais de um progresso pedido ao mote, a referida Portaria ainda se mostrava (como se mostrou) frágil quanto à materialização das suas determinações. Tanto assim que, e de maneira velada, em 2016 houve a tentativa de manipulação normativa por meio do PL n. 6442. Barca furada, o referido Projeto de Lei tão somente confirmou e reforçou a preocupação já existente e em debate quanto às chances de piora do trabalho rural, sobretudo diante do desenvolvimento dos processos produtivos, das novas tecnologias e dos correntes riscos na indústria do agronegócio. Atente-se, e a despeito das controvérsias geradas em torno da Portaria MTE n. 86/2005, para a sua relevância na origem da NR 31. Revogada a Portaria MTb n. 3.067/1988 (e, posteriormente, a Portaria MTE n. 191/2008), a referência normativa é válida, porque, e somente quase 17 anos depois, os temas tratados em 1988 foram reunidos pela Portaria de 2005, fazendo surgir a NR 31, denotando a importância do trabalho rural e do trabalhador rural, e a emergência na tomada de medidas destinadas à redução dos riscos no exercício das atividades do setor.

De toda maneira, ainda que já salientando as necessidades de precisão técnica no desenvolvimento das atividades por ela relacionadas e de adoção e/ou fomento de práticas de gestão de segurança e de saúde no trabalho, a Portaria MTE n. 86/2005, ao que parece, não resistiu às pressões do mundo moderno, nem à evolução do agronegócio.<sup>24</sup> Todo o festejado avanço tecnológico opor-

---

23 Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), “O Brasil já tem a legislação pertinente à segurança e saúde da agricultura e esta legislação é muito mais abrangente, portanto se faz (necessária) a ratificação [...] da Convenção 184 pelo Brasil. É fundamental que estejamos vigilantes, em relação ao cumprimento dos padrões éticos, obediência às leis e regulamentos, à promoção do (bem-estar) e qualidade de vida, como também o cumprimento dos acordos e convenções coletivas de trabalho, das leis trabalhistas e previdenciárias e o compromisso com a saúde e segurança dos trabalhadores e trabalhadoras assalariados rurais”. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/Ass-NR-31-Especificada-AreaRural.pdf> Acesso em: 18 jul. 2022.

24 Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no Brasil, com a perspectiva de se firmar como o maior produtor de alimentos do mundo, e mesmo com o decréscimo do Produto Interno Bruto (PIB) do setor no primeiro trimestre de 2022 (em razão da forte alta dos custos com insumos na agropecuária e nas agroindústrias), o agronegócio foi responsável por 26,6% do PIB em

tuniza o contato com novos conteúdos. Seus impactos positivos são conhecidos em muitos setores também produtivos. Em contrapartida, as aflições são muitas e principalmente atreladas à celeridade desse avanço, ao crescimento econômico desenfreado, à utilização de recursos naturais (e, como resultado disso, à progressiva escassez destes recursos), aos impactos na implementação das novas tecnologias, ao meio ambiente como um todo e, particularmente, ao meio ambiente do trabalho, enfatizando-se o receio com o bem-estar do trabalhador rural.<sup>25</sup>

Determinando, pois, as diretrizes relativas à segurança e à saúde no trabalho rural, delineando diversas ações que devem ser realizadas dentro da chamada propriedade rural<sup>26</sup> e assim contribuindo com a aplicação do Princípio da Função Socioambiental do Imóvel Rural, e tendo como meta o estabelecimento de preceitos a serem verificados nos âmbitos da organização e do ambiente

---

2020 e, em 2021, sua respectiva balança comercial fechou o ano com o saldo positivo de US\$ 105,1 bilhões, 19,8% acima do apurado no ano de 2020 (US\$ 87,6 bilhões). O PIB do agronegócio, calculado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), alcançou, portanto, recordes sucessivos em 2020 e em 2021, caracterizando-se tal biênio como um dos melhores da história do agronegócio nacional. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=38868:2022-01-17-13-10-28](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=38868:2022-01-17-13-10-28) Acesso em: 19 jul. 2022.

25 A indústria do agronegócio absorve grande parcela dos trabalhadores brasileiros. Segundo dados apurados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) feita pelo Cepea (Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea\\_Mercado%20de%20Trabalho\\_1T2021.pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_Mercado%20de%20Trabalho_1T2021.pdf). Acesso em: 19 jul. 2022), do total de população ocupada no primeiro trimestre de 2021 (85,65 milhões, em: Insumos – 204,03 mil; Primário – 8,38 milhões; Indústria; 3,47 milhões; Serviços – 5,36 milhões; e, Agronegócio – 17,42 milhões), 20,33% eram trabalhadores do agronegócio.

26 E lembrando que no Censo Agropecuário realizado em 2017 (Disponível em: [https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/agricultura\\_familiar.pdf](https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf). Acesso em: 18 jul. 2022) já constatava que a Agricultura Familiar do período era responsável por 23% de toda a produção agropecuária. Mediante, então, o cruzamento das coordenadas geográficas de 5.063.771 estabelecimentos agropecuários do Censo 2017 com os perímetros de 5.953.139 imóveis registrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) até fevereiro/2021 e identificados 1.885.955 estabelecimentos sem cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), com dados médios de vegetação nativa levantados pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Territorial (Embrapa Territorial) estimou em 55.443.219 de hectares as áreas dedicadas à preservação nos estabelecimentos não registrados, o equivalente a 6,5% do território nacional, e somou as áreas mapeadas no CAR até fevereiro de 2021 como dedicadas à vegetação nativa (227.415.630 hectares ou 26,7% do território), constatando que um terço do território brasileiro estaria destinado à preservação pelo mundo rural, a maioria em terras privadas (33,2%). O produtor brasileiro protege metade de sua propriedade (Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/65714422/estudo-aponta-2828-milhoes-de-hectares-em-areas-destinadas-a-preservacao-da-vegetacao-nativa-no-mundo-rural> Acesso em: 18 jul. 2022).

laboral, de modo a compatibilizar planejamento e desenvolvimento das atividades de agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura com segurança, saúde e meio ambiente do trabalho, a NR 31, mais de 15 anos depois da edição da Portaria MTE n. 86/2005, por meio da Portaria SEPRT n. 22677/2020 teve sua redação alterada. A aqui nomeada “nova NR 31”, procura trazer esclarecimentos às normas que devem ser observadas e seguidas por produtores rurais, contratantes ou empregadores, trabalhadores e fiscais do trabalho, no intuito de se evitarem autuações indevidas no campo, contribuindo com a preservação da segurança e da saúde do trabalhador rural, e do meio ambiente do trabalho. E somada aos ditames de 2020, a Portaria MTP n. 698, de 4 de abril de 2022,<sup>27</sup> ecoa sobre a nova NR 31, alterando o Anexo II da NR 28 que trata de fiscalização e penalidades, e ainda traz o quadro de classificação das infrações às normas de segurança e saúde no trabalho para a fixação dos valores das multas.

Da leitura do objetivo da atual NR 31, o destaque e o foco no trabalho rural e no meio ambiente do trabalho rural são patentes. O campo de aplicação normativo agora é verdadeiramente acurado a quaisquer atividades de agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura, verificadas as formas de relações de trabalho e emprego e o local dos trabalhos, também se dispondo às atividades de exploração industrial desenvolvidas em estabelecimentos rurais (item “31.2.2”).<sup>28</sup>

Comparativamente às antigas estruturas normativas relacionadas ao tema, o avanço é bastante claro. Nos termos já versados, as normas rurais editadas em 1988 haviam sido reformuladas somente em 2005. Mesmo com aquelas primeiras disposições rurais, até que outorgada a CF/1988, os silvícolas, a título exemplificativo, sequer tinham direitos trabalhistas. As atualizações trazidas à matéria em 2020 ressaltam a já sabida relevância da atividade rural para o mundo do agronegócio e, via de consequência, para o pátrio desenvolvimento econômico e social do país.

---

27 Portaria n. 698, de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-698-de-4-de-abril-de-2022-393582072>. Acesso em: 3 ago. 2022.

28 Tais atividades rurais são aquelas que foram estabelecidas no artigo 2.º, parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do Regulamento das Relações Individuais e Coletivas de Trabalho Rural, aprovado pelo Decreto n. 73.626, de 12 de fevereiro de 1974, revogado pelo Decreto n. 10.854, de 10 de novembro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10854.htm#art187](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10854.htm#art187). Acesso em: 5 ago. 2022).

O trabalho urbano e o rural ainda seguem sendo diferenciados pelas atividades praticadas ou não em prédio rústico. A rusticidade do trabalho continua sendo uma característica significativa à identificação e à distinção entre os trabalhos, não importando as questões vinculadas a faturamento nem a objeto social de uma empresa. Se a transformação da matéria for física – plantio, colheita, extrativismo mineral ou vegetal, lida no ramo da pecuária, ou seja, produção básica (ou primária) –, o trabalho é considerado como rural. Em sendo a transformação química da matéria – como a que ocorre nas usinas de açúcar ou de álcool –, o prédio é considerado como urbano e, portanto, o trabalho é urbano. Uma identificável “zona cinzenta” antes existente à conceituação do trabalho como urbano ou rural, e quanto ao manejo intermediário de insumos – por exemplo, a manipulação do arroz ou da mandioca para que já saia sem casca à distribuição no mercado –, talvez tenha sido vencida em parte com as novas disposições normativas, não em termos teóricos (e, muito provavelmente, no futuro todos os trabalhos nesta seara sejam compreendidos como urbanos), mas, sim, no fato de não mais haver dúvidas quanto à aplicação da nova NR 31 àquelas atividades também incluídas na agroindústria (processamento) e nos agrosserviços, como setores indissociáveis do agronegócio.

Mais do que a concentração nas singularidades do meio rural, podendo-se finalmente deixar de lado a obrigatória utilização de outras NRs para a tentativa de garantia da integridade do trabalhador do campo – o que gerava extrema insegurança jurídica e muitas autuações indevidas ao contratante ou empregador rural –, a nova NR 31 tem sua aplicação exclusiva para o ambiente rural, exceto quando: na própria nova NR 31 houver remissão expressa à aplicação de outras NRs; ou, em se tratando da NR 3 (Embargo ou Interdição), da NR 13 (Caldeiras, Vasos de Pressão e Tubulações e Tanques Metálicos de Armazenamento), da NR 15 (Atividades e Operações Insalubres), da NR 16 (Atividades e Operações Perigosas), da NR 20 (Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis) ou da NR 28 (Fiscalizações e Penalidades) (item 31.2.1.1). Diante, pois, do novo panorama regulamentário, e em atenção às características e às particularidades do trabalho rural, ao contrário do que antes ocorria outras NRs tiveram de ser incorporadas ao novel texto da NR 31. Nesse direcionamento, buscando a integração de disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais previstos na NR 1 (“Disposições Gerais”), a nova NR 31 traz o espaço destinado às responsabilidades do contratante ou empregador rural, ou equiparado, em seu item 31.2.3, evidenciando-se as letras “a” a “d”.

Fazendo despontar as responsabilidades do contratante ou empregador rural, ou equiparado, notadamente quanto a primeiros socorros (itens 31.3.9 e 31.3.10), prestação de informações (item 31.2.3, marcando-se as letras “c” a “f”) e preparo laboral de seus trabalhadores (item 31.2.6 – abordando a questão dos treinamentos e das capacitações nas modalidades presencial, semipresencial ou de ensino à distância,<sup>29</sup> desde que atendidos os requisitos operacionais, administrativos, técnicos ou tecnológicos e de estruturação pedagógica previstos no Anexo II da NR 1, e sempre antes de o trabalhador iniciar suas atividades), a nova NR 31, ao que tudo indica, anda em consonância com o pautado pelos direitos humanos fundamentais de terceira e quarta dimensões, enfatizando as demandas por atendimento e informação qualificada, cronogramas preexistentes e passíveis de execução, e educação e capacitação de agentes econômicos e demais colaboradores, não somente observando as orientações da OIT, bem como difundindo as práticas conhecidas como “Ambiental, Social e de Governança” e propalando o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Agenda 2030.<sup>30</sup>

A nova NR 31, também em seus dispositivos iniciais, trata das responsabilidades do trabalhador do campo, estabelecendo seus deveres (item 31.2.4) e seus direitos, inclusive expressamente firmando no seu item “1.2.5.1 que “O trabalhador pode interromper suas atividades quando constatar uma situação de trabalho onde, a seu ver, envolva um risco grave e iminente para a sua vida e saúde, informando imediatamente ao seu superior hierárquico”.<sup>31</sup> Em consequência da necessidade de inserção das mencionadas disposições gerais e de gerenciamento de riscos ocupacionais ao enredo da nova NR 31, esta trouxe a criação do Programa de Gerenciamento de Riscos no Trabalho Rural (PGRTR). No seu item 31.3.1, a nova NR 31 prescreve que “O empregador rural ou equiparado deve laborar, implementar e custear o PGRTR, por estabelecimento rural, por meio de ações de segurança e saúde que visem à prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho nas atividades rurais”.<sup>32</sup>

---

29 Com o oferecimento de treinamentos e capacitações também na modalidade de ensino à distância, são dados o devido acesso aos cursos – em maior quantidade e melhor disponibilidade de tempo, podendo, inclusive, haver o reaproveitamento de cursos realizados no período de dois anos – e o incentivo à informação, à educação e à profissionalização do trabalhador do campo.

30 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>  
Acesso em: 7 ago. 2022.

31 Portaria n. 22.677/2020.

32 *Ibidem*.

Com a vinda do PGRTR termina, então, o Programa de Gestão de Segurança e Saúde no Meio Ambiente do Trabalho Rural (PGSSMATR), cujo objetivo era o de também garantir que as empresas do setor programassem e implementassem ações voltadas à segurança e à saúde de seus trabalhadores, mas que, além de não ter vinculação com outras NRs, não possuía estrutura definida, nem pessoal qualificado para a sua constituição. Nesta orientação, o próprio PGRTR acaba por recepcionar os anexos da NR 7 (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional) e da NR 9 (Avaliação e Controle das Exposições Ocupacionais a Agentes Físicos, Químicos e Biológicos), e os conceitos da NR 12 (Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos) e da NR 32 (Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde), permite a conciliação do atual regulamento com as alterações feitas na NR 24 (Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho), bem como enseja o realce aos itens 31.8 a 31.17 da mesma e nova NR 31.

Acerca do item 31.8 (Ergonomia), a nova NR 31 deixa clara a não obrigatoriedade da elaboração de uma análise ergonômica, mas o dever ao contratante ou empregador rural, ou equiparado, e em equivalência ao posto pela mesma norma, de “adotar princípios ergonômicos que visem a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores”<sup>33</sup> (item 31.8.1), proporcionando assim adequadas condições de conforto e segurança laboral. Quanto ao item 31.9 (Transporte de Trabalhadores), pela nova NR 31 o transporte coletivo de trabalhadores rurais deve ser feito em veículo, ainda que excepcionalmente adaptado (item 31.9.2), que possua autorização específica para tanto com Certificado de Segurança Veicular (CSV), expedido por Instituição Técnica Licenciada (ITL), e Termo de Vistoria Anual, emitido pela autoridade de trânsito competente (item 31.9.1, letra “a”). Tal autorização específica é dispensada, se, na hipótese de o transporte ser realizado pelo próprio contratante ou empregador rural, ou equiparado, o veículo utilizado tiver certificado de inspeção emitido por empresa credenciada junto ao órgão de trânsito, ou quando feito por profissional legalmente habilitado com emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Para o seu transporte, todos os trabalhadores rurais devem estar sentados (item 31.9.1, letra “b”), sendo também obrigatório que o veículo tenha compartimento resistente e fixo, separado dos passageiros, onde tenham de ser carregadas as ferramentas e os materiais que possam acar-

---

33 *Ibidem*.

retar riscos à segurança e à saúde daqueles, com exceção dos objetos de uso pessoal (item 31.9.1, letra “d”). E destacando a importância da informação aos trabalhadores rurais, observando-se as normas pertinentes ao caso, todas as instruções de segurança cabíveis aos passageiros durante o transporte devem constar em local visível (item 31.9.1, letra “f”).

No que se refere ao item 31.10 (Instalações Elétricas), correto é que “Todas as partes das instalações elétricas devem ser projetadas, construídas, operadas e mantidas de modo que seja possível prevenir, [...], os perigos de choque elétrico e outros tipos de acidentes”<sup>34</sup> (item 31.10.1). Devendo os componentes das instalações elétricas ser protegidos por materiais isolantes e que não propaguem fogo (item 31.10.2, letra “c”), as próprias instalações devem possuir um sistema de aterramento elétrico de proteção (itens 31.10.2.2 e 31.10.2.3), sendo suas edificações protegidas por Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA), projetado, construído e mantido conforme normas técnicas nacionais vigentes (item 31.10.6), o qual somente será dispensado se houver laudo emitido por profissional legalmente habilitado (item 31.10.6.1). Novamente no intuito da informação aos trabalhadores rurais, as cercas elétricas devem ser sinalizadas e instaladas conforme instruções de profissional legalmente habilitado ou de manual de instalação fornecido pelos fabricantes (item 31.10.7). Em relação ao item 31.11 (Ferramentas Manuais), as ferramentas e os acessórios adequados ao trabalho devem ser disponibilizados, gratuitamente, pelo empregador e por ele substituídos quando necessário (item 31.11.1). Tais equipamentos devem sempre ser mantidos em condições adequadas de uso (item 31.11.2), sendo que seus cabos precisam permitir boa aderência em situação de manuseio, tendo formato que favoreça a empunhadura da mão do trabalhador e ser fixados de forma a não soltar acidentalmente a lâmina (item 31.11.3).

No que diz respeito ao item 31.12 (Segurança no Trabalho em Máquinas, Equipamentos e Implementos), o qual se refere não somente aos instrumentos, mas também a seu transporte (item 31.12.55), assentiu-se à incorporação e à consequente harmonização com o determinado pela NR 12 supracitada, impulsionando a nova NR 31, também neste ponto, a informação (apontando-se o item 31.12.73), a capacitação dos trabalhadores rurais e a responsabilização (com relevo a partir do item 31.12.66) por tais práticas pelos contratantes ou empregadores rurais, ou equiparados. Relativamente ao item 31.13 (Secado-

---

34 Portaria n. 22.677/2020.

res, Silos e Espaços Confinados), secadores, silos, moegas, caixas de grãos, túneis, poços de elevadores de canecas, tremonhas, tanques, transportadores enclausurados de materiais e cisternas (item 31.13.13.1) devem ser projetados e montados sob a responsabilidade de profissional legalmente habilitado (item 31.13.1), assim como necessitam ser submetidos a manutenções, conforme manual de operação e a própria manutenção fornecida pelo fabricante (item 31.13.2). Contando, especificamente, com Sistema de Proteção Coletiva contra Queda (SPCQ) ou Sistema de Proteção Individual contra Queda (SPIQ) (item 31.13.6, letra “c”), o item 31.13 da NR 31 traz, para o setor, as responsabilidades dos contratantes ou empregadores rurais e dos trabalhadores respectivos na prevenção e no resguardo à segurança e à saúde no meio ambiente do trabalho.

No que concerne ao item 31.14 (Movimentação e Armazenamento de Materiais), os créditos restam aos itens 31.14.1, 31.14.2 e 31.14.12. O item 31.15 (Trabalho em Altura) diz respeito somente às atividades de instalação, montagem, manutenção, inspeção, limpeza ou conservação de máquinas, equipamentos, implementos ou, e já abarcando o item 31.16 (Edificações Rurais), de edificações rurais executadas acima de dois metros do nível inferior, onde haja risco de queda (item 31.15.1). Tais edificações rurais devem ser projetadas, executadas e mantidas em condições de suportar as cargas permanentes e móveis a que se destinam (item 31.16.1). E todas as medidas de preservação à segurança e à saúde dos trabalhadores rurais devem ser estabelecidas pela PGRTR (item 31.15.4, letra “a”), observadas as normas de prevenção a incêndios (item 31.16.8) e as características da edificação em seus aspectos históricos, religiosos e culturais (item 31.16.9).

No que tange ao item 31.17 (Condições Sanitárias e de Conforto no Trabalho Rural), todo o capítulo foi reestruturado para a inclusão e a devida uniformidade com as alterações ocorridas na NR 24. Tendo resistência estrutural, sendo mantidas em condições de conservação, limpeza e higiene, e providas de iluminação e ventilação adequadas (item 31.17.2), as áreas de vivência podem ser utilizadas para fins diversos daqueles a que se destinam (item 31.17.2.1), desde que respeitadas as limitações trazidas pela nova NR 31 (item 31.17.2.1, letras “a”, a “c”). As instalações sanitárias, nos setores administrativos com até 10 trabalhadores, podem ser disponibilizadas apenas como uma única instalação individual de uso comum (item 31.17.3.3.1), o mesmo sendo verificado nos estabelecimentos rurais com até cinco trabalhadores que utilizem a instalação sanitária de sua sede. Os locais fixos para refeição e descanso devem

também oferecer proteção aos trabalhadores (item 31.17.5.4), atendendo aos requisitos do item 31.17.4.1. Para as atividades itinerantes, deve ser garantido ao trabalhador do campo, por qualquer meio de deslocamento, o seu acesso a instalações sanitárias e locais para refeição (item 31.17.5.5). No tocante aos dormitórios dos alojamentos, a nova NR 31 confere maior atenção e torna mais flexível o distanciamento entre camas, determinando a relação de, no mínimo, três metros quadrados por cama simples ou quatro e meio metros quadrados por beliche, já inclusas no local as áreas de circulação e armários, ou, alternativamente, o espaço de, no mínimo, um metro entre camas (item 31.17.6.1, letra “a”). As camas devem ser sempre fornecidas pelo contratante ou empregador rural em quantidade correspondente ao número de trabalhadores (item 31.17.6.1, letra “b”), podendo ser substituídas por redes, de acordo com o costume local, desde que respeitada a distância mínima de 1m (um metro) entre elas (item 31.17.6.1.2). As moradias previstas no item 31.17.7 podem ser, com a nova NR 31, utilizadas não apenas com o cunho familiar, assim como alojamentos, desde que sejam construídas em local arejado e com o distanciamento estipulado no item 31.17.7.3, por exemplo 30m afastadas de currais ou estábulos. Sem embargo, e em atenção ao item 31.17.8.3, o contratante ou empregador rural pode se valer da utilização de serviços externos de fornecimento de refeições e restaurantes, hospedagem e lavanderia, do meio urbano, desde que devidamente autorizados a tal prestação pelo poder público. À vista de tais considerações, e mostrando-se um plano factível, o PGRTR é obrigatório, e por propriedade ou estabelecimento rural, ao contratante ou empregador rural, ou equiparado, a partir do 51.º trabalhador contratado por prazo determinado e/ou indeterminado. Até o 50.º empregado (por prazo determinado e/ou indeterminado), aquele empregador pode optar pelo uso de ferramenta de avaliação de risco a ser disponibilizada pela SEPRT, sempre em conformidade com o relatório atrelado a tal ferramenta (item 31.3.1.1).<sup>35</sup>

---

35 Como exemplificação, tem-se a notícia que segue: SIT lança Ferramentas para a Norma Regulamentadora n. 1 durante Campanha Nacional para Prevenção de Acidentes no Trabalho (Canpat) 2022: “a Ferramenta de Avaliação de Risco do Programa de Gerenciamento de Risco (PGR), que engloba dois novos instrumentos on-line e gratuitos para o cumprimento da Norma Regulamentadora n. 01 [...]. Os sistemas foram desenvolvidos em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e são voltados à Declaração de Inexistência de Riscos e à elaboração do Programa de Gerenciamento de Riscos para Açougues e Peixarias, bem como para Padarias e Confeitarias”. Disponível em: <https://www.anamt.org.br/portal/2022/05/04/sit-lanca-ferramentas-para-a-nr-01-durante-canpat-2022/> Acesso em: 6 maio 2022. E para maiores informações, consulte: <https://pgr.trabalho.gov.br>.

A nova NR 31 dedica-se, ainda, em seu item 31.4 ao Serviço Especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Rural (SESTR). Formado por profissionais especializados no assunto – médico do trabalho, engenheiro de segurança do trabalho, técnico em segurança do trabalho, enfermeiro do trabalho e auxiliar ou técnico em enfermagem do trabalho (item 31.4.12) –, o SESTR tem suas competências descritas no item 31.4.2. Cabendo ao contratante ou empregador rural, ou equiparado promover os meios e recursos necessários ao cumprimento dos objetivos e das atribuições do SESTR (item 31.4.3), notadamente quanto ao desenvolvimento de ações técnicas, tal Serviço pode ser formado na modalidade individual ou coletiva (item 31.4.4), permitindo-se, e como novidade trazida pela vigente NR 31, àquele mesmo empregador a contratação de empresa especializada – para o atendimento integral do SESTR. Passou-se a ter, portanto, a oportunidade de um SESTR terceirizado ou externo, incluindo-se mais de uma propriedade ou estabelecimento rural (item 31.4.6). O SESTR segue sendo obrigatório para o estabelecimento rural que possuir 51 ou mais trabalhadores por prazo indeterminado. Em complementação, todavia, o item 31.4.6.1 determina que sempre que o contratante ou empregador rural, ou equiparado contratar trabalhadores por prazo determinado e/ou empresa contratada e o somatório desses trabalhadores próprios e contratados alcançar o número mínimo exigido pela nova NR 31 para a constituição do SESTR, tal Serviço deve ser prontamente montado durante o período de vigência das contratações. Esta extensão aparenta amenizar um pouco a falta de praticidade e, via de consequência, efetividade, do texto normativo anterior. Isso porque, sendo o SESTR equivalente aos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT) da zona urbana, pelo antigo conjunto regimental não apenas houve a equiparação em grau de risco ao nível quatro de atividades de indústrias pesadas e de atividades rurais – trazendo a responsabilidade objetiva do contratante ou empregador rural em relação ao trabalhador do campo e seu labor penoso e insalubre<sup>36</sup> –, mas também a semelhança negativa de que, francamente, o SESTR não existiria se somente

---

36 Na busca da responsabilidade objetiva por parte do contratante ou empregador rural, ou equiparado, deve-se levar em conta o disposto no artigo 927, parágrafo único, do vigente Código Civil (CPC/2015) (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso em: 20 jul. 2022), tal qual e especialmente para trabalhos em que haja movimentos intensos, como na situação do cortador de cana, o também previsto na nova NR 31 e na NR 17 (“Ergonomia”), somado ao estabelecido pelo artigo 72 da CLT (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 20 jul. 2022).

voltado aos empregados contratados por prazo indeterminado. O apontamento, de todo modo, ainda é objeto de desassossego:

O [...] SESTR é obrigatório a partir do 51.º empregado contratado por prazo indeterminado, não sendo levados em consideração os contratos por prazo determinado, que são bastante frequentes na realidade do campo, como os safristas e os temporários.

Essa exclusão pode gerar distorções significativas, como naquela fazenda de grande porte que jamais atinge a cota de 50 empregados fixos e trabalha com numerosos regimes de terceirização e de contratação a termo.

Agronegócios de 10 a 50 empregados estão dispensados de manter o serviço especializado, desde que o empregador pessoa física ou seu preposto tenham formação em matéria de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais. (SILVA, 2021, p. 214)

Prezando também pela qualidade de informações aos trabalhadores do setor, correto é que o SESTR deve manter permanente trato com a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho Rural (CIPATR), sendo esta prevista no item 31.5 da nova NR 31. Sendo o SESTR voltado ao andamento de ações da parte técnica integradas às práticas de gestão de segurança e saúde no trabalho, a CIPATR, por sua vez, tem como objetivo a promoção também da segurança e da saúde laboral, de modo a compatibilizar, continuamente, o trabalho com a preservação da vida do trabalhador (item 31.5.1).

Muito similar à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) para o trabalho urbano abordada pela NR 5, a CIPATR deve ser obrigatoriamente constituída e mantida em funcionamento, e por propriedade ou estabelecimento rural, na qual o contratante ou empregador rural, ou equiparado mantenha 20 ou mais empregados contratados por prazo indeterminado (item 31.5.2). Crítica nesta parte cabe quanto à especificação da contratação dos trabalhadores, uma vez que demais empregados – como o boia-fria, o safrista ou o temporário – ficam, decerto, excluídos da esperada proteção. Composta, de forma paritária, por representantes indicados pelo empregador e por representantes escolhidos pelos empregados (item 31.5.3), a CIPATR prevê para os membros eleitos o mandato de dois anos, permitida uma reeleição (item 31.5.6), até porque entende-se que somente é possível conhecer precisamente o trabalho quando findo o tempo da representação. Daí os dois anos como cipeiro, sendo o primeiro ano chefiado pelo representante dos empregados e o segundo pelo representante do empregador.

Indicando também o uso de apetrechos de proteção do trabalhador do campo, a nova NR 31 em seu item 31.6 cuida das Medidas de Proteção Pessoal. Sendo considerados como dispositivos de proteção pessoal todos os objetos indicados na nova NR 31, mas que não se enquadram como EPIs nos termos definidos pelo Anexo I da NR 6, tais materiais não exigem a obtenção do Certificado de Aprovação obrigatório àqueles equipamentos.

E, por fim, no seu item 31.7 (Agrotóxicos, Aditivos, Adjuvantes e Produtos Afins), a NR 31 traz a preocupação com o trabalhador rural quanto ao manuseio ou manipulação de produtos químicos.

A nova NR 31, lidando com os temas elencados, reconhece os riscos dos negócios voltados à agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquíicultura, e oferta programas, políticas e práticas de gestão que podem ser adotadas e/ou implementadas pelas empresas do setor para a eliminação ou, ao menos, a mitigação de tais perigos. Em um movimento que combine lucro e propósito, e assim mormente na aproximação com investidores, contratantes ou empregadores rurais precisam verificar oportunidades e riscos de suas atividades, compreendo seus impactos e sua interdependência com a natureza e a sociedade. Já existem, então, normas e iniciativas que garantem a proteção ao meio ambiente também do trabalho, mas é preciso ir além e, por meio de decisões responsáveis, alcançar a efetivação da tão almejada sustentabilidade.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: MODERNIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DO TRABALHO RURAL**

Sem a pretensão de esgotamento do assunto, mas, ao contrário, de provocação à investigação do tema, certo é que, diante da evolução nos processos produtivos, das inovações proporcionadas pela técnica ou desenvolvimento tecnológico, e, assim, dos novos riscos discutidos no ramo do agronegócio brasileiro, a nova NR 31, trazendo diretrizes a serem observadas nos planos da organização e do ambiente de trabalho especificamente rural, de modo a compatibilizar o planejamento e o avanço das atividades do setor com segurança, saúde e meio ambiente do trabalho, já desposta uma conquista, ainda que tardia, a todos os trabalhadores do campo.

A recente redação da NR 31 decorrente da Portaria SEPRT n. 22677/2020, mesmo com algumas imperfeições, já busca trazer, dentro da sua precisão técnica às atividades do setor, maiores esclarecimentos quanto às medidas e

às práticas de gestão de segurança e saúde no trabalho e de meio ambiente do trabalho que devem ser seguidas por produtores rurais, contratantes ou empregadores, ou equiparados, trabalhadores e fiscais do trabalho, também no intuito de se evitarem autuações indevidas no campo, mas, acima de tudo, contribuindo com a preservação da segurança e da saúde do trabalhador rural e refletindo a necessidade de respeito e resguardo à dignidade da pessoa humana. Na via da redução de riscos na indústria do agronegócio, a nova NR 31, estimula a modernização do setor rural e coopera até mesmo com a aplicação do Princípio da Função Socioambiental do Imóvel Rural.

Independentemente da menção à rusticidade para a determinação do trabalho rural, a automação ou mecanização das atividades do setor deve sempre ser possível, inclusive no propósito do impulso ao desenvolvimento sustentável. E isso pode se dar por meio de programas que se orientem por novas métricas de estilo de vida corporativo, intergeracional, multilateral e humanizado, para a elaboração, difusão e aplicação de boas práticas de condutas de gestão e sustentabilidade.

Cumprindo, no enredo do trabalho, com o guiado pelos direitos humanos fundamentais de quarta dimensão, a ideia é que seja gerada informação qualificada, definindo-se metas realistas e aplicáveis ao segmento interessado (com cronogramas prévios), educando e capacitando os agentes econômicos e demais colaboradores, não somente seguindo os preceitos já previstos pela OIT, mas também propagando as práticas ESG, promovendo o cumprimento da Agenda da Sustentabilidade, atingindo certificações nacionais e internacionais, contribuindo para a eficácia dos regimes locais de proteção ao meio ambiente, construindo uma gestão corporativa ambiental e humanamente correta, empreendendo um novo modelo de negócio (*compliance* corporativa), diminuindo os custos colaterais do setor e atuando positivamente na comunidade. A nova NR 31 parece, a sério, seguir tais orientações, complementando as normas admissíveis no setor e servindo à simplificação, à desburocratização e à melhoria do moderno processo produtivo, auxiliando para que impactos danosos não ocorram à segurança e à saúde dos trabalhadores rurais e, assim, contribuindo para o meio ambiente do trabalho.

# **ASSÉDIO SEXUAL, MEIO AMBIENTE DE TRABALHO HOSTIL E A ATUALIZAÇÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS 1 E 5**

**Ricardo José Macedo de Britto Pereira**

Doutor pela Universidad Complutense de Madrid, professor titular do PPGD Centro Universitário UDF, subprocurador-geral do trabalho aposentado, membro dos grupos de pesquisa constitucionalismo e sindicalismo no UDF e trabalho, constituição e cidadania na UnB.

*E-mail:* [rjmbpereira@gmail.com](mailto:rjmbpereira@gmail.com).

Curículo *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/5151649835128510>.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo ocupa-se do assédio sexual e do meio ambiente de trabalho hostil, no tocante a conceito, proteção legal e responsabilidade do empresário. O tema tem relação com a atualização das Normas Regulamentadoras (NRs) 1 e 5,<sup>37</sup> que passaram a contar com previsões incumbindo as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAS) a adotarem procedimentos para prevenir o assédio sexual e outras formas de violência no ambiente de trabalho. Não há legislação específica na área trabalhista que defina as consequências jurídicas e a responsabilização do empregador por assédio sexual praticado por seus agentes. A previsão restringe-se ao campo penal e a aplicação do tipo penal à área trabalhista não oferece elementos para a adequada resolução das controvérsias.<sup>38</sup>

Este texto busca responder às seguintes indagações: diante da ausência de previsão legal trabalhista específica, é possível estabelecer a responsabilidade trabalhista do empregador por ato próprio ou de seus agentes? As previsões nas citadas NRs teriam relação com essa responsabilização? Para enfrentar essas questões, serão analisadas as modalidades de assédio sexual no direito norte-americano, que reconheceu a responsabilidade do empregador nas hipóteses de sua ocorrência, sem que igualmente houvesse previsão específica sobre assédio sexual na esfera federal. A proposta é que a mesma base sirva para a responsabilização do empresário no Brasil, reforçando as políticas internas de prevenção e correção do assédio sexual e outras formas de violência, como previsto nas mencionadas NRs. A Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) contempla vários caminhos e soluções para o enfrentamento do problema e sua ratificação representará grande avanço no combate a todos os tipos de assédio e violência no local de trabalho.

Embora o assédio sexual possa dirigir-se a pessoas do mesmo sexo ou ser praticado por mulheres em relação a homens, a prática mais usual é o assédio sexual do homem contra a mulher. Essa modalidade exige mais atenção, porque não se trata de um evento isolado, mas de ocorrências facilitadas pelas

---

<sup>37</sup> Portaria MTP n. 4.219, de 20 de dezembro de 2022. Alterações entram em vigor no dia 20 de março de 2023.

<sup>38</sup> O tipo penal do artigo 216-A do Código Penal brasileiro só contempla uma modalidade de assédio sexual e trata da punição do infrator. No âmbito trabalhista, como será visto, o assédio sexual compreende duas modalidades e admite a responsabilidade do empresário por ato de seus agentes.

estruturas presentes na sociedade e respaldadas culturalmente, o que torna mais difícil a sua prevenção e a reparação das vítimas.

A ausência de normas trabalhistas específicas sobre o assédio sexual não significa lacuna normativa, considerando que sua prática constitui discriminação vedada por razão de sexo. O combate efetivo ao assédio sexual exige reestruturções, principalmente nas empresas, para lograr, sobretudo, a sua prevenção.

O presente estudo busca elementos do direito norte-americano para o combate ao assédio sexual, no intuito de combater essa prática no Brasil. Porém, o estabelecimento de um marco normativo adequado somente virá com a ratificação da Convenção n. 190 da OIT.

A análise será dividida em três partes. Inicialmente, examina-se o assédio sexual na legislação sobre discriminação e a interpretação das cortes no direito norte-americano. Em seguida, o artigo aborda a responsabilização do empregador naquele ordenamento jurídico e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro, para examinar as disposições da Convenção 190 da OIT e a atualização feita nas NRs 1 e 5 e sua utilidade na definição da responsabilidade do empregador. Por fim, aborda-se o assédio sexual como violação estrutural do ordenamento jurídico e a superação de barreiras culturais e empresariais para a sua prevenção e combate efetivos. Nesse aspecto, o movimento *Me Too* foi fundamental para a responsabilização dos infratores.

## 2 ASSÉDIO SEXUAL E O TITLE VII OF CIVIL RIGHTS ACT DE 1964

### 2.1 ASSÉDIO SEXUAL COMO DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DE SEXO

Apesar de, nos Estados Unidos, não haver legislação federal específica sobre as consequências jurídicas do assédio sexual no trabalho, a prática causa severos danos às vítimas e à coletividade. O assédio sexual impede que as vítimas persigam os seus objetivos profissionais livremente, em geral mulheres que têm sua dignidade violada, reproduzindo uma cultura de supremacia masculina.<sup>39</sup> Em razão disso, o assédio sexual no trabalho foi enquadrado pelas cortes como modalidade de discriminação em razão do sexo, conforme o *Title VII do Civil Rights Act* de 1964.<sup>40</sup>

---

39 HEBERT, 1995.

40 Legislação federal que proíbe a discriminação no trabalho vedando as seguintes condutas: a) Deixar de contratar ou dispensar qualquer indivíduo ou discriminá-lo em relação a sua remuneração,

As investidas sexuais no trabalho eram tratadas como questões privadas ou decorrentes de vestimenta ou comportamentos das vítimas. O termo assédio sexual foi lançado, em 1970, por três professores da Cornell University, Lin Farley, Susan Meyer and Karen Sauvigne. No início, juízes resistiram a incluir o assédio sexual como categoria de discriminação em razão de sexo.<sup>41</sup>

O assédio sexual corresponde à aproximação física ou verbal não desejada pela vítima e a consumação do ato pode representar condição para se obter vantagem ou não sofrer desvantagem no emprego. Em razão da ausência de consentimento, o assédio sexual é o modo violento de tratar trabalhadoras, tornando o ambiente de trabalho altamente tóxico. Duas teorias abordam o assédio sexual com distintas consequências legais. A primeira é chamada *quid pro quo* e envolve uma espécie de proposta de negociação e troca entre o favor sexual e vantagem ou a prevenção de retaliação na relação de trabalho. A segunda teoria é denominada ambiente hostil de trabalho, marcado por condutas agressivas e frequentes que afetam o desempenho dos trabalhadores e o ambiente de trabalho como um todo.<sup>42</sup>

## 2.2 A CONSTRUÇÃO FEITA PELA SUPREMA CORTE NORTE AMERICANA

*Meritor Savings Banks, FSB v. Vinson*,<sup>43</sup> em 1986, foi o primeiro caso paradigmático julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos que confirmou o assédio sexual como modalidade de discriminação em razão de sexo. Mechelle Vinson ajuizou uma ação em janeiro de 1980, alegando que ela havia sido assediada sexualmente por Sidney Taylor, seu supervisor num banco chamado Capital. Vinson relatou as investidas sexuais feitas por Taylor, sob ameaças de que sua recusa geraria prejuízo em suas condições de trabalho. Inicialmente, entendeu-se que as relações sexuais foram voluntárias, recusando-se o juízo a ouvir testemunhas de que as atitudes de Taylor envolveram outras empregadas e não apenas Vinson. A decisão foi reformada pela corte de apelações por vislumbrar

---

termos condições ou privilégios do emprego, em razão de sua raça, cor, religião, sexo ou origem nacional. b) Limitar, segregar ou classificar empregados ou candidatos a emprego que prive ou tende a privar qualquer indivíduo de oportunidades de emprego ou sua situação como empregado em razão de sua raça, cor, religião, sexo ou origem nacional.

41 THOMAS, 2017.

42 WEINBERG e NIELSEN, 2017.

43 SEINER, 2019.

que os fatos poderiam configurar ambiente de trabalho hostil. Essa corte de apelações foi a primeira corte a enquadrar o assédio sexual em discriminação por razão de sexo no caso *Bundy v. Jackson*.<sup>44</sup>

O banco apelou para a Suprema Corte, que admitiu o recurso. Em 1986, Justice Rehnquist redigiu a decisão aprovada à unanimidade pelos demais integrantes, deliberando que o assédio de um supervisor a uma subordinada em razão de sexo deve ser enquadrado como discriminação em razão de sexo. A Corte considerou que as severas e frequentes investidas do supervisor caracterizaram o denominado ambiente hostil. A Corte rebateu o argumento do recorrente de que, para afetar termo ou condição de trabalho, deveria haver uma perda econômica, como acolhido pelo julgador na origem. Segundo a Corte, não há essa exigência específica na lei e o órgão na origem deixou de examinar a questão sob o aspecto do ambiente hostil. No entanto, a responsabilidade do banco não poderia ser definida apenas pelo fato de Taylor ser o supervisor, como a corte de apelação entendeu, ao aplicar a responsabilidade objetiva, independentemente dos princípios que regem a relação de agência. A corte pontuou que a responsabilidade depende das circunstâncias do caso, por exemplo, o grau de controle do supervisor sobre os empregados em suas atividades regulares. Assim, a Corte devolveu o caso à origem para tratar da questão.<sup>45</sup>

Em suma, *Meritor Savings* consolidou as duas formas de assédio sexual, *quid pro quo* e ambiente hostil. Para a caracterização do primeiro, alguma possibilidade de modificação no contrato de trabalho deve ser constatada para demonstrar o poder do assediador de promover essas alterações. Ao assim proceder, o assediador opera em nome do empregador, razão pela qual a responsabilidade do empresário é objetiva. A outra forma é o ambiente hostil, que exige, além da investida sexual indesejada, atos severos e frequentes. Nesse caso, a responsabilidade do empresário, como será visto adiante, pode ser objetiva, porém dando-se oportunidade de defesa de que foram adotadas medidas em geral para prevenir o assédio, e no caso concreto a vítima não se valeu das vias preventivas e corretivas oferecidas pelo empregador.

---

44 THOMAS, 2017.

45 *Ibidem*.

### 2.3 DIRETRIZES DA EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION (EEOC)

A EEOC é uma agência independente que detém função de zelar pela aplicação das normas contra a discriminação no trabalho. Em março de 1980, a agência expediu diretrizes sobre assédio sexual no trabalho, duas semanas após a ação de Vinson ser ajuizada. Este foi o primeiro documento que incluiu o assédio sexual como discriminação em razão de sexo, com base no Título VII dos direitos civis de 1964.<sup>46</sup>

De acordo com as diretrizes, o assédio sexual constitui a demanda indesejada de favores sexuais, ou outro comportamento sexual semelhante, apresentada como condição relacionada ao emprego ou com o propósito de interferir no desempenho profissional individual ou no ambiente de trabalho, tornando-o hostil. A agência verifica as circunstâncias em cada caso, como a conduta do agente e da vítima e a posição deles na estrutura da empresa, para verificar a legalidade ou ilegalidade da conduta. Os empregadores poderão ser responsabilizados se tiveram conhecimento das condutas reprováveis e deixaram de tomar providências para evitá-las ou regularizar o ambiente de trabalho. As diretrizes destacam a importância da prevenção para impedir o assédio sexual no trabalho.<sup>47</sup>

### 2.4 LEI QUE PROÍBE ACORDOS DE ARBITRAGEM EM MATÉRIA DE ASSÉDIO SEXUAL

No caso *Epic Systems v. Lewis*,<sup>48</sup> a Suprema Corte norte-americana considerou válidas cláusulas de arbitragem, em geral apresentadas no momento da contratação do empregado e como condição para obter o emprego, por meio das quais os empregados renunciam o direito de apresentar ações coletivas e os conflitos são necessariamente levados à arbitragem individual. A agência responsável por zelar pelos direitos previstos na lei de relações coletivas, *National Labor Relations Board*, passou a interpretar essas cláusulas como violação ao direito de organização dos empregados para a defesa de interesses comuns e proteção mútua previsto na lei de relações coletivas, *National Labor Relations*

---

46 **Sexual Harassment.** Cornell University. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/29/1604.11>. Acesso em: 29 abr. 2022.

47 *Ibidem.*

48 GREENE e O'BRIEN, 2019.

*Act.* A agência considerava que os meios processuais coletivos, como as ações coletivas, integravam o conteúdo da ação concertada protegida por lei.

A Suprema Corte norte-americana entendeu que o descumprimento dessas cláusulas de arbitragem violava a lei federal de arbitragem de 1925. A Corte reafirmou o entendimento da agência de relações coletivas, alegando que a agência tinha poder de interpretar a lei de relações coletivas, mas não a lei de arbitragem. A lei de relações coletivas é de 1935, portanto posterior à lei de arbitragem e nada tratou de arbitragem no mencionado dispositivo que assegura a ação concertada. Da mesma forma, é anterior a inserção da moderna ação coletiva no ordenamento jurídico, que ocorreu em 1966, de modo que não se poderia extrair de seu conteúdo algo que ainda não existia.

Alguns estados reagiram ao entendimento da Corte, aprovando leis estaduais proibindo essas cláusulas, principalmente em casos de assédio sexual. No entanto, o entendimento da Corte é que as leis estaduais não podem afastar a precedência (*preemption*) da lei federal de arbitragem.

O Congresso norte-americano aprovou, no final de 2021, lei federal que proibiu cláusulas de arbitragem nos moldes acima descritos em questões envolvendo assédio sexual. A nova lei emendou a lei federal de arbitragem para considerar inválidos e não exigíveis acordos de arbitragem em casos de assédio e assalto sexual. O termo assédio é mais amplo enquanto assalto abrange o ato e o toque não consensuais de caráter sexual.<sup>49</sup>

## 2.5 PROTEÇÃO LEGAL CONTRA O ASSÉDIO SEXUAL

O ordenamento jurídico que exige coação para a configuração do assédio sexual torna mais difícil a proteção contra indesejadas investidas sexuais no trabalho. O direito alemão, por exemplo, previa a coação para a caracterização do assédio sexual. Contudo, essa legislação foi alterada para incluir a ação do agressor quando a vítima simplesmente diz não.<sup>50</sup> O atual entendimento torna claro que há grande distância entre o ato sexual sob coação e o voluntário. A negativa é suficiente para frear a investida sexual. A insistência, diante da negativa, pode caracterizar o início do assédio sexual. Portanto, como entendeu a Suprema Corte em *Meritor Savings* a investida sexual deve ser indesejada.

---

49 9 U.S.C. §§ 401-402. *Ending Forced Arbitration of Sexual Assault and Sexual Harassment Act.*

50 HORNLE, 2017.

A necessidade de prova sobre a gravidade do dano sofrido pela vítima, bem como de ambiente hostil no trabalho, foi objeto de debate na Suprema Corte no caso *Harris v. Forklift Systems, Inc.*<sup>51</sup> Em decisão unânime, da lavra da Justice O'Connor, a Suprema Corte decidiu que não se exige demonstração de real dano psicológico. A questão central é a natureza da conduta, se severa ou frequente. O ambiente hostil de trabalho é definido por critérios objetivo, no sentido de uma pessoa razoável considerar o ambiente hostil e abusivo, e, também, subjetivo, no sentido de que a vítima sofre as consequências do ambiente hostil e abusivo, o que *não significa que ela tenha que provar danos psicológicos*.

Empregadas também podem demonstrar que saíram do emprego em razão do assédio sexual, na denominada despedida indireta (*constructive discharge*). Isso significa que uma pessoa razoável em iguais circunstâncias deixaria o emprego. Nesse sentido, aplica-se a lei como se houvesse ocorrido a dispensa discriminatória.<sup>52</sup>

### 3 A RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR

No caso *Burlington Industries, Inc. v. Ellerth*,<sup>53</sup> a Suprema Corte norte-americana aceitou a responsabilidade do empregador, independentemente de demonstração de sua negligência pelo empregado, quando o agressor é um supervisor que *não levou adiante as ameaças feitas para a obtenção do favor sexual. Assim, mesmo não se enquadrando como quid pro quo*, mas ambiente hostil, a corte se direcionou para a responsabilidade sem culpa, porém dando oportunidade de defesa afirmativa à empresa que adotava procedimentos internos para prevenção e correção do assédio sexual e que a autora não se valeu deles.

As duas teorias no caso, *quid pro quo* e ambiente hostil, são relevantes para determinar a responsabilidade, mas não decisivas para a corte reconhecê-la, isto é, a ação não necessita estabelecer uma ou outra modalidade para obter uma decisão favorável. No primeiro caso, o assediador tem poder para interferir nas condições de trabalho da vítima. Se as ameaças foram levadas adiante, a responsabilidade do empregador é objetiva. Já no ambiente hostil, o empregador pode demonstrar que não foi negligente na adoção de medidas

---

51 SEINER, 2019.

52 SEINER, 2019.

53 *Idem*.

para prevenir e corrigir o assédio sexual porque adotou uma política com procedimentos para denúncias de assédio sexual e que a vítima não se valeu deles e não levou o ocorrido ao conhecimento do empregador, ou seja, no caso de ambiente hostil provocado por um supervisor, a defesa poderá alegar que o empregador foi diligente, não tendo a *vítima* o ônus de alegar ou de provar o fato. Na modalidade *quid pro quo* essa defesa não é admitida.

A relação de agência muito mencionada na jurisprudência norte-americana é uma relação em que o agente atua em nome e sob controle do mandante (principal). Trata-se de uma construção legal e depende da existência de três elementos configuradores: consentimento, controle e ação por conta alheia. Assim, se um mandante autoriza um agente agir em seu nome e sob seu controle e se o agente também consente, a relação de agência está formada e o mandante será responsável pelos atos do agente. Não há exigência de forma expressa e os elementos podem ser extraídos das circunstâncias fáticas. Os antigos termos para os sujeitos da relação de agência eram mestre (*master*) e serviçal (*servant*). Portanto, o serviçal trabalha sob o controle do mestre. Em contraste, o contratante independente não está sob o controle de quem será beneficiado por sua atividade. Ainda assim, o contratante independente pode estabelecer uma relação de agência, sem se tornar serviçal. Esta terminologia foi alterada para empregador (*employer*) e empregado (*employee*).<sup>54</sup> Um dos testes para verificar a existência da relação de agência é a atuação do empregado no escopo do emprego (*scope of employment*), ou seja, no intuito de beneficiar o empregador no curso do emprego e o superior responderá (*respondent superior*) pelo ato praticado por outro (*vicarious liability*).<sup>55</sup>

O problema na aplicação da relação de agência para estabelecer a responsabilidade do empregador pelo ato de supervisores é que o assédio é praticado para satisfazer o interesse do assediador e não do empregador. No entanto, se o supervisor está se valendo de sua autoridade para praticar esses atos a situação muda, pois um empregado comum não teria o mesmo poder de ameaça para mudar as condições de trabalho como detém o supervisor. Existe também na relação de agência a figura da agência aparente, quando um suposto agente se apresenta como tal a um terceiro e este de boa-fé age acreditando no poder conferido ao agente. Seria o caso do empregado que, apesar de não possuir os

---

54 BAINBRIDGE, 2021.

55 *Idem*.

poderes em relação às condições de trabalho da vítima, age como se o tivesse, na condição de supervisor, para obter o favor sexual.<sup>56</sup>

O desafio maior é que a definição de supervisor é estrita, como a pessoa diretamente empoderada pelo empregador para atuar em seu nome nas questões alusivas aos empregados, como o poder de contratar, dispensar, promover etc. O mero controle diário de atividades dos empregados, por exemplo, não é suficiente para a caracterização da supervisão.<sup>57</sup>

Outro ponto que pode ser problemático é a utilização da política de prevenção e correção de situações de assédio sexual pelo empregador, de forma desvirtuada, para discriminar trabalhadores, por meio de construção de denúncias e um procedimento que não assegura ampla defesa.<sup>58</sup>

Em suma, no ambiente hostil, a adoção de canais de denúncia e procedimentos para averiguar o assédio, que funcionem adequadamente, bem como para repreendê-lo e evitá-lo, passa a ser vital para afastar a responsabilidade do empregador, quando praticada por supervisores ou por outros trabalhadores.

#### **4 A CONVENÇÃO 190 DA OIT E AS NRS 1 E 5**

Em 2019, a Convenção n. 190 da OIT foi aprovada contra a violência e o assédio no trabalho. Esses atos, segundo a convenção, atentam contra a igualdade e dignidade do ser humano. A convenção protege contra um único ato ou uma sequência de atos que provoquem o resultado, de violência ou assédio, seja físico, psicológico, econômico ou sexual.<sup>59</sup>

A convenção adota o conceito amplo de empregados, conferindo proteção não apenas à empregada, mas também à trabalhadora autônoma e as que estão na economia informal, em qualquer área, seja pública ou privada, urbana ou rural. É dada atenção especial aos grupos mais vulneráveis, uma vez que são as vítimas mais frequentes de violência e assédio no trabalho.

A proteção contra assédio e violência deve observar os direitos e as políticas nacionais relacionados à saúde e segurança no trabalho e igualdade e não

---

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> CRAIN, KIM e SELMI, 2015.

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> **Convenção 190**, ILO-ILC 108d, junho 21, 2019. Disponível em: [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Acesso em: 29 abr. 2022.

discriminação, prestigiando os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, na definição dos direitos e das políticas. Essas políticas devem conter mecanismos efetivos de aplicação e monitoramento dos direitos, com a participação de vários atores, alcançando inclusive práticas fora do ambiente de trabalho.

A convenção reforça a participação dos representantes no local de trabalho, a instituição de mecanismos internos de prevenção e resolução de casos de assédio e violência, a formação profissional no intuito de evitar esses atos, ampla inspeção bem como investigação de casos. Da mesma forma, o texto prevê a atuação das instituições do estado, como a fiscalização trabalhista, as cortes e tribunais, por meio de procedimentos adequados e medidas eficientes de combate à violência e ao assédio, além de proteção às vítimas, às testemunhas e a quem faz as denúncias.

Um meio de se proteger contra o assédio e violência, destaca a convenção, é efetivando os princípios e direitos fundamentais no trabalho, ou seja, liberdade de organização sindical e negociação coletiva, igualdade e não discriminação, eliminação do trabalho forçado e abolição de trabalho infantil, com a inclusão da segurança e saúde no trabalho, de acordo com emenda à Declaração da OIT de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998 aprovada na 110.ª Conferência Internacional do Trabalho em 2022.

A Recomendação n. 206 complementa a Convenção n. 190 e anota que os estados membros devem dar total atenção ao abuso ou à diferença de poder envolvendo questões de gênero e as estruturas sociais e culturais que respaldam a violência e o assédio.<sup>60</sup>

A convenção e a recomendação contemplam uma série de medidas pelos estados membros, muitas a serem aplicadas no local de trabalho. Trata-se de documentos que estabelecem mecanismos de prevenção e correção do assédio e da violência, envolvendo inúmeras instituições e promovendo uma proteção integral que ultrapassa as fronteiras do local de trabalho.

As NRs 1 e 5 vão na linha dos preceitos internacionais. De acordo com a NR 1, as empresas obrigadas a constituir CIPAs deverão adotar medidas de prevenção e combate ao assédio sexual e outras formas de violência no trabalho, especialmente:

- a) inclusão de regras de conduta a respeito do assédio sexual e de outras formas de violência nas normas internas da empresa, com ampla divulgação do seu conteúdo

---

<sup>60</sup> **Recomendação 206**, ILO-ILC 108d, junho 21, 2019. Disponível em: [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Acesso em: 29 abr. 2022.

aos empregados e às empregadas; b) fixação de procedimentos para recebimento e acompanhamento de denúncias, para apuração dos fatos e, quando for o caso, para aplicação de sanções administrativas aos responsáveis diretos e indiretos pelos atos de assédio sexual e de violência, garantido o anonimato da pessoa denunciante, sem prejuízo dos procedimentos jurídicos cabíveis; e c) realização, no mínimo a cada 12 (doze) meses, de ações de capacitação, de orientação e de sensibilização dos empregados e das empregadas de todos os níveis hierárquicos da empresa sobre temas relacionados à violência, ao assédio, à igualdade e à diversidade no âmbito do trabalho, em formatos acessíveis, apropriados e que apresentem máxima efetividade de tais ações.

Na NR 5, entre as atribuições das CIPAs consta: “j) incluir temas referentes à prevenção e ao combate ao assédio sexual e a outras formas de violência no trabalho nas suas atividades e práticas”.<sup>61</sup>

A responsabilidade do empregador, nos moldes estabelecidos na jurisprudência norte-americana, de natureza objetiva quando o ato for praticado por supervisor, com base na proibição de discriminação, é a medida adequada no Brasil para obrigar que as empresas adotem canais de denúncias e apurações de assédio sexual, bem como de punição dos infratores, nos termos das NRs 1 e 5. A comprovação do cumprimento integral dessas normas e de seu funcionamento adequado é a via pela qual o empregador pode não ser responsabilizado por assédio sexual de seus supervisores ou empregados.

## 5 O ASSÉDIO SEXUAL COMO VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

### 5.1 AS ESTRUTURAS HIERÁRQUICAS NA SOCIEDADE PATRIARCAL

O assédio sexual no trabalho praticado por homens contra mulheres *é respaldado por uma* estrutura e cultura patriarcal de sociedade. O assédio sexual é uma expressão de poder que coloca as mulheres em posição de vulnerabilidade para se renderem às investidas sexuais masculinas.<sup>62</sup>

Quando se faz referência ao assédio sexual como violação estrutural quer-se enfatizar que, apesar da consagrada igualdade de direitos entre homes e

---

61 Portaria MTP n. 4.219, de 20 de dezembro de 2022. Item e alíneas entram em vigor no dia 20 de março de 2023.

62 THOMAS, 2017.

mulheres, os resquícios da sociedade patriarcal impedem que essa igualdade prevaleça no plano da realidade. Aos homens são reservados papéis de destaque, enquanto às mulheres são destinados papéis secundários. As diferenças existem nos salários e em postos de chefia, por exemplo, confirmando a disparidade de tratamento no plano da realidade.<sup>63</sup> As desigualdades aumentam quando consideradas interseccionalmente, por exemplo, mulheres negras. A “objetificação e sexualização” da mulher negra têm recebido a atenção de estudiosos por reproduzir as injustas estruturas da sociedade no trabalho e os estigmas para o seu suporte, tornando mais difícil o combate à discriminação.<sup>64</sup>

A cultura patriarcal cria barreiras para à assistência à mulher vítima de assédio sexual. O receio de ser punida no lugar do agressor inibe a vítima em buscar as instâncias que poderiam dar-lhe atenção e protegê-la contra atos da espécie. O caminho pode ser longo e a vítima pode passar por vários constrangimentos devido ao despreparo de agentes para lidar com a situação. A ausência de medidas efetivas leva à impunidade e a perpetuação das práticas violadoras, que, na maioria dos casos, não são reveladas.

Um avanço no direito norte-americano foi uma emenda do Título VII dos direitos civis, possibilitando a agência responsável por zelar pela efetividade das normas contra discriminação no trabalho, EEOC, acionar diretamente em juízo os empregadores em caso de discriminação no trabalho.<sup>65</sup> Por se tratar de violação estrutural, a reação pelo Judiciário deve ocorrer também por meio de processo e remédios estruturais. Nesse aspecto, o papel do Ministério Público do Trabalho e dos sindicatos no Brasil passa a ser fundamental.

## 5.2 IMPORTÂNCIA DO MOVIMENTO ME TOO

Em fins de 2017 e início de 2018, emergia um movimento de denúncia de assédio sexual no trabalho que ganhou publicidade. Muitos dos agressores eram celebridades, políticos e autoridades. Atrizes acusaram o conhecido produtor de Hollywood, Harvey Weinstein, e o movimento ganhou a mídia social com milhões de *tweets* e comentários no Facebook.<sup>66</sup>

---

63 INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2022.

64 LEUNG, 2017.

65 VEGA, 2017.

66 BURTON e KLINEDINST, 2018.

Pela primeira vez, assédios praticados impunemente durante anos foram trazidos a luz e o movimento cresceu em razão do número de pessoas nele engajadas. Foi um passo importante para desafiar a lógica machista que confia na impunidade, pois mulheres não teriam a ousadia de denunciar os casos por receio de serem consideradas culpadas em virtude de algum comportamento rotulado como inapropriado. Neste ponto, o movimento é paradigmático, por quebrar o poder hegemônico dos assediadores.

O movimento *Me Too* desencadeou uma série de leis estaduais, ampliando o conceito de assédio sexual e estabelecendo prevenção e vias de denúncia contra a sua prática, além de determinar que empregadores providenciem treinamento do pessoal e limitem a possibilidade de acordos confidenciais.<sup>67</sup> A confidencialidade era um problema na arbitragem porque retirava os casos do domínio público, ao contrário do que ocorre quando o caso tramita no Judiciário, além de frear a construção de uma jurisprudência mais incisiva na matéria. Finalmente, a mencionada lei federal veio colocar fim a essa invisibilidade.

O movimento *Me Too* envolveu altos executivos (*top dogs*) que geralmente se submetem a um processo interno não favorável à vítima e leniente com o agressor. Os contratos de grandes executivos conferem proteção para que eles possam atuar com mais eficiência em nome e no interesse da empresa, sem correrem riscos por essa atuação. Diferentemente dos contratos de trabalho em geral, em que os empregadores são livres para dispensar os empregados por uma boa causa, má causa ou nenhuma causa (*at will employment*), os contratos de altos executivos preveem a terminação apenas em condutas específicas que causem prejuízos para a empresa, ainda assim após procedimentos de averiguação e esgotamento dos recursos. O contrato de Weinstein, por exemplo, continha inúmeras cláusulas estabelecendo essas garantias. Assim, a punição interna ou terminação do contrato em caso de assédio sexual são improváveis pelas barreiras que os contratos de altos executivos estabelecem. Uma terminação ou punição sem percorrer todo esse inter podem gerar significativas indenizações. Em razão desses procedimentos, a própria apuração pode ficar comprometida.<sup>68</sup> Portanto, o movimento foi crucial para quebrar essas barreiras e responsabilizar os assediadores.

---

67 RICHMAN, 2019.

68 *Ibidem*. O movimento *Me too* foi fundamental para a rescisão do contrato de trabalho de Weinstein e sua condenação criminal, ainda sujeita a recurso.

## 6 CONCLUSÃO

O enfoque do assédio sexual no campo trabalhista é diferente do penal. A responsabilização do empresário, e não apenas do infrator, é medida necessária para que políticas internas de prevenção e correção do assédio sexual sejam adotadas. A renovação das NRs 1 e 5 dá um passo importante neste sentido.

A jurisprudência norte-americana é fonte de inspiração para o combate ao assédio sexual, ao enquadrar o ato como modalidade de discriminação por razão de sexo. Essa jurisprudência concebe duas formas de assédio sexual, *quid pro quo* e ambiente hostil. Na primeira, o favor sexual é uma troca a respeito de condições de trabalho, de modo que quem a propõe detém poder conferido pelo empregador para alterá-las. Nesse caso, a responsabilidade do empresário é objetiva. No ambiente hostil, além do ato indesejado, exige-se que as práticas sejam severas e frequentes. Se praticados por supervisor, a responsabilidade também é objetiva, ou seja, a vítima não necessita provar culpa do empregador. No entanto, abre-se a possibilidade de a defesa alegar que a empresa possui política contra o assédio sexual, com canais apropriados de denúncia, apuração e correção dessas práticas e que a vítima não se utilizou deles. A responsabilidade do empregador por assédio sexual de empregador não supervisor condiciona-se à prova de negligência em relação a esses procedimentos.

A condição de supervisor é identificada a partir da existência da relação de agência, em que o ato é praticado no escopo do emprego, ou seja, a partir dos poderes conferidos pelo empregador, embora o assédio sexual seja praticado no interesse do agressor e não do empregador.

O Brasil pode seguir a construção feita pela jurisprudência norte-americana, que trata adequadamente da responsabilização do empresário nos casos de assédio sexual, estimulando a adoção de medidas de prevenção e correção, como dão início as NRs 1 e 5. Além disso, um passo mais largo pode ser dado com a ratificação da Convenção n. 190 da OIT. A partir daí, é possível utilizar mecanismos efetivos que eliminem as estruturas e culturas de violência contra a mulher no trabalho e fora dele.

## REFERÊNCIAS

BAINBRIDGE, Stephen. **Business associations**: cases and materials on agency, partnerships, LLCs, and corporations. St. Paul: West Academic, 2021.

BURTON, David C.; KLINEDINST, Arlene F. The changing landscape of sexual harassment law. **VBA Journal**, v. 45, n. 24, 2018.

CRAIN, Marion G.; KIM, Pauline T.; SELMI, Michael. **Work law**: cases and materials. 3rd ed. Denvers, 2015.

GREENE, Stephanie; O'BRIEN, Christine Neylon O'Brien. New battles and battlegrounds for mandatory arbitration after epic systems, new prime, and lamps plus. **American Business Law Journal**, v. 56, p. 815-878, 2019.

HEBERT, L. Camille. Sexual harassment is gender harassment, Kansas. **University of Kansas Law Review**, v. 43, n. 565, 1995.

HORNLE, Tatjana. The New german law on sexual assault and sexual harassment. **German Law Journal**, v. 18, n. 1309, 2017.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **The gender gap in employment**. What's holding women back? Disponível em: <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/barriers-women#persistent-barriers>. Acesso em: 29 abr. 2022.

LEUNG, Katherine. Microaggressions and sexual harassment: how the severe of pervasive standard fails women of color, Texas. **Journal on Civil Liberties and Civil Rights**, v. 23, n. 1, p. 79-102, 2017.

RICHMAN, Rachel Arnow-Richman. Finding balance, forging a legacy: harassers' rights and employer best practices in the era of metoo, San Francisco. **University of San Francisco Law Review**, v. 54, p. 1-34, 2019.

SEINER, Joseph A. **Employment discrimination**: procedure, principals and practice. 2nd ed. New York: Aspen, 2019.

THOMAS, Gillian. **Because of sex**: one law, ten cases, and fifty years that changed american women's lives at work. New York: Picador St. Marin's Press, 2017.

VEGA, Jacqueline. Buyer or victim beware: successor liability doctrine lacks proper protection for victims of discrimination and sexual harassment in the workplace, Long Island. **Hofstra Labor and Employment Law Journal**, v. 35, p. 171-207, 2017.

WEINBERG, Jill D.; NIELSEN, Laura Beth. What Is sexual harassment: an empirical study of perceptions of ordinary people and judges, Saint Louis. **Saint Louis University Publishing Law Review**, ano 36, n. 41, v. 39, 2017.

# **O DIREITO À HIGIENE DOS TRABALHADORES NA LIMPEZA PÚBLICA URBANA E AS NORMAS REGULAMENTADORAS 24 E 38**

## **Ana Paula Sefrin Saladini**

Mestra em ciência jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – Jacarezinho (PR). Doutoranda em ciência jurídica pela mesma instituição. Juíza titular de Vara do Trabalho no TRT 9, Paraná. Integrante da comissão de estudos relativos a questões de gênero no direito internacional, no direito brasileiro, na sociedade e na magistratura da Escola Nacional da Magistratura do Trabalho. Gestora regional do programa trabalho seguro junto ao TRT do Paraná.

*E-mail:* anapaulasefrin@hotmail.com.

Currículo *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/7753263103346992>.

## **Sandra Mara Flügel Assad**

Mestra em direito e especialista em direito processual pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutoranda em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Juíza titular de Vara do Trabalho no TRT 9, Paraná. Gestora regional do programa trabalho seguro junto ao TRT do Paraná.

*E-mail:* smflugel@gmail.com.

Currículo *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/6149798772032823>.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A falta de acesso às condições mínimas de higiene é uma constante na rotina daqueles que desenvolvem suas atividades laborativas externamente. Trata-se de questão que compromete a saúde e a dignidade das pessoas que não dispõem de locais apropriados para usufruir o intervalo para refeição e que encontram dificuldades para utilizar sanitários durante a jornada. A indisponibilidade de água tratada e de produtos próprios para limpeza impede até mesmo a elementar higienização das mãos. O problema atinge diversas categorias de trabalhadores, como os rurais e aqueles que desenvolvem atividades em obras em estradas, e com frequência é levada à discussão nos tribunais brasileiros.

Entre os trabalhadores externos, este estudo elegeu se dedicar à situação daqueles que são responsáveis pela limpeza pública tanto como coletores do lixo urbano quanto como varredores das vias públicas. Embora a atividade dos coletores e varredores seja essencial para a manutenção do bem-estar e da saúde das comunidades, essa espécie de trabalho insalubre somente costuma ser valorizada quando ele não é prestado e o lixo e a sujeira se acumulam sobre as ruas e calçadas. Todavia, na maioria das cidades brasileiras onde o serviço de limpeza urbana e coleta de lixo é eficaz, o que se observa nos horários destinados às refeições são trabalhadores comendo de suas marmitas frias, sentados nas calçadas que lhes cabe manter asseadas.

À ausência de local apropriado para alimentação e repouso soma-se a falta de banheiros para atendimento das necessidades fisiológicas mais básicas e até mesmo para a higiene das mãos. Embora a ausência de banheiros públicos seja um problema constante para todos aqueles que trabalham externamente, quando se trata dos coletores e varredores a situação é bastante agravada. A natureza da atividade, que acarreta sujidade e mau cheiro no vestuário, praticamente inviabiliza a disponibilização de sanitários pelos comerciantes locais.

As condições mínimas de higiene e conforto para os trabalhadores são previstas, desde 1978, pela Norma Regulamentar 24 (NR 24), com algumas adequações ao longo de sua vigência. E, quando se trata de trabalhadores que executam suas tarefas em logradouros públicos a norma regulamentadora foi bastante vaga, o que gerou múltiplas interpretações. Todavia, em dezembro de 2022, foi publicada a NR 38 que definiu requisitos e medidas de prevenção que deverão ser observados especificamente pelas empresas que desenvolvem atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos a partir de 2 de

janeiro de 2024. Cumpre, portanto, confrontar as determinações da NR 24 e da NR 38, examinar a jurisprudência pátria e perquirir sobre possíveis avanços em benefício da saúde e da dignidade dos trabalhadores.

Logo, o problema que este artigo se propõe a analisar diz respeito à capacidade de a NR 38 instrumentalizar, em relação aos trabalhadores que se dedicam à limpeza pública e à coleta do lixo urbano, a “redução dos riscos inerentes ao trabalho”, direito previsto no artigo 7.º, XXII, da Constituição brasileira. E a hipótese que se pretende demonstrar é de que a NR 38 tem potencial para consolidar o direito à higiene dos trabalhadores que atuam em logradouros públicos, o que deverá ocorrer no início de 2024 quando entrará em vigor.

Na primeira seção, o artigo confrontará as disposições das NRs 24 e 38, com uma abordagem voltada às atividades desenvolvidas em logradouros públicos. Por sua vez, a segunda seção apresentará e analisará a evolução da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) na década que antecedeu a publicação da NR 38. E, ao final, o artigo procurará comprovar a hipótese de que a NR 38 pode se tornar um instrumento para garantir o direito à higiene dos profissionais que atuam na limpeza pública.

## **2 OS TRABALHADORES NA LIMPEZA PÚBLICA URBANA E AS NORMAS REGULAMENTADORAS 24 E 38**

As pessoas que se dedicam à coleta de resíduos sólidos e à limpeza dos logradouros públicos estão expostas a diversos agentes que colocam em risco a saúde. Os coletores sofrem riscos químicos e biológicos, decorrentes de respingos de produtos químicos e do contato com vírus, bactérias e fungos. E o modo de operação da atividade, realizada à céu aberto, seja correndo ou caminhando para apanhar os resíduos, seja sobre a plataforma do caminhão coletor, sujeita os coletores a riscos físicos como ruído, radiação solar, frio e umidade. Da mesma forma, os trabalhadores encarregados de varrer e recolher o lixo espalhado em locais públicos estão expostos aos riscos físicos antes descritos, e, eventualmente, a outras espécies. Além de acrescentarem que os coletores sofrem riscos psicossociais, Andrade Tanouye e outros se referem ao perigo decorrente da naturalização dos riscos ocupacionais em função do ambiente social, econômico e social em que estão inseridos os trabalhadores.<sup>1</sup>

---

1 ANDRADE TANOUYE, 2022, p. 34469-34482.

Todavia, quando se trata do direito à higiene, há grande disparidade na proteção que foi conferida pela NR 24 aos trabalhadores que prestam serviços no estabelecimento da empresa e aos trabalhadores que desenvolvem atividades externas. Observa-se que a atual redação da NR 24 se dirige, prioritariamente, àqueles que permanecem nos estabelecimentos durante a jornada. Estabelece a proporção de sanitários e de lavatórios de acordo com o número de trabalhadores, inclusive considerando a necessidade de aumento no número de lavatórios quando há manuseio de materiais infectantes, que impregnem a pele e as roupas. Especifica como devem ser as instalações sanitárias, determina limpeza e conservação, proíbe o uso de toalhas coletivas. Também prevê a obrigatoriedade da disponibilização de chuveiros para empregados que estejam expostos a certos materiais, e de vestiários quando houver necessidade de troca de roupa no local de trabalho. Entre outros temas, a NR 24 estipula que os trabalhadores que prestam serviços internamente devem ter acesso a locais em condições de conforto e higiene para tomada das refeições nos intervalos concedidos durante a jornada. E quando se trata de locais destinados a mais de 30 trabalhadores, diversos são os itens obrigatórios, como a existência de assentos e mesas para todos os usuários.

Entretanto, a NR 24 se ocupa das condições aplicáveis àqueles que desenvolvem atividades externamente apenas em seu anexo II. E o faz somente no item 2, já que o item 1 é destinado à definição do trabalho externo e a detalhar a exclusão da aplicação da norma a algumas categorias como empregados na construção, leituristas, vendedores, entregadores, carteiros e similares. Assim, estabelece que sempre que o trabalho externo ocorrer preponderantemente em logradouro público deve ser garantido aos trabalhadores o uso de instalações sanitárias e lavatórios, além do acesso a um local para refeição protegido e higienizado, e que disponha de equipamento para conservação e aquecimento de alimentos quando os trabalhadores levam suas próprias refeições. Ao final do anexo II, no item 5, consta que todas as garantias nele previstas podem ser atendidas “mediante convênio com estabelecimentos nas proximidades do local do trabalho, garantido o transporte de todos os trabalhadores até referido local”.

A NR 38/2022, por sua vez, representa a possibilidade de os trabalhadores nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos terem a sua dignidade respeitada, pois essa norma regulamentar, que entrará em vigor em 2024, tem o objetivo de estabelecer os requisitos e medidas de prevenção para

garantir as condições de segurança e saúde dos trabalhadores. E, entre outras atividades, aplica-se à coleta, ao transporte e ao transbordo de resíduos sólidos urbanos e resíduos de serviços de saúde até a descarga para destinação final, e também à varrição de ruas.

A partir da vigência da NR 38, as empresas responsáveis pelos serviços não mais poderão alegar impossibilidade de respeitar o direito à higiene dos empregados que trabalham externamente, eis que a norma descreve de forma detalhada as obrigações daqueles que se propõem a desenvolver a atividade. Prevê que a organização empresarial deve manter registro atualizado de todos os logradouros em que desenvolve suas atividades, por rota, frente de serviço ou pontos de coleta, com identificação dos pontos de apoio, informações que devem permanecer à disposição da CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (nova denominação). Esses pontos de apoio devem ser providenciados pelo empregador em locais estratégicos, considerando as rotas de trabalho, para a satisfação de necessidades fisiológicas e a tomada de refeições para os trabalhadores que realizam atividades externas, observando-se especificamente o já citado anexo II da NR 24.

Além disso, o empregador deverá monitorar as condições de uso das instalações disponibilizadas aos trabalhadores, quando da utilização de pontos de apoio conveniados e deverá fornecer água, sabão e material para enxugo das mãos nos veículos utilizados nas atividades que exponham o trabalhador a sujidade, além de água potável e fresca.

O que se observa é que a NR 38 não só mantém o entendimento de que é obrigação do empregador fornecer condições sanitárias adequadas aos trabalhadores que se ocupam da limpeza urbana, como ainda estabelece uma obrigação objetiva de fazer, consistente na organização formal de rotas de trabalho de cada equipe, com as indicações específicas de pontos de apoio para fins de satisfação de necessidades fisiológicas e a realização das refeições pelos trabalhadores. E vai além, atribuindo à CIPA o encargo de fiscalizar internamente o cumprimento dessa obrigação, posto que o labor em condições adequadas de higiene é pressuposto lógico da manutenção da saúde do trabalhador que já está exposto a atividades insalubres em grau máximo.

Veja-se que o descumprimento dessas obrigações pelos empregadores equivalerá à violação dos deveres anexos ao contrato de trabalho, pois formalizadas em normas regulamentares. Nesse caso, a omissão no cumprimento não só dará fundamento para o deferimento de indenização por danos morais, como

ainda pode justificar a rescisão indireta do contrato de trabalho, observadas as hipóteses do art. 483, letra “c”, da CLT – correr perigo manifesto de mal considerável, posto que violada norma de segurança e saúde do trabalhador, e art. 483, letra “d”, da CLT – descumprimento, pelo empregador, das obrigações do contrato.

Na próxima seção, verificar-se-á como o TST tratou dessas questões no período de 2013-2022, que antecede a edição da NR 38, no que diz respeito, especificamente, aos pedidos de indenização por danos morais em decorrência da não observação das normas que procuram proteger o direito à higiene daqueles que prestam serviços em logradouros públicos.

### **3 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL**

Não obstante a clareza e o tempo de vigência da NR 24, bem como a essencialidade da atividade dos trabalhadores da limpeza urbana, a jurisprudência aponta grande quantidade de violações das NRs ao longo dos anos. Muitos empregadores optam por ignorar as normas, mesmo diante de sucessivas condenações, até porque as indenizações deferidas correspondem a pequeno montante. Além disso, é diminuta a parcela dos trabalhadores que postula judicialmente qualquer reparação e as ações costumam ser ajuizadas após o término dos contratos. Aliás, a soma de tais fatos configura o chamado ilícito lucrativo.

Observe-se que, embora as demandas a respeito do direito à higiene possam ser propostas como pedido de reparação de danos individuais, é no âmbito das ações promovidas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pelos sindicatos representativos das categorias que se vislumbram os maiores avanços em termos de melhoras nas condições de higiene e conforto nas atividades laborativas, inclusive em razão do impacto econômico das indenizações buscadas. Isso porque o empregado, ainda que esteja submetido a situação que possa prejudicar a sua saúde e que atinja a sua dignidade, dificilmente se insurge de modo individual durante a vigência do contrato.

A propósito, a decisão proferida pela 3.<sup>a</sup> Turma do TST nos autos RR-235300-85.2010.5.16.0012, que teve como Relator o Ministro Alexandre de Souza Agra

Belmonte, e que foi publicada no DEJT de 7/12/2018,<sup>2</sup> coloca em evidência tanto a importância da atuação do MPT quanto da adequada resposta do Poder Judiciário. Trata-se de ação civil pública na qual o TST acolheu o recurso do MPT e reconheceu que “o não fornecimento de água potável” pela prestadora de serviço de limpeza urbana e “a ausência de condições higiênicas ideais” repercutiram e atingiram todos os trabalhadores da empresa e atentaram “contra os primados fundamentais constitucionalmente assegurados da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (art. 1.º, III e IV)”. Além disso, a decisão reafirmou o entendimento daquele Tribunal Superior no sentido de que “o desrespeito à legislação trabalhista não pode ser tolerado pelo Poder Judiciário” e declarou que houve “lesão a direitos e interesses transindividuais” o qual ensejou dano moral coletivo, eis que foram atingidos “direitos mínimos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores”. Note-se que, no julgamento proferido pelo Tribunal de origem, embora tenha sido mantida a sentença de primeiro grau que condenou a empresa, entre outros, a fornecer água potável nas frentes de trabalho e na sede da empresa, abastecer os lavatórios com material de asseio e secagem das mãos, e propiciar condições de conforto, limpeza, arejamento e boa iluminação do refeitório, foi negado provimento ao recurso do MPT que pretendia a condenação da empresa ao pagamento de indenização por dano moral coletivo. Por sua vez, a 3.ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho deu parcial provimento ao recurso do MPT, conforme fundamentos antes mencionados, e arbitrou o valor da indenização por danos morais coletivos em R\$ 500.000,00.

Cumpra notar que condenações em obrigações de fazer e de indenizar, como aquela acima analisada, repercutem nos contratos de trabalho em curso, o que significa dizer que os trabalhadores efetivamente terão o direito à higiene protegido. Já os dissídios individuais são propostos sobretudo após a rescisão contratual, quando as violações já foram consumadas. A estatística elaborada pelo TST em relação aos assuntos recorrentes na Justiça do Trabalho até dezembro de 2022 comprova tal situação.<sup>3</sup> Visto que, no *ranking* dos 10 pedidos mais frequentemente apresentados nessa justiça especializada, estão o pagamento de verbas rescisórias, do aviso prévio e da multa prevista

---

2 Inteiro teor do acórdão e ementa disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/a986706ad1f5263b221f82ccc5dfcbb>. Acesso em: 6 fev. 2023.

3 TST, 2023.

no artigo 477 da CLT e que o pagamento da multa rescisória ocupa o primeiro lugar, resta demonstrado que as ações normalmente são propostas depois do término do vínculo empregatício.

De qualquer forma, quando se trata dos malefícios decorrentes da falta de condições para higiene e alimentação, é necessário frisar a importância da indenização por danos morais como meio de reparação da violação da dignidade da pessoa humana. Muito embora a indenização destinada a fatos já ocorridos não possa evitar que o dano marque de forma indelével a história do trabalhador, o recebimento de indenização corresponde a uma espécie de alívio na história de vida, e pode servir como reparação do dano, ao verificar como a violação de seus direitos não ficou sem um reconhecimento pelo poder público e gerou uma obrigação financeira ao causador do dano.

Cabe mencionar que os trabalhadores de que aqui se trata possuem ampla percepção do ambiente hostil em que desenvolvem suas atividades, como restou apurado em análise desenvolvida por Oliveira, Fontes e Guimarães. As autoras, em um estudo de cultura organizacional, entrevistaram coletores e líderes de equipes, analisaram documentos da empresa responsável pelo serviço, acompanharam as atividades desenvolvidas e concluíram que para os coletores é o entrosamento e a amizade dos colegas que ajuda a suportar o trabalho penoso.<sup>4</sup>

Todavia, no período de 2011 a 2018 inúmeras decisões do TST não vislumbraram lesões à dignidade do trabalhador na limpeza pública pelo fato de não ter acesso a instalações sanitárias, e o problema relacionado ao direito à higiene permaneceu na invisibilidade. A decisão proferida nos autos do RR-1954-15.2013.5.02.0012, pela 5.<sup>a</sup> Turma do TST,<sup>5</sup> reflete esse entendimento. Em seus fundamentos a decisão cita precedentes da Corte no mesmo sentido, como os julgamentos ocorridos nos autos de AIRR-163700-37.2009.5.24.0005 (4.<sup>a</sup> Turma, publicado no DEJT de 29/08/2014), RR-976-39.2012.5.04.0102 (6.<sup>a</sup> Turma, publicado no DEJT de 7/11/2014), RR-1113-04.2013.5.09.0019 (5.<sup>a</sup> Turma, publicado no DEJT de 2/10/2015), RR-1221-38.2013.5.03.0039 (8.<sup>a</sup> Turma, publicado no DEJT de 18/12/2015) e AIRR-20796-25.2015.5.04.0333 (8.<sup>a</sup> Turma, publicado no DEJT de 27/04/2018). E essas são apenas algumas situações, entre

---

4 OLIVEIRA, FONTES e GUIMARÃES. 2020.

5 Inteiro teor do acórdão e ementa disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/6d5649517680fba93ab75292922bc2c4> Acesso em: 6 fev. 2023.

as inúmeras que certamente foram examinadas pelos Tribunais Regionais e que não chegaram ao TST, uma vez que o recurso de revista desafia requisitos próprios para sua admissibilidade, que são de difícil preenchimento.

Consta da decisão proferida nos autos RR-1954-15.2013.5.02.0012 que o Tribunal Regional de origem reconheceu que o trabalhador suportava condições degradantes durante a execução de sua atividade laboral, pois, para alimentar-se e para utilizar sanitários, tinha de contar com a boa vontade de comerciantes estabelecidos nas vias públicas, uma vez que a empregadora não disponibilizava local apropriado para esses fins. O entendimento da 5.<sup>a</sup> Turma do TST, entretanto, foi no sentido de não se pode exigir do empregador o fornecimento de sanitários e refeitórios móveis para a utilização pelos empregados que realizam atividades externas e itinerantes. Além disso, constou da decisão que a utilização dos banheiros dos estabelecimentos comerciais não causaria constrangimento ou abalo moral a ensejar a reparação civil.

Constata-se, entretanto, que a jurisprudência do TST inclinou-se em outra direção, especialmente a partir de decisão da Seção de Dissídios Individuais – SDI-I. Assim, nos autos dos E-RR-1438-04.2011.5.09.0195, sob relatoria do ministro José Roberto Freire Pimenta, em acórdão publicado no DEJT de 13/9/2019<sup>6</sup>, constou que as regras da NR 24 são aplicáveis aos trabalhadores que realizam atividade externa de limpeza urbana, posto que aqueles que realizam atividade externa e itinerante não são excluídos da sua abrangência, sendo do empregador o risco do empreendimento, cabendo-lhe arcar com os custos inerentes à sua atividade empresarial.

A decisão fundou-se na proteção da pessoa humana e em diversas fontes do ordenamento jurídico internacional e nacional: Declaração de Filadélfia (anexo, item II, letra “a”), Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos I, V e VI), Pacto dos Direitos Sociais e Econômicos e Culturais (art. 7.º, alínea “b”), Constituição Federal (art. 3.º, III, art. 5.º, III, art. 7.º, XXII, art. 170, *caput*) e CLT (art. 157 e 200, IV).

Portanto, o que se verifica é que a jurisprudência do TST evoluiu no sentido de entender que cabe indenização por danos morais quando o empregador não disponibiliza instalações sanitárias aos coletores de lixo, como consta na decisão proferida nos autos ARR-131563-32.2015.5.13.0026, da 5.<sup>a</sup> Turma, de relatoria

---

6 Inteiro teor do acórdão e ementa disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/3a99299cd41205b9b0cd1f3f2954df34> Acesso em: 6 fev. 2023.

do Ministro Douglas Alencar Rodrigues, publicada no DEJT de 29/4/2022.<sup>7</sup> Extraí-se da ementa da decisão que “a inobservância dos padrões mínimos de higiene e segurança do trabalho, caracterizada pelo não fornecimento de instalações sanitárias adequadas, bem como a ausência de condições apropriadas no local de refeição, configura ato ilícito do empregador a autorizar a indenização pelo dano moral”.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito à higiene está relacionado tanto ao direito à saúde quanto à dignidade do ser humano, e quando é invocado no âmbito das relações de trabalho demanda ações por parte do empregador para que se concretize. Essas ações necessárias devem sofrer a devida fiscalização por parte do poder público, que deverá também sancionar aquele que se recusar ao cumprimento das obrigações respectivas.

Este artigo, em sua primeira seção, realizou um confronto da vigente NR 24 e da NR 38, que é destinada de forma específica aos trabalhadores da limpeza urbana, e cuja vigência está prevista para janeiro de 2024, com a finalidade de verificar de que modo regulamentam as condições sanitárias e de conforto dos trabalhadores. Demonstrou que a NR 24 se dirige, prioritariamente, aos empregados que cumprem suas jornadas nos estabelecimentos empresariais, explicitando como devem ser as instalações sanitárias e os locais para refeições destinados aos trabalhadores. E que, em contrapartida, os trabalhadores que prestam atividades externas não foram priorizados pela NR 24. Por sua vez, a NR 38 atribui relevância à saúde daqueles que são responsáveis pelas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e que vão desenvolver suas atividades de forma preponderantemente externa.

Após examinar a evolução da jurisprudência do TST relacionada ao direito à higiene dos trabalhadores que se dedicam à limpeza e à coleta de lixo no perímetro urbano no período de 2013 a 2022, bem como traçar considerações sobre os efeitos dos dissídios individualmente propostos e das ações promovidas pelo MPT e pelos sindicatos que representam os trabalhadores, conclui-se que o Judiciário, especialmente a partir de 2019, se incumbiu de ampliar a proteção

---

<sup>7</sup> Inteiro teor do acórdão e ementa disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/469f7d07e970b039ca2c10e8387ce7a0> Acesso em: 6 fev. 2023.

do direito à higiene dos trabalhadores na limpeza pública, tanto por meio de condenações a obrigações de fazer, quanto a obrigações de pagar indenizações.

Entretanto, é necessário que se continue a avançar no sentido de cumprir o mandamento constitucional que determina que sejam reduzidos os riscos inerentes ao trabalho. Em face das análises procedidas, verifica-se que as normas regulamentares de que aqui se trata devem ser explícitas e abrangentes, submetendo as empresas que atuam no serviço de limpeza pública e coleta de rejeitos a balizas mais estritas, a fim de garantir o direito à higiene dos trabalhadores, o que também significa proteger o direito à saúde e o direito a um meio de trabalho seguro.

Demonstrou-se, por fim, que a NR 38 tem potencial para consolidar o direito à higiene, de acordo com a evolução da jurisprudência do TST, isto é que a NR 38, se devidamente observada, pode passar a ser um instrumento da garantia constitucional da redução dos riscos inerentes ao trabalho das pessoas que se dedicam à limpeza pública e à coleta do lixo urbano.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE TANOUYE, Andressa Tiemi de *et al.* Capacidade para o trabalho de coletores de lixo Work ability of garbage collectors collectors. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 5, p. 34469-34482, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **NR 24**: condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho. Portaria MTb n. 3.214, de 8 de junho de 2002 (Redação dada pela Portaria SEPRT n. 1.066, de 23/9/2019). Disponível em: [http https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-24-atualizada-2022.pdf](http://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-24-atualizada-2022.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **NR 38**: segurança e saúde no trabalho nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Portaria MTP n. 4.101, de 16 de dezembro de 2022 (com vigência a partir de 2 de janeiro de 2024). Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-38-atualizada-2022-1.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Embargos em Recurso de Revista TST-E-RR-1438-04.2011.5.02.0195**. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/3a99299cd41205b9b0cd1f3f2954df34>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Recurso de Revista TST-RR-1954-15.2013.5.02.0012**. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/6d5649517680fba93ab75292922bc2c4>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Recurso de Revista TST-RR-235300-85.2010.5.16.0012**. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/a986706ad1f5263b221f82ccc5dfcbb>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista TST-ARR-131563-32.2015.5.13.0026**. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/469f7d07e970b039ca2c10e8387ce7a0>. Acesso em: 6 fev. 2023.

OLIVEIRA, T. M.; FONTES, A. R. M.; GUIMARÃES, M. R. n. A influência da cultura organizacional nos processos de trabalho dos coletores de lixo domiciliar: um estudo de caso. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 17, n. 1, p. 175-195, 2020. DOI: 10.25112/rgd.v17i1.1735. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestao-edesenvolvimento/article/view/1735>. Acesso em: 8 fev. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Assuntos na Justiça do Trabalho**. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/assuntos-mais-recorrentes>. Acesso em: 6 fev. 2023.

# **A “NOVA” NR 1 E A AUTOGESTÃO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: ENTRE A FICÇÃO, A NORMATIVIDADE E A REALIDADE**

## **Guilherme Guimarães Feliciano**

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-doutor (Universidade de Coimbra), livre-docente (Universidade de São Paulo) e doutor (Universidade de Lisboa, Universidade de São Paulo) em direito. Juiz do trabalho (Tribunal Regional do Trabalho da 15.<sup>a</sup> Região). Titular da cadeira n. 53 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho no biênio 2017-2019. Coordenador-chefe dos Núcleos de Pesquisa e Extensão “O Trabalho além do Direito do Trabalho” e “Meio Ambiente do Trabalho” (DTBS/USP).

## **Paulo Roberto Lemgruber Ebert**

Doutor em direito do trabalho e da seguridade social pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em direito constitucional pela Universidade de Brasília. Especialista em direito e processo do trabalho pelo Centro Universitário de Brasília. Advogado. Pesquisador-líder do Grupo de Pesquisas em Meio Ambiente do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e pesquisador associado ao Grupo de Pesquisas Constituição, Trabalho e Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

## INTRODUÇÃO

Em 12 de março de 2020, com a publicação da Portaria SEPRT n. 6.730 no Diário Oficial da União, veio a lume a nova redação da NR-01, veiculando em seu conteúdo acréscimos significativos em relação à sua versão anterior, cujo teor limitava-se à descrição das diretrizes gerais pertinentes à elaboração e à aplicação da generalidade das normas regulamentadoras. A partir de então, a norma em referência passou a definir, de modo detalhado, o regime de antecipação e prevenção dos perigos e riscos ocupacionais, em substituição ao regramento constante da NR-09.

A ideia-chave que perpassa toda a NR-01 e que orientou, em grande medida, sua edição, faz-se representada pelo *gerenciamento de riscos ocupacionais*, pelo qual caberia aos próprios empresários, na condição hipotética de plenos conhecedores das situações e dos cotidianos peculiares aos seus respectivos estabelecimentos, não apenas a autodescrição dos perigos ali existentes, como também a autofixação dos graus de risco presentes nos ambientes de trabalho por eles administrados e a autoprevisão das medidas de prevenção a serem implementadas no ensejo de combatê-los em concreto.

Nesse sentido, a nova versão da NR-01, com redação conferida pela Portaria SEPRT n. 6.730/2020, foi assumidamente inspirada nas diretrizes constantes da norma ISO 45001:2018 (Sistema de Gestão de Segurança e Saúde do trabalho). Tal como os demais diplomas emanados da Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization - ISO*), a norma técnica em referência busca se firmar perante os agentes econômicos como o padrão formal de qualidade que uma vez assumido e adaptado pelos interessados aos seus processos produtivos, por intermédio de autorregulação, lhes confere certo grau de credibilidade nos mercados em que atuam.<sup>1</sup>

A Norma ISO 45001:2018, por isso mesmo, e seguindo os moldes de seus diplomas congêneres, não contém em seu texto diretrizes substantivas a serem obrigatoriamente replicadas e observadas por seus destinatários nos respectivos procedimentos internos. Ao revés, sua estrutura se limita a indicar que os interessados na certificação deverão elaborar um plano de gestão de riscos adaptado aos seus processos produtivos e operacionais (CAPRON; QUAIREL-LANOIZELÉE, 2010, p. 100-102).

---

<sup>1</sup> Cf., a propósito: <https://www.iso.org/developing-standards.html>. Acesso em: 31 jan. 2023.

Ou seja, a Norma ISO 45001:2018 não informa e nem impõe aos seus destinatários um modelo rígido de plano de gestão de riscos ocupacionais com conteúdo a ser seguido obrigatoriamente pelos interessados na certificação, senão apenas os mecanismos formais que os planos a serem elaborados deverão observar para assegurar sua operacionalização e sua atualização (p. ex: procedimentos de auditoria interna e externa, oportunidades de melhoria, ações de planejamento, gestão de não conformidades etc.).

Talvez por conta da estrutura eminentemente procedimental que subjaz à generalidade dos diplomas técnicos de padronização qualitativa, muitos dos destinatários da NR-01 vêm compreendendo esta última como a mera reprodução, em sede de diploma jurídico, da Norma ISO 45001:2018, como se estivessem, a partir de sua edição, contemplados por um salvo-conduto jurídico que lhes possibilitaria agir espontaneamente no sentido de (i) identificar e catalogar as fontes de *perigo* existentes em seus estabelecimentos; (ii) graduar os *riscos* deles decorrentes para os trabalhadores e (iii) fiscalizar a observância às diretrizes por eles mesmo fixadas (SESI; CNI, 2020, p. 27).

Desse modo, desde o início da vigência da NR-01, em 3.1.2022, por força da Portaria SEPRT n. 8.873, de 23.7.2021, tem se verificado a formulação de planos de gestão que identificam os *perigos* presentes no ambiente de trabalho e que buscam graduar os *riscos* deles emanados sem qualquer respaldo na realidade, com o intuito deliberado de eximir a responsabilidade do empregador ou tomador de serviços pelos eventuais danos decorrentes de acidentes de trabalho ou de doenças ocupacionais e até mesmo de afastar a incidência dos adicionais legais de insalubridade e de periculosidade.

Não há dúvidas de que um modelo integrado, ampliado e sistêmico de gestão de riscos, com nuances de multidisciplinaridade, como se insinua desenhar na “nova” NR-01,<sup>2</sup> atende melhor ao objetivo de precaver e prevenir danos à

---

2 A própria Confederação Nacional da Indústria registrou, em documento de 2020 ((SESI; CNI, 2020, p. 9-10), que a normatização vigente *antes* da Portaria SEPRT n. 6.730/2020 para realizar a gestão de riscos pelas empresas – a NR 9 – “tinha como foco a higiene ocupacional”, sendo certo que “[a] gestão de riscos integrada não era contemplada em uma única norma, considerando, além dos químicos, dos físicos e dos biológicos, os perigos de acidentes com máquinas e equipamentos, perigos de origem elétrica, fatores ergonômicos, entre outros”; por outro lado, “[a] nova NR 1 traz as diretrizes de gestão de riscos ocupacionais a serem adotadas obrigatoriamente pelas empresas brasileiras, de forma harmonizada com as principais normas de gestão de riscos ocupacionais adotadas mundialmente: ABNT NBR ISO 31.000 e ABNT NBR ISO 45.001, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)”. Seria, pois, um valioso passo qualitativo para o controle dos acidentes de trabalho e do adoecimento ocupacional.

pessoa do que atenderia qualquer modelo monolítico e antiquado de gestão heterônoma de riscos labor-ambientais. Também não se disputa a bondade de um modelo que potencialize os sentidos de autorresponsabilidade dos estratos patronais, notadamente em um país que segue ocupando a quarta posição mundial em acidentes de trabalho com letalidade.<sup>3</sup> O busílis do problema, no entanto, está além dessa primeira aparência, revelando-se nas próprias construções discursivas que vão ganhando forma e apoio no segmento patronal e nos seus corpos orbitais, pavimentando uma via gerencial que, ver-se-á em poucos anos, será ruínosa para a própria gestão pública da saúde no país.

Nessa ordem de ideias, o presente artigo buscará averiguar em que medida os conceitos pertinentes à autorregulação e da autogestão do ambiente de trabalho presentes no cerne da NR-01 permitem – ou não – o livre estabelecimento e graduação dos perigos e dos riscos ocupacionais pelos próprios tomadores de serviços; e, mais, se realmente é possível, tal como propalado em certos meios empresariais, fazer prevalecer os planos de gestão de riscos em relação aos dispositivos do ordenamento jurídico que veiculam os deveres de cunho preventivo e às situações verificadas no plano dos fatos.

Nesse sentido, o tema será abordado sob três vertentes distintas, a saber, as dimensões da *ficção*, a tratar das expectativas empresariais depositadas no conceito de autorregulação que subjaz à nova versão da NR-01, da *normatividade*, a contemplar o elenco das normas de ordem pública concernentes ao tema da prevenção dos perigos e riscos labor-ambientais e, por fim, da *realidade*, a envolver os elementos fáticos que se apresentam nas mais diversas atividades e que circundam os trabalhadores nelas ativados.

Ao final, buscar-se-á delimitar o grau de autogestão e de autorregulamentação efetivamente assegurado na NR-01, à luz de sua interpretação em conjunto com os demais diplomas integrantes do ordenamento jurídico pátrio, bem assim à luz dos elementos fáticos que condicionam seu sentido e alcance nas situações concretas em que se fazem presentes os perigos e riscos ao meio ambiente do trabalho e à integridade dos trabalhadores nele inseridos.

---

3 Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (2020), o Brasil ocupa a quarta colocação mundial em mortalidade no trabalho, atrás da China, da Índia e da Indonésia. Entre 2022 e 2020, tivemos média de 8 óbitos a cada 100 mil vínculos de emprego. As menores taxas de mortalidade foram registradas no Japão (1,4 a cada 100 mil), Canadá (1,9 a cada 100 mil) e, entre os países da América do Sul, a Argentina (3,7 mortes a cada 100 mil trabalhadores). Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/01/brasil-e-2o-pais-do-g20-em-mortalidade-por-acidentes-no-trabalho.ghml>. Acesso em: 15 fev. 2023.

## 1 A FICÇÃO: A AUTOGESTÃO EMPRESARIAL E A LIVRE INICIATIVA COMO PANACEIAS PARA OS PERIGOS E OS RISCOS OCUPACIONAIS

A compreensão plena da nova versão da NR-01, com redação conferida pela Portaria SEPRT n. 6.730, de 12.3.2020, não prescinde de uma análise à luz do contexto político que inspirou a reformulação de seu texto e, em maior medida, o movimento de revisão das Normas Regulamentares do Ministério do Trabalho. Foi justamente tal pano de fundo o principal elemento gerador da ficção concebida por certa parcela dos agentes econômicos a respeito da pretensa autossuficiência do modelo de gestão ali previsto para o controle dos perigos e riscos labor-ambientais.

De fato, é público e notório que a reformulação das Normas Regulamentares levada a cabo pela então Secretaria de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2023) teve por mote principal o ideário a propalar a “simplificação” das regras impostas aos empresários como medida pretensamente eficaz no ensejo de reduzir os custos operacionais das empresas e de contribuir para o crescimento econômico. No período em referência, as autoridades que conduziam a área econômica propalaram com frequência que a revisão do arcabouço normativo de proteção à saúde e segurança no trabalho configurava um dos passos para “retirar o Estado do cangote do cidadão”, conforme expressão cunhada à época.<sup>4</sup>

Partiu-se, portanto, de premissa fundada em uma visão romantizada da autonomia privada e da livre iniciativa que, apesar de remeter ao conceito puro de “*laissez faire*” difundido no século XIX, ainda se mantém enraizada em certa parcela dos agentes econômicos. Segundo ela, o direito deveria se abster do intento de regulamentar a liberdade econômica e a livre conformação dos fatores de produção por parte dos empresários – ainda que sob o propósito de resguardar bens jurídicos concorrentes –, sob pena de inibir as forças produtivas do setor privado e, com isso, acabar por comprometer a própria subsistência da sociedade e dos fundamentos econômicos que lhe confeririam existência (LOPES, 2006, p. 71).

---

<sup>4</sup> Cf. a propósito:

<https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0070431-novas-normas-trabalhistas-vaio-gerar-economia-de-r-68-bilhaes-para-empresas>. Acesso em: 3 fev. 2023;

<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-sobre-liberdade-economica-tirar-o-estado-do-cangote-de-quem-produz>. Acesso em 3 fev. 2023.

Tal ideário foi, inclusive, o móvel propulsor do diploma legal originário de medida provisória (MP n. 881, de 30.4.2019) que encerra, sob pomposo título, a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica* e que veio a ser, posteriormente, convertida na Lei n. 13.874, de 20.9.2019. Referido texto parte do pressuposto (pueril, diga-se de passagem) de que a ação regulamentar do Estado seria invariavelmente, irracional, por ser o Poder Público “inimigo” da livre iniciativa e de que, por esse motivo, o empresário – representado na figura abstrata do *particular* – deveria ser protegido em suas relações civis, comerciais e trabalhistas.<sup>5</sup>

Sob tal ótica, as medidas de tutela do meio ambiente do trabalho constantes dos diplomas regulamentares não representavam mais do que parte da burocracia custosa imposta pelo Poder Público aos *particulares* que tenderia a inibir a iniciativa empresarial e, conseqüentemente, a expansão econômica. Exatamente por esse motivo, far-se-ia necessário, para os próceres de tal entendimento, retirar o Estado da tarefa concernente à delimitação, em concreto,

---

5 Conforme indica a própria exposição de motivos da Medida Provisória em referência: “Liberdade econômica, em termos não-científicos, é a extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo, aplicada às relações econômicas. [...] Existe a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda. [...] Senhor Presidente, propõe-se a adoção de instrumentos diferentes para garantir a eficácia desta iniciativa. Diversas medidas de controle e diminuição do aparelho burocrático buscam aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos. O objetivo desta Medida Provisória diferencia-se das tentativas do passado por inverter o instrumento de ação, ao empoderar o Particular e expandir sua proteção contra a intervenção estatal, ao invés de simplesmente almejar a redução de processos que, de tão complexos, somente o mapeamento seria desgastante e indigno, considerando que os mais vulneráveis aguardam por uma solução. [...] Assim, dez direitos para situações concretas foram elaborados no corpo de uma Declaração de Liberdade Econômica, com o objetivo de alterar em caráter emergencial a realidade do Brasil. São os direitos do brasileiro contra um Estado irracionalmente controlador. Eles primeiramente afetam relações microeconômicas específicas, que repercutirão macroeconomicamente, especialmente em favor dos mais vulneráveis, por sua expansividade por todos os setores: nada foi enunciado de maneira a privilegiar um em detrimento do outro, como o espírito da verdadeira economia de mercado demanda. [...] Ao mesmo tempo, esse rol também foi selecionado para alterar situações consideradas paradigmáticas, que repercutirão sobre todo o sistema jurídico por inverterem o pressuposto vigente de anti-liberdade e anti-desenvolvimento. Para isso, esse texto será considerado uma norma a ser seguida no direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho.” (BRASIL, 2019). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.

das diretrizes pertinentes à antecipação e à prevenção dos perigos e dos riscos ocupacionais.<sup>6</sup>

E assim, sob a vigência de tal ideário, a nova redação da NR-01 foi concebida como a reprodução, em texto de Norma Regulamentadora, das metodologias, dos procedimentos e das formas consagradas na Norma ISO n. 45.001 para a implantação espontânea de programas de gestão dos riscos ocupacionais pelos próprios empregadores e, principalmente, como um diploma capaz de assegurar, por intermédio da autogestão empresarial, a formulação de medidas labor-ambientais de prevenção e controle mais adequadas às peculiaridades de cada estabelecimento, sem prejuízo da efetiva tutela dos trabalhadores.

A partir de então, certa parcela dos empregadores passou a atuar como se o texto da NR-01 tivesse seu sentido e alcance definidos de forma independente em relação ao restante do ordenamento jurídico e como se suas diretrizes lhes assegurassem plena autonomia para procederem à avaliação qualitativa e quantitativa dos perigos e riscos, segundo seus próprios critérios, desde que observassem os requisitos formais previstos na nova versão da Norma Regulamentadora.

O principal vetor para a implementação de tal postura consiste no conceito de *gerenciamento de riscos ocupacionais* estabelecido no item 1.5 da NR-01, que integra, conforme visto, a estrutura central de todo o arcabouço da Norma Regulamentadora. De acordo com o texto desta última, a gestão das potenciais ameaças ao meio ambiente do trabalho e à integridade psicofísica dos trabalhadores seria implementada por intermédio da elaboração do *Plano de Gerencia-*

---

6 O pronunciamento do então Secretário de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, quando da 97.<sup>a</sup> Reunião Ordinária da Comissão Tripartite Paritária Permanente, em que se discutiu as propostas de redação para a NR-01, foi exatamente nesse sentido. Em suas próprias palavras: "Rogério Marinho [...] disse que ao longo dos últimos 70 anos o Brasil mudou muito e a normatização de segurança e saúde do trabalhador precisa sem dúvida nenhuma ser atualizada periodicamente, mas a celeridade precisa ser observada para acompanhar a velocidade da modernização do mundo como um todo, que vem passando por uma transformação radical que impacta na sociedade brasileira e num caso especial, as questões previdenciárias, intrinsecamente, são afetas ao universo trabalhista. Disse que com esse processo, os 210 milhões de brasileiros esperam que se tenha condição mais adequadas para voltar o círculo virtuoso da decisão do empreendedor em empregar trabalhadores e que esses possam desenvolver suas atividades num ambiente digno e com segurança e saúde garantidas. [...] Finalizou informando contar com a comissão para ajudar nessas questões de forma a robustecer o mercado de trabalho, tornando-o mais seguro jurídica e preventivamente, mais ágil, mais eficaz e que ele possa dar condições para que o empreendedor contrate mais trabalhadores, com mais formalização." Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/atas-ctpp/97\\_reuniao\\_ordinaria\\_04\\_e\\_05\\_06\\_2019.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/atas-ctpp/97_reuniao_ordinaria_04_e_05_06_2019.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.

*mento de Riscos (PGR)* que poderia ter por *locus* a própria unidade operacional ou mesmo setores e atividades do estabelecimento, a critério do empregador.

Ainda segundo o texto da NR-1 (itens 1.5.2 e 1.5.3.2.1), o parâmetro para a aferição dos *perigos* e dos *riscos* a serem considerados nos *Planos de Gerenciamento de Riscos* far-se-ia representado pelo rol de atividades classificadas como insalubres, perigosas ou antiergonômicas, nos termos das NRs 15, 16 e 17, segundo as condições qualitativas e os limites quantitativos (de tolerância) ali estabelecidos.

Tal parâmetro – diga-se de passagem – constitui um problema de *per se*, pois não só os limites quantitativos fixados especialmente nos anexos da NR-15 para uma série de riscos físicos e substâncias nocivas (p. ex: ruído, frio, poeiras minerais, mercúrio, chumbo etc.) se encontram, há muito, superados pelas evidências científicas acumuladas nas últimas décadas, como também diversos agentes físicos, químicos, biológicos e ergonômicos consabidamente lesivos ou potencialmente perigosos à saúde humana não se encontram elencados nas NRs 15, 16 e 17 (EBERT, 2015, p. 413-426).

Formuladas tais premissas, o texto da NR 1 estabelece, no item 1.5.3.2, que o Plano de Gerenciamento de Riscos deve identificar de maneira individualizada os perigos e os riscos presentes em cada local integrantes dos estabelecimentos ou setores de referência. Note-se que a Norma Regulamentadora define em seu glossário, o perigo como a “fonte com o potencial de causar lesões ou agravos à saúde” e o risco ocupacional como a “combinação da probabilidade de ocorrer lesão ou agravo à saúde” decorrentes de uma situação de nocividade real ou potencial.

Como exemplo de perigo, segundo a aceção ora formulada, tem-se a situação hipotética de um elevador preso por um cabo cuja força não é capaz de sustentar o peso da cabine. Em tal caso, as deficiências operacionais do equipamento constituem uma ameaça efetiva e concreta à segurança e à integridade de qualquer um que vier a utilizá-lo, pois a ocorrência do evento deletério representado pela queda é certa, já que as leis da física não abrem brecha para qualquer possibilidade em contrário.

Valendo-se do mesmo exemplo acima formulado, o risco consistiria na probabilidade (maior ou menor) de que o elevador em questão viesse a despencar sobre os indivíduos que eventualmente transitam nas vias situadas abaixo de sua estrutura, vindo a lhes ocasionar danos. Veja-se que, nessa situação hipotética,

tética, os sinistros presumivelmente relacionados à queda do equipamento podem ou não acontecer (OBERDIEK, 2017, p. 16-17).

Assim, segundo tal distinção conceitual, os riscos podem ser mensurados quantitativamente, ao passo que os perigos só podem ser constatados em concreto, e não nivelados (KOURILSKY e VINEY, 2000). Justamente por isso, a NR 1 exige dos empregadores, em seus itens 1.5.4.3 e 1.5.4.4, a elaboração de um inventário de riscos contendo: (i) o levantamento preliminar dos perigos com a identificação precisa de cada fonte geradora; e (ii) a avaliação gradativa dos riscos ocupacionais delas decorrentes, com a indicação da respectiva intensidade (baixa, média, alta ou crítica).

Uma vez identificados os perigos e mensurados os graus de risco, a NR 1 estabelece, para os gestores dos estabelecimentos, o dever de implementar medidas de prevenção aptas a elidir ou minimizar os riscos ocupacionais, com prioridade para as soluções de proteção coletiva ou, ante sua inexistência ou inviabilidade, por intermédio da adoção de providências administrativas relacionadas à organização do trabalho e, em último caso, através da utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), nos termos do item 1.5.1.1.2.

Ao lado do inventário de riscos, a NR 1 exige dos gestores em seu item 1.5.7.1 a elaboração de um plano de ação que deverá conter, em apertada síntese: (i) o elenco das medidas preventivas destinadas a combater os riscos previamente identificados nos locais de trabalho; (ii) os mecanismos de acompanhamento e fiscalização a serem implementadas pelos gestores; (iii) os instrumentos de controle da saúde ocupacional, em alinhamento com a NR 7; (iv) as formas de avaliação dos acidentes de trabalho e das doenças ocupacionais; e (v) a formulação de planos destinados a lidar com situações emergenciais.

A despeito de tais diretrizes, o fato é que o gerenciamento de riscos subjacente à NR 1 pressupõe, em seu âmago, que o próprio gestor efetue de forma autônoma o enquadramento das condições existentes em seu estabelecimento como perigo ou risco ocupacional, segundo a mesma lógica que perpassa a Norma ISO 45.001. Com isso, parte dos empregadores passou a elaborar seus Planos de Gerenciamento de Riscos de modo a desconsiderar a nocividade de certas situações, como se as informações lançadas no documento em referência tivessem o condão de eliminar, no plano fático, a natureza potencialmente lesiva a elas inerentes.

É o que tem se verificado, a título ilustrativo, em algumas plantas frigoríficas que, no intuito de descaracterizar a insalubridade inerente a certas condições

laborais (p. ex.: exposição a ruído excessivo e a baixas temperaturas) e de eliminar, com isto, o pagamento do respectivo adicional remuneratório, vêm registrando em seus Planos de Gerenciamento de Riscos que o fornecimento de equipamentos individuais de proteção (p. ex.: protetores auriculares, juponas, luvas, botas etc.) eliminaria quaisquer perigos ou riscos inerentes aos respectivos postos de trabalho.

Assim, a partir do momento em que os próprios empregadores desconsideram a existência de determinado perigo ou risco ocupacional em seus Planos de Gerenciamento de Riscos e não os incluem no inventário de riscos exigido pela NR-01, deixarão de implementar, por essa mesma lógica, as medidas de antecipação, prevenção e controle destinados ao enfrentamento de tais ameaças, pois, afinal, se as condições nocivas não existem – na óptica dos responsáveis por sua autogestão – não haverá de se cogitar sequer na elaboração de um plano de ação para enfrentá-las.

E, com isso, criam-se Planos de Gerenciamento de Riscos absolutamente carentes de respaldo na realidade, que não apenas omitem os perigos e os riscos efetivamente existentes nos estabelecimentos empresariais, como também deixam de estabelecer as medidas de prevenção destinadas a combatê-los, sob o pretenso beneplácito da NR 1.

É dessa forma, portanto, que a NR 1 opera no plano da ficção, ao incutir nos gestores a ideia de que seu texto consolidaria, em matéria de saúde e segurança do trabalho, a supressão do Estado do cangote dos empreendedores e que, portanto, estaria ela a permitir a plena iniciativa destes últimos em vistas à definição dos perigos e dos riscos existentes nos ambientes por eles controlados, ainda que em desacordo com a realidade.

Porém, como “o Direito não se interpreta em tiras” (GRAU, 2006, p. 44) e tampouco tem o condão de “[fazer] o branco tornar-se preto e o quadrado, redondo”, a despeito do vetusto adágio romano relacionado à figura da coisa julgada, não se pode compreender a NR 1 sem cotejá-la com os demais elementos integrantes do ordenamento jurídico e, principalmente, com os dados concretos da realidade que, ao fim e ao cabo, integram a própria norma. É o que se fará na sequência.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Na dicção latina do brocardo: “*Res iudicata facit de albo nigrum, de quadrata rotundis*”.

## **2 A NORMATIVIDADE: LIMITES E CONDICIONANTES DA AUTOGESTÃO IMPOSTOS PELO ORDENAMENTO JURÍDICO**

Mesmo sob a orientação do positivismo jurídico em sua vertente clássica, a interpretação literal e fragmentada dos dispositivos do ordenamento não figurou em momento algum como a melhor técnica para a extração do sentido e do alcance dos preceitos legais. Nesse sentido, já lecionava Carlos Maximiliano que “o Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos, [constituindo] uma vasta unidade [...] um conjunto harmônico de normas coordenadas” (SANTOS, 2011, p. 104).

Com o advento do ideário a propalar a força normativa dos princípios – enfeixado, em grande parte, nas teorias integrantes do chamado neoconstitucionalismo surgidas a partir da segunda metade do século XX –, os dispositivos normativos, em sua generalidade, passaram a ter seu sentido e alcance informados pelo conteúdo emanado daquelas diretrizes que contêm “as matrizes histórico-ideais de todo o ordenamento” a indicarem “um ponto de referência no passado e [que], ao mesmo tempo, orientam o futuro” (ZAGREBELSKY, 2005, p. 89-90).

Em um ordenamento jurídico como o brasileiro, que tem em seu cume uma constituição de cariz dirigente – isto é, formada por princípios consagradores de direitos fundamentais dotados de forte significado histórico e por programas político, econômico e social dirigido ao alcance do bem-estar social (CANOTILHO, 2001, p. 30-38) –, o condicionamento da interpretação dos dispositivos de hierarquia inferior é muito mais do que boa prática hermenêutica, de modo a configurar, efetivamente, imposição decorrente da própria supremacia constitucional.

Já se constata, por isso mesmo, que a autogestão dos perigos e dos riscos ocupacionais consagrada na NR 1 em sua nova versão encontra condicionantes e limites claros nas diretrizes constitucionais concernentes: (i) ao direito dos trabalhadores à proteção contra os riscos ocupacionais (artigo 7.º, XXII); (ii) à tutela da saúde (artigos 6.º e 196); e (iii) ao direito ao meio ambiente do trabalho adequado (artigos 193, 200, VIII e 225).

Nesse mesmo sentido, a própria Constituição Federal, ao definir os fundamentos da ordem econômica em seu artigo 170, condicionou expresamente o exercício da livre iniciativa e da liberdade econômica ao vislumbre do objetivo de “assegurar a todos a existência digna”, bem como à observância da função social da propriedade (inciso III) e à defesa do meio ambiente (inciso VI) (DERANI, 2008, p. 218-222).

Com efeito, o direito ao meio ambiente equilibrado, na forma consagrada pelos artigos 170, VI e 225, *caput*, da Constituição e lido em conjunto com o artigo 200, VIII, abrange todos os aspectos naturais, artificiais e culturais – logo, físicos e imateriais – que circundam os seres humanos e que interferem na sua sadia qualidade de vida, incluindo-se aí aqueles que integram e condicionam o trabalho por eles desempenhado. Nesse sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reconhecer expressamente que “a existência digna [...] perpassa necessariamente pela defesa do meio ambiente (art. 170, VI, da CRFB/88), nele compreendido o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII, da CRFB/88) (BRASIL, 2015).

E como corolário do direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado, a Constituição Federal consagrou, no seu artigo 7.º, XXII, o direito fundamental à “redução dos riscos inerentes ao trabalho”, que concretiza, no plano laboral, os princípios jurídico-ambientais da prevenção, da precaução e da melhoria contínua (ou, princípio do “risco mínimo regressivo”) (OLIVEIRA, 2011, p. 148) e traduz-se, para os empresários, nos deveres de antecipação, de planejamento e de combate prévio dos riscos labor-ambientais.

Tais deveres demandam, em síntese, a adoção de todas as medidas e instrumentos disponíveis no mercado, de acordo com o estado da técnica, que sejam economicamente viáveis e tecnologicamente aptos a promover a eliminação ou a mitigação das ameaças à vida, à integridade psicofísica e à saúde dos trabalhadores, de modo a precaver e prevenir a ocorrência de quaisquer vicissitudes (PADILHA, 2010, p. 396-399).

O conteúdo institucional do princípio da prevenção em seus aspectos labor-ambientais se encontra consolidado, em grande medida, na Convenção n. 155 da OIT que, segundo o entendimento consagrado pelo STF à luz do artigo 5.º, §§ 2.º e 3.º da Constituição Federal, possui hierarquia supralegal e condiciona, conseqüentemente, a interpretação dos demais diplomas integrantes do ordenamento jurídico, entre eles, por evidente, a NR 1 (BRASIL, 2009).

O texto da Convenção n. 155 da OIT adota uma fórmula baseada no planejamento em dois níveis de ação, a saber, (i) no âmbito do Estado; e (ii) no âmbito da empresa e que transcende em muito a singela formulação taxativa de condutas operacionais e de limites de tolerância, por parte das autoridades públicas e o conseqüente dever de observância a tais parâmetros por parte dos empresários.

No que pertine à ação em nível de empresa, a Convenção n. 155 se vale amplamente dos princípios reitores do Direito Ambiental (especialmente os da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador) para assentar a premissa de que o empresário, na condição de gestor dos meios de produção e dos aspectos materiais e imateriais inerentes à organização do trabalho, é detentor do dever objetivo de antecipar todos os possíveis riscos a permearem sua atividade econômica e de preveni-los em concreto (SARLET, 2014, p. 85-87).

Dito de modo mais objetivo, os artigos 16 a 19 da Convenção n. 155 da OIT imputam aos empresários a obrigação de garantir a segurança de seus processos operacionais com relação à integridade psicofísica de seus trabalhadores, bem como de implementar todas as medidas cabíveis, segundo a melhor técnica disponível, para elidir ou minimizar os riscos existentes em seus ambientes de trabalho.

É justamente sob o enfoque imposto pelos artigos 6.º, 7.º, XXII, 170, III e VI, 193, 196, 200, VIII e 225, da Constituição Federal c/c os artigos 16 a 19 da Convenção n. 155 da OIT que a NR 1 deve ser interpretada, especialmente nas partes em que elenca, entre os deveres impostos ao empregador, (i) a implementação de medidas de prevenção e (ii) a minimização e o controle dos fatores de risco (item 1.4.1) e que estabelece, para as organizações, as obrigações de “implementar, por estabelecimento, o gerenciamento de riscos ocupacionais em suas atividades” (item 1.5.3.1) e de realizar o inventário de riscos, com as devidas atualizações (itens 1.7.5.3.2 e 1.7.5.3.3).

Assim, de acordo com a interpretação extraída da análise conjunta dos sobreditos dispositivos, os empresários deverão elaborar os Planos de Gerenciamento de Riscos previstos na NR 1 de modo a mapear, antecipar, reconhecer, prevenir e combater de modo periódico, regular e efetivo, segundo as melhores técnicas disponíveis, todos os perigos e os riscos ocupacionais existentes em seus respectivos estabelecimentos.

Nesse sentido, os Planos de Gerenciamento de Riscos previstos na NR 1, antes de representarem meras obrigações *de meio*, constituem inequívocas obrigações de resultado, de modo a exigir-se dos empresários não a singela elaboração formal daqueles instrumentos, mas sim a efetiva aptidão das medidas ali elencadas para antecipar e combater a totalidade dos riscos ocupacionais existentes nos estabelecimentos (DOMÈNECH, 2018, p. 534).

Com efeito, como dito alhures (FELICIANO, 2021, subseção 3.2.1), extrai-se do próprio art. 2.º, *caput*, da CLT, em sua compreensão mais profunda e holística, uma especial condição de garantir para todo e qualquer empregador (e, por

extensão, à grande maioria das empresas tomadoras de serviços, desde que os trabalhadores sejam inseridos nos seus respectivos ambientes de trabalho): para além das responsabilidades derivadas de seu comportamento organizacional, afetas a qualquer sujeito de direitos e obrigações (i.e., daquilo que diga estritamente com a dimensão do consenso ou da interferência indevida com esferas jurídicas alheias, como os terceiros estranhos à empresa ou à organização), **o empregador assume responsabilidades que derivam da dimensão institucional da relação de emprego**,<sup>8</sup>, respondendo por todas as lesões que consubstanciarem a realização dos riscos à integridade dos trabalhadores que poderiam ter sido evitadas pelo empregador, mesmo que não os tenha criado (os riscos). Tais responsabilidades configuram o que se convencionou denominar, na doutrina civilista, como **deveres acessórios** (ou **anexos**) ínsitos ao contrato (e que, nesse caso, competem ao empregador, por força do contrato individual de trabalho).

Deveres acessórios, com efeito, derivam da ideia de que “o vínculo obrigacional abriga, no seu seio, não um simples dever de prestar, simétrico a uma pretensão creditícia, mas antes vários elementos jurídicos dotados de autono-

---

8 Sobre essa dimensão institucional, a despeito das intensas polêmicas doutrinárias, impõe-se compreender, com Renard, que, diversamente do critério histórico que animou o conceito de contrato (= igualdade), a ideia-força da relação de emprego é o da *autoridade*, ínsita ao conceito de instituição (RENARD, 1930, p. 95 e ss.); e, para mais, cumpre ver, com Siebert e outros, que todos os predicamentos do Direito Individual do Trabalho derivam aprioristicamente da *relação* (ou, dir-se-á melhor, da relação pessoal de confiança: “*persönliches Treueverhältnis*”), antes mesmo do consenso, sendo certo que lógicas próprias da dogmática juslaboralista – como a da “inserção na empresa” (“*Betriebseingliederung*”) – não se explicam razoavelmente a partir dos fundamentos do direito das obrigações (SIEBERT, 1935, *passim*). Entre nós, não por outra razão, o art. 442 da CLT dispôs que “[c] ontrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego”, visando a **compatibilizar**, no que fosse juridicamente possível, as teses contratualistas e as teses anticontratualistas que se digladiavam na viragem do século XIX. Daí entendermos, com Hernainz Marques (1969, p.26 e ss.) e outros, ser o Direito do Trabalho “um **direito misto**, dotado de normas de direito público (sobretudo nos âmbitos do Direito Tutelar e Humanitário do Trabalho) e de normas de direito privado (em especial nos âmbitos do Direito Individual do Trabalho e do Direito Coletivo do Trabalho), mas sempre inseridas em um **subsistema imbuído de marcado interesse público**, por tutelar essencialmente direitos fundamentais (individuais e sociais) em contextos fático-jurídicos de especial vulnerabilidade da pessoa humana” (FELICIANO, 2012, subseção 3.3). O **sentido contratual da relação de emprego** é, sim, relevante, porque pontificar a contratualidade da relação de emprego é afirmar a liberdade de trabalho (CRFB, art. 5.º, XIII); no entanto, as ulteriores projeções dogmáticas, especialmente no campo dos deveres e obrigações, explicam-se sobretudo a partir das óticas anticontratualistas. Não fosse assim, não haveria como se extrair direitos trabalhistas típicos – salários, férias, descansos semanais, FGTS etc. – em favor de quem, p. ex., foi reduzido à condição análoga a de escravo (CP, art. 149), sem um fiapo sequer de consentimento, e viu-se depois resgatado pelas autoridades de fiscalização do trabalho.

mia bastante para, de um conteúdo unitário, fazerem uma realidade composta” (CORDEIRO, 2001, p. 586); deitam raízes, a rigor, no próprio ordenamento jurídico (= Direito objetivo), independentemente da vontade das partes contratantes e/ou da redução a cláusulas instrumentais. Esses elementos jurídicos compreendem, no entendimento de Menezes Cordeiro (2001, p. 603 e ss.), **(a)** os deveres *in contrahendo*, que nascem com as negociações pré-contratuais e seguem informando a relação jurídica “enquanto perdure um fenômeno contratual”, como os deveres de proteção, de esclarecimento e de lealdade (sendo certo que alguns deles podem resistir – “sobresistir” – à própria nulidade do contrato);<sup>9</sup> **(b)** os deveres de eficácia protetora de terceiros (no sentido de que “certos contratos compreenderiam, entre os seus efeitos, determinados deveres a cumprir perante pessoas estranhas à sua celebração); e **(c)** os deveres *post factum finitum* (que subsistem após a extinção da relação obrigacional, como os deveres de não-concorrência).

Nessa linha, especificamente para o direito do trabalho, Menezes Cordeiro (1999, p. 397) identifica, como deveres acessórios legais específicos dos empregadores, (i) o dever de respeito para com o trabalhador (o que evidentemente alcança todas as suas posições jurídico-subjetivas – direitos individuais e sociais – e, em especial, os seus direitos de personalidade, como o direito à dignidade pessoal e à integridade física); (ii) o dever de qualidade de vida, no sentido de que o empregador “deve proporcionar boas condições de trabalho, tanto do ponto de vista físico como moral”; (iii) o dever de formação profissional; (iv) o dever de indenizar por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; e (v) o dever de facilitar as atividades sindicais.

Esses deveres, outrossim, independem do próprio fato do trabalho, impondo-se ao empregador até mesmo em contextos de suspensão ou interrupção do contrato individual de trabalho, como nos casos de greve. Resta claro, pois, que, em relação aos empregadores, os deveres acessórios são significativamente

---

9 Como é o caso do dever de proteção, no exemplo de Canaris (citado por CORDEIRO, 2001, p. 617): certo antiquário adquire uma velha figura de madeira que é do interesse de colecionador conhecido seu e, em ligação telefônica, propõe-lhe a venda, com imediato aceite; mas, quando o colecionador ingressa na loja do antiquário para retirar o objeto e pagar-lhe o preço, sofre acidente por culpa de um empregado do estabelecimento. Ainda que depois se descubra que a figura de madeira fora destruída em um incêndio, antes mesmo de chegar ao antiquário (e antes do telefonema) – o que levaria à nulidade do contrato de compra e venda, por impossibilidade de fato (na Alemanha, BGB, §306; no Brasil, CC, art. 104, II, “a contrario”) –, o “vendedor” (i.e., o antiquário) responderá pela violação do seu dever acessório de proteção em relação ao colecionador que compraria a figura.

amplificados, ora como deveres acessórios legais específicos (caso do Brasil, de Portugal e da França, como respectivamente revelam, e.g., os artigos 154 a 200 da CLT, o art. 127.º do Código do Trabalho português e os arts. L4121-1 a L4121-5 do *Code du Travail* francês), ora como deveres acessórios abstratamente positivados (Itália), ora, ainda, como derivações de conceitos jurídicos indeterminados (boa-fé objetiva, princípio da proteção etc.). Em todo caso, porém, a amplificação justifica-se por três fundamentos principais:

- (a) em razão dos poderes hierárquicos que jurídica e naturalmente lhe competem (i.e., para *limitá-los*), mercê da legislação em vigor, por um lado, e, por outro, de fatores socioeconômicos como a potencial alienidade do empregado, a sua dependência econômica e a própria necessidade de “concretização” dos conteúdos do trabalho pelo empregador;
- (b) em razão da presuntiva hipossuficiência econômica do empregado (e, portanto, de sua vulnerabilidade juridicamente “estereotipada”, desequilibrando a “*par conditio*” contratual em termos substantivos); e
- (c) em razão da proteção institucional que a ordem jurídico-constitucional conferiu ao trabalho humano (inclusive em face da livre iniciativa, no contexto da ordem econômica brasileira).

Nessa ordem de ideias, resta claro que os deveres acessórios do empregador abrangem, inexorável e necessariamente, o dever de indenidade em relação aos seus empregados; e que, ademais, esse dever adquire os seus contornos mais intensos, extensos e dramáticos em seara labor-ambiental. Daí que – seguindo a linha hermenêutica a preconizar a coerência e a unidade de sentido emanadas do Direito objetivo – temos por certo que a omissão dos empresários quanto ao reconhecimento, a catalogação e a prevenção dos perigos e dos riscos ocupacionais em seus respectivos Planos de Gerenciamento de Riscos redundará, invariavelmente, na classificação de tal postura como suposto de poluição – que, no ordenamento jurídico pátrio, configura um risco proibido – e no enquadramento dos respectivos gestores labor-ambientais na figura jurídica do poluidor, por força do artigo 3.º, III e IV da Lei n. 6.938, de 1.º/8/1981 (FELICIANO, 2021, p. 255-256).

Na condição jurídica de poluidores, serão os empresários em questão – também por imposição legal expressa (artigos 927, parágrafo único, do Código Civil e 14, § 1.º, da Lei n. 6.938/1981) e conforme respaldado pelo STF no Tema n. 932 de Repercussão Geral – objetivamente responsáveis pela reparação dos

danos patrimoniais e extrapatrimoniais experimentados pelos trabalhadores em decorrência da inobservância aos deveres de prevenção e de antecipação efetiva dos riscos ocupacionais em seus Planos de Gerenciamento de Riscos.<sup>10</sup> Não caberá, pois, discutir a “culpa” do empregador (pessoa física ou jurídica) e/ou de seus prepostos.

Consequentemente, diante da estrutura assumida pelo ordenamento jurídico pátrio e das interconexões de sentido que permeiam os dispositivos hierarquicamente dispostos na Constituição Federal, na Convenção n. 155 da OIT, na Lei n. 6.938/81 e na própria NR 1, não há como prosperar a interpretação ventilada por certa parcela do setor empresarial, a enxergar nesta última normativa um salvo-conduto para a elaboração de Planos de Gerenciamento de Riscos em desconsideração aos perigos e riscos ocupacionais efetivamente existentes nos respectivos estabelecimentos.

No plano da normatividade, portanto, a NR 1 deve operar com alinhamento às diretrizes emanadas do ordenamento jurídico que apontam, em abstrato, para o reconhecimento, a precaução e a prevenção dos riscos efetivamente existentes nos estabelecimentos empresariais, vedando-se aos respectivos gestores a elaboração de Planos de Gerenciamento de Riscos em desacordo total ou parcial com a realidade, sob pena de enquadramento no conceito legal de poluidor (Lei n. 6.938/1981, art. 3.º, III e IV), com a materialização de todas as consequências jurídicas daí decorrentes.

### **3 A REALIDADE: OS RISCOS LABOR-AMBIENTAIS NA DIMENSÃO DA EXISTÊNCIA EM CONCRETO**

O desvelamento do sentido e do alcance dos dispositivos da NR 1 não se basta com a sua análise à luz dos princípios positivados na Constituição Federal e das diretrizes emanadas dos demais dispositivos do ordenamento jurídico, notadamente a Convenção n. 155 da OIT, o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil e a Lei n. 6.938/1981.

---

10 “O artigo 927, parágrafo único, do Código Civil é compatível com o artigo 7.º, XXVIII, da Constituição Federal, sendo constitucional a responsabilização objetiva do empregador pelos danos decorrentes de acidentes de trabalho, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida, por sua natureza, apresentar exposição habitual a risco especial, com potencialidade lesiva e implicar ao trabalhador ônus maior do que aos demais membros da coletividade.”

De fato, o cotejo sistemático referenciado no tópico anterior entre os enunciados da NR 1 e os dispositivos correlatos do ordenamento jurídico permite ao intérprete constatar, em abstrato, o sentido que subjaz aos preceitos ali constantes a respeito da prevenção dos perigos e dos riscos ocupacionais e da elaboração apropriada dos respectivos planos de gerenciamento.

No entanto, a leitura conjunta dos dispositivos em referência não permite, por si só, o desvelamento dos comandos que tais preceitos determinam em concreto aos empresários na elaboração de seus Planos de Gerenciamentos de Risco e, de modo mais amplo, na implementação das medidas de antecipação e de prevenção em cada situação apresentável na prática. Para tanto, faz-se necessário proceder à análise dos textos normativos à luz dos elementos extraídos da dimensão fática onde o gestor estrutura seu estabelecimento e onde os perigos e os riscos específicos se manifestam, efetivamente. Tem-se, exatamente aí, a dimensão da realidade.

Já há muito se sabe que para vivificar o Direito nas situações reais manifestadas sob os mais diversos contextos, não pode ele prescindir da função interpretativa a ser exercida em sua plenitude por seu aplicador. É tal atividade que vai aferir, concretamente, se o dispositivo ou o conjunto de preceitos em questão terão incidência nas hipóteses e, em caso afirmativo, qual seu significado à luz dos traços fáticos e jurídicos que conformam a situação concreta (FERRARA, 1933, p. 80-97).

Os dispositivos legais, em sua literalidade, não passam de textos, e como tal, não têm a capacidade de antecipar todos os significados passíveis de serem desvelados a partir de sua entrada em vigor e a partir do momento em que passam a ser aplicados em concreto. O máximo que se pode esperar de textos normativos é a definição de um programa, a conter, sob a forma de linguagem, as expectativas do legislador e de um *âmbito*, a compreender, também em elementos textuais, o recorte da realidade cuja regulamentação é pretendida (MÜLLER, 2005, p. 40-42).

O resultado efetivo da incidência dos dispositivos legais ao caso concreto, é um dado que só pode ser extraído a partir da atividade interpretativa no sentido de perquirir a aplicabilidade do texto legal (do programa e do *âmbito* da norma) às hipóteses sob exame, bem assim o efetivo significado do dispositivo em questão à luz dos dados extraídos da realidade (norma de decisão) (MÜLLER, 2005, p. 48-50).

Assim, a NR 1, ao exigir dos empresários em seu item 1.4.1 a antecipação e a prevenção de todo e qualquer risco ocupacional que decorre dos perigos existentes nos locais por eles administrados, configura, justamente, o mandamento jurídico no sentido de que todas as condições potencialmente nocivas ao meio ambiente laboral e à integridade psicofísica dos trabalhadores peculiares a cada estabelecimento sejam levadas efetivamente em consideração por ocasião da elaboração dos respectivos Planos de Gerenciamento de Riscos.

De fato, ante a diversidade de condições de trabalho existentes nas mais variadas atividades ocupacionais, afigura-se impossível, para o direito objetivo, efetuar a previsão em abstrato de todos os potenciais riscos ocupacionais a elas inerentes, bem assim das medidas pertinentes de prevenção, malgrado a existência das outras trinta e seis Normas Regulamentares setoriais. Portanto, caberá aos empresários, na condição de aplicadores da NR 1, promover o enquadramento das situações peculiares inerentes aos seus estabelecimentos no comando genérico do item 1.4.1, de modo a estabelecer as medidas de antecipação e de combate adequadas ao enfrentamento dos perigos e dos riscos especificamente relacionados às suas atividades e às suas peculiaridades operacionais (NETTO, 1998, p. 233-250).

Imagine-se, nesse sentido, do exemplos significativamente diferentes tanto no que concerne aos setores econômicos, quanto à natureza das atividades neles desempenhadas, quais sejam, (i) um frigorífico destinado ao abate e ao processamento de bovinos, em que há contato com vísceras e carcaças de animais durante todo o processo produtivo; e (ii) uma corretora de valores mobiliários, com atuação no mercado financeiro, dividida em estações particulares de trabalho (baías), onde os trabalhadores permanecem em constante contato com seus colegas e com as chefias e onde são submetidos a intensa cobrança por produtividade (metas de desempenho) com relação às contas que administram.

No primeiro exemplo, um dos riscos mais significativos que perpassam todo o processo produtivo, faz-se representado pelo contato com material biológico (vísceras, carcaças, tecidos, sangue, dejetos etc.) contaminado com microorganismos causadores de doenças (p. Ex.: brucelose, tuberculose e afecções cutâneas), ainda que o respectivo frigorífico possua em suas dependências um serviço dedicado à inspeção macroscópica dos animais abatidos. Na hipótese em concreto, os dispositivos da NR 1 impõem aos empresários, em primeiro lugar, o reconhecimento efetivo da presença de tais riscos em todos os setores

operacionais e, em segundo lugar, a implementação de medidas de administração e organização, bem assim de proteção coletiva e individual destinadas a elidir ou ao menos minimizar tais ameaças à saúde humana.

No segundo exemplo, pode-se imaginar os possíveis riscos de ordem psicossomática representados pela cobrança excessiva de metas, aliada à sobrecarga de trabalho exigida para o alcance de tais resultados, à privação do lazer e do convívio sócio-familiar, bem como à instauração de situações associadas à figura do assédio moral organizacional, em razão da institucionalização das pressões por resultados e de relações interpessoais nocivas (BARRETO, 2013, p. 18-19).

Em tal hipótese, a empresa se encontra imbuída, por força dos itens 1.4.1, 1.5.4.3, 1.5.4.4 e 1.5.3 da NR 1, do dever de reconhecer tais fatores relacionados à organização de seus fatores de produção como efetivos perigos, capazes de gerar, como riscos ocupacionais, o aparecimento de doenças psicossomáticas (p. ex.: depressão, síndrome de *Burnout*, transtornos de ansiedade etc.) nos trabalhadores a eles expostos e de implementar medidas de ordem administrativa e organizacional no ensejo de preveni-los e combatê-los, sempre em atenção aos avanços provenientes da psicologia e da sociologia do trabalho (EHRENBERG, 2000, p. 233-235).

Como exemplos das medidas impostas em concreto pelos referidos itens da NR 1, destaca-se o dever de abstenção, imposto aos empresários, quanto à utilização de metodologias destinadas ao incremento do desempenho dos trabalhadores potencialmente lesivas à integridade psicofísica destes últimos, tais como aquelas que integram o elenco da gestão gerencialista (GAULEJAC, 2007), e que propagam, entre outras, (i) a publicização de *rankings* de desempenho; (ii) o estímulo à competição entre indivíduos e equipes; (iii) a aplicação de penalidades e de punições vexatórias; (iv) a imposição de metas abusivas; (v) o estímulo à supressão dos tempos de repouso, lazer e convívio sociofamiliar; e (vi) o incentivo à hiperconectividade e à confusão entre os períodos de trabalho e de vida privada.

Tanto no primeiro exemplo, quanto no segundo, não há, no ordenamento jurídico pátrio, quaisquer dispositivos que estabeleçam de modo literal e abstrato para os empresários os deveres de inserir em seus respectivos Planos de Gerenciamento de Riscos as situações hipotéticas ora narradas e as medidas a elas correlatas. O que há é o programa da NR 1 e de seus dispositivos que, contrastado com as situações fáticas de aplicabilidade – isto é, seu âmbito – indicam aos aplicadores as soluções a serem implementadas no ensejo de antecipar e

prevenir os riscos concretos que se apresentam. O produto final desse cotejo entre o programa e o âmbito do dispositivo em referência é, exatamente, a norma dele emanada para o caso concreto (MÜLLER, 2005, p. 40-51).

Eis aí, portanto, o plano da realidade que exige dos aplicadores da NR 1 a consideração plena dos elementos fáticos presentes em seus respectivos estabelecimentos na formulação dos Programas de Gerenciamento de Riscos e na inventariança dos perigos e dos riscos ocupacionais, para além da formulação de soluções adequadas para a antecipação e a prevenção destes últimos em função das peculiaridades que caracterizam, em concreto, os ambientes laborais por eles geridos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A formulação de Planos de Gerenciamento de Riscos em desalinho com as diretrizes de prevenção aos riscos labor-ambientais positivadas em dispositivos de hierarquia superior (artigos 6.º, 7.º, XXII, 170, III e VI, 193, 196, 200, VIII e 225, da Constituição Federal; artigos 16 a 19 da Convenção n. 155 da OIT; artigos 3.º e 14, § 1.º da Lei n. 6.938/81 etc.), e/ou desatentos à própria realidade labor-ambiental (na concretude dos perigos e riscos verificáveis nos estabelecimentos empresariais e em seu entorno funcional), não se justifica à luz do ordenamento jurídico brasileiro. É o que se extrai, no campo hermenêutico, da inserção da NR 1 em um sistema legal dotado de coerência, resultante da sua organização em torno de normas-princípios e da sua imprescindível compreensão à luz dos dados emanados das situações concretas; tudo isso para se obter, afinal, a configuração definitiva da norma de regência do caso específico.

De fato, à luz dos elementos integrantes dos planos da normatividade e da realidade – que permeiam, impreterivelmente, as atividades de interpretação e de aplicação dos preceitos jurídicos –, a autorregulação e a autogestão dos perigos e dos riscos labor-ambientais, na forma preconizada pela NR 1, deve ser orientada: (i) pelos deveres emanados dos sobreditos dispositivos no sentido de mapear, antecipar, reconhecer, prevenir e combater, de modo periódico, regular e efetivo, segundo as melhores técnicas disponíveis, todas as potenciais ameaças existentes em seus respectivos estabelecimentos; e também (ii) pela formulação de soluções adequadas ao enfrentamento efetivo dos riscos ocupacionais que se ali se apresentam em concreto.

Logo, a interpretação corrente em certos nichos empresariais, a propalar o livre estabelecimento e graduação dos perigos e dos riscos ocupacionais pelos próprios empresários, com hipotético respaldo nos primados da liberdade econômica e da livre iniciativa e no próprio texto da NR 1, só pode subsistir no plano da ficção. É, a propósito, o mesmo plano ficcional em que amiúde se crê que as diretrizes regentes da ordem econômica estabelecem como prioridades, para os governos de ocasião, a suprema tarefa de “retirar o Estado do cangote do cidadão”.

A autorregulação e a autogestão das medidas de prevenção aos perigos e riscos labor-ambientais, se realmente derivam do novo texto da NR 1, não se põem, em absoluto, com esse impreciso sentido de facultar aos empresários a elaboração meramente formal dos seus Planos de Gerenciamento de Riscos, liberando-se das suas responsabilidades civis, penais, trabalhistas e administrativas com a burocrática elaboração de um ou mais documentos. Os Planos de Gerenciamento de Risco são, ao revés, mecanismos confiados pelo ordenamento jurídico aos gestores de riscos labor-ambientais – empregadores e tomadores de serviços – com o propósito de ensejar a estruturação das condições de trabalho e a organização dos fatores de produção de acordo com as normas-princípios ínsitas ao direito ambiental do trabalho – prevenção, precaução, sustentabilidade, informação, cooperação, melhoria contínua (ou “risco mínimo regressivo”), interdisciplinaridade, poluidor-pagador etc. –, as regras legais e convencionais que delas se derivam e, mais, em atenção às peculiaridades inerentes aos seus respectivos estabelecimentos e atividades.

O debate, portanto, não pode se (con)centrar nas “liberdades” do agente econômico, mas nas suas competências (o que envolve, inapelavelmente, o seu rol de obrigações e deveres – inclusive acessórios –, independentemente do que se possa declarar ou consensuar). E, *mutatis mutandis*, como lembrava o saudoso Caio Tácito, “competência não é um cheque em branco” (2013, p. 202 e ss.).

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Margarida. Assédio moral: trabalho, doenças e morte. *In*: MAENO, Maria *et al.* **Compreendendo o assédio moral no ambiente de trabalho**. São Paulo: Fundacentro, 2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão proferido no Recurso Extraordinário n. 664.335/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Plenário. DJ: 12/2/2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão proferido no Recurso Extraordinário n. 466.343**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Plenário. DJ: 5/6/2009.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 881, de 30/4/2019**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CAPRON, Michel; QUAIREL-LANOIZELÉE, Françoise. **La responsabilité sociale d´enterprise**. Paris: La Découverte, 2010.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa-fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2001.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Manual de direito do trabalho**. Coimbra: Almedina, 1999.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOMÈNECH, Carlos Hugo Preciado. **Teoría general de los derechos fundamentales en el contrato de trabajo**. Pamplona: Aranzadi, 2018.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. A presunção juris tantum dos limites de tolerância fixados na NR-15: o caso emblemático do mercúrio. *In*: FELICIANO, Guilherme Guimarães *et al.* **Direito ambiental do trabalho**: apontamentos para uma teoria geral. São Paulo: LTr, 2015. V. 2.

EHRENBERG, Alain. **La fatigue d´être soi**: depression et société. Paris: Odile Jacob, 2000.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Curso crítico de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Responsabilidade civil no meio ambiente do trabalho**: nexos causal, normativo e teoria da imputação objetiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FERRARA, Francesco. Trad. Manuel A. D. Andrade. **Interpretação e aplicação das leis**. Coimbra: Arménio Amado, 1933.

GAULEJAC, Vicent de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. 3. ed. Trad. Ivo Storniolo. Aparecida: Ideias & Letras, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HERNAIZ MARQUEZ, Miguel. **Tratado elemental de derecho del trabajo**. 10. ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969.

KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. **Le principe de précaution**. Paris: Odile Jacob, 2000.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. **Empresa e propriedade: função social e abuso de poder econômico**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MÜLLER, Friedrich. Trad. Peter Naumann. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NETTO, Menelick de Carvalho. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *In: Notícia do direito brasileiro*, Brasília, 6, 1998.

OBERDIEK, John. **Imposing risk: a normative framework**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RENARD, Georges. **La théorie de l'institution: essai d'ontologie juridique**. Paris: Sirey, 1930.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **NR-1: comentários ao novo texto**. Brasília: SESI/CNI, 2020.

SIEBERT, Wolfgang. **Das Arbeitsverhältnis in der Ordnung der nationalen Arbeit**. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1935.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Trad. de Miguel Carbonell. **Historia y Constitución**. Madrid: Trotta, 2005.



Volume 2

## NORMAS REGULAMENTADORAS (NR) RELATIVAS À SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO: PERCURSOS PARA A EFETIVIDADE DO TRABALHO DECENTE

Magistrados, Procuradores do Trabalho, Auditores Fiscais do Trabalho e Pesquisadores debruçaram-se sobre temas afetos à “sustentabilidade e proteção ao trabalho decente”, à “saúde pública, normas sanitárias e proteção ao trabalho decente”, à “prevenção e precaução a riscos ocupacionais e à acidentalidade”, ao “trabalho insalubre e inseguro: tutelas, compensações e reparações”, e à “revisão e ressignificação das normas de saúde e segurança do trabalho”. O resultado deste esforço coletivo foi a produção de uma obra cujo conteúdo merece ser visitado por todos aqueles irmanados à elevada causa de promoção do trabalho decente.

Ministro Mauricio Godinho Delgado  
Ministro Alberto Bastos Balazeiro



COLEÇÃO  
ESTUDOS  
ENAMAT

