

**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO EMPRESARIAL**

Nº 12

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho
da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
janeiro / junho de 2013

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Prof. Alexandre Ferreira de Assumpção Alves, Prof. Eduardo Henrique Raymundo Von Adamovich, Prof. Eduardo Takemi Dutra dos Santos Kataoka, Prof. Ivan Garcia, Prof. João Batista Berthier Leite Soares, Prof. José Carlos Vaz e Dias, Prof. José Gabriel Assis de Almeida, Prof. Leonardo da Silva Sant'Anna, Prof. Marcelo Leonardo Tavares; Prof. Mauricio Moreira Menezes, Prof. Rodrigo Lychowski e Prof. Sérgio Campinho).

Editores: Sérgio Campinho e Mauricio Moreira Menezes.

Conselho Editorial: Alexandre Ferreira de Assumpção Alves (UERJ), António José Avelãs Nunes (Universidade de Coimbra), Carmem Tibúrcio (UERJ), Fábio Ulhoa Coelho (PUC-SP), Jean E. Kalicki (Georgetown University Law School), John H. Rooney Jr. (University of Miami Law School), Jorge Manuel Coutinho de Abreu (Universidade de Coimbra), José de Oliveira Ascensão (Universidade Clássica de Lisboa), Luiz Edson Fachin (UFPR), Marie-Hélène Bon (Université des Sciences Sociales de Toulouse), Paulo Fernando Campos Salles de Toledo (USP), Peter-Christian Müller-Graff (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg) e Werner Ebke (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg).

Conselho Executivo: Carlos Martins Neto, Enzo Baiocchi, Leonardo da Silva Sant'Anna, Mariana Campinho, Mariana Pinto e Viviane Perez.

Pareceristas deste número: Davi Antônio Gouvêa Costa Moreira (SEUNE), Eduardo Takemi Kataoka (UERJ), Jacques Labrunie (PUC-SP), José Carlos Vaz e Dias (UERJ), José Gabriel Assis de Almeida (UERJ), Marcelo Lauro Leite (UFERSA), Rodrigo Rocha Monteiro de Castro (Mackenzie – SP) e Sergio Negri (UFJF).

PATROCINADORES:

ISSN 1983-5264

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Revista semestral de direito empresarial. — nº 12 (Janeiro/Junho de 2013)
. — Rio de Janeiro: Renovar, 2007-.

v.

UERJ
Campinho Advogados
Moreira Menezes, Martins, Miranda Advogados

Semestral

1. Direito — Periódicos brasileiros e estrangeiros.

94-1416.

CDU — 236(104)

* Publicada no primeiro semestre de 2015.

REGULAMENTAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE MEDICINA E SEGURANÇA DO TRABALHO¹

THE HEALTH AND SAFETY AT WORK REGULATION

Ronald Amaral Sharp Junior

Resumo: O presente texto pretende traçar o marco regulatório das condições de medicina e segurança vigentes no Brasil, buscando especialmente fundamentar a edição das Normas Regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e as medidas institucionais que objetivam combater as doenças ocupacionais e os acidentes do trabalho. Trata das fontes formais e materiais da regulamentação das condições de medicina e segurança do trabalho, realizando a identificação de conceitos e mostrando a normatização internacional, a evolução constitucional brasileira, as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o procedimento de elaboração das Normas Regulamentadoras (NRs) e os órgãos estatais de pesquisa e de fiscalização.

Palavras-chave: Medicina e Segurança do Trabalho. Edição de Normas Regulamentadoras pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Órgãos de fiscalização e pesquisa.

Abstract: This paper analyzes the regulatory frame of health and safety at work current in Brazil, giving particularly fundamentals to the enacting of the Administrative Orders issued by the Ministry of Labor and the institutional measures that intends to combat work diseases and work accidents. Deals with formal and material sources of the regulatory conditions of health and safety at work, highlighting concepts and picturing the international legal protection, the Brazilian

¹ Artigo recebido em 29.10.2014 e aceito em 03.03.2015.

constitutional evolution, the provisions of Consolidation of Labor Laws on the issue, the enacting proceeding of Administrative Orders named Regulatory Rules and the State organs of research and inspection.

Keywords: Health and safety at work. Regulatory Rules established by the Ministry of Labor. State organs of research and inspection.

Sumário: Introdução. 1. Fontes materiais e formais internacionais. 2. Segurança e medicina do trabalho. 3. Meio ambiente do trabalho. 4. Normatização internacional. 5. Evolução constitucional. 6. Disposições da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). 7. Extensão das Normas Regulamentadoras (NRs) aos servidores públicos em sentido estrito. 8. Constitucionalidade das NRs. 9. Processo de elaboração das Normas Regulamentadoras. 10. Órgãos fiscalizadores. 11. Deveres dos empregadores e dos trabalhadores (CLT). 12. Monetização ou patrimonialização do risco. 13. Autonomia de vontade coletiva e segurança e medicina do trabalho. 14. Ação Regressiva do INSS. 15. Fundacentro. Conclusão.

Introdução.

Anualmente ocorrem no mundo 317 milhões de acidentes, com 2,3 milhões de óbitos. A cada hora há 37 mil acidentes, com 266 mortes. Logo, a cada minuto morrem mais de quatro trabalhadores no mundo por acidente de trabalho ou doença ocupacional.

O Brasil está em quarto lugar no ranking mundial de acidentes de trabalho. Em sua Campanha Institucional 2012, o Sindicato Nacional dos Auditores Nacionais do Trabalho – Sinait, denuncia que há mais de 700 mil vítimas por ano, com registro de 2.700 mortes, sendo 80 acidentes por hora e mais de sete mortes por dia, em números oficiais².

No país, desde 2005, com a promulgação da Lei nº 11.121, o dia 28 de abril é lembrado como Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) denomina esse dia, desde 2003, como Dia Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho.

No dia 27 de julho comemora-se o Dia Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho. A data é celebrada desde 1972, quando o então Ministro do trabalho Júlio Barata, após o Fundo Monetário Internacional (FMI) cortar financiamentos ao Brasil devido ao grande número de acidentes de trabalho, publicou as portarias 3.236 e 3.237, que regulamentavam a formação técnica em Segurança e Medicina do Trabalho³.

Para a OIT, as doenças profissionais representam um elevado custo, tanto para os empregadores, trabalhadores, suas famílias e para o desenvolvimento econômico e social do país. O organismo internacional estima que os acidentes e doenças resultam em uma perda de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, ou cerca de 2,8 trilhões de dólares, em custos diretos e indiretos por lesões e doenças⁴.

² SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO. *Acidente de trabalho*. Avião que transportava dez trabalhadores caiu no interior do Pará. Disponível em: <<http://www.sinait.org.br/?r=site/noticiaPrint&id=7045>>. Acesso em: 23 out. 2013.

³ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 20ª REGIÃO. *Dia Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho*. Disponível em: <<http://www.trt20.jus.br/index.php?var=1374843550&comp=noticias>>. Acesso em: 23 out. 2013.

⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A prevenção de doenças profissionais*. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/safeday2013%20final_1012.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

Em atenção ao disposto do art. 4º da Convenção nº 155 da OIT, foi editado em 7 de novembro de 2011 o Decreto n. 7.602/11, que institui a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST.

O Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, PLANSAT, lançado pelo Governo Federal em 28 de abril de 2012, prevê a inserção do conteúdo relativo à Segurança e Saúde do Trabalho nos currículos escolares; a formação de grupos para discutir temas específicos como construção civil e transportes; a criação de novos bancos de dados para a definição de atividades econômicas de alto risco.

O presente texto pretende traçar o marco regulatório das condições de medicina e segurança vigente no Brasil, buscando especialmente fundamentar a edição das Normas Regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e as medidas institucionais que objetivam combater as doenças ocupacionais e os acidentes do trabalho.

1. Fontes materiais e formais internacionais.

A idéia de regulamentação racional das condições de trabalho surgiu sob a inspiração do Tratado de Versalhes, abrangendo a higiene e a segurança do trabalho a prevenção de acidentes e doenças, de um lado, e, de outro, o diagnóstico de enfermidades e propostas de terapêuticas aconselháveis⁵.

Os primeiros estudos médicos sobre a relação entre doenças e atividades são do século XVI. Em 1556, Georgius Agrícola publicou o livro *De re metálica*, descrevendo as observações sobre doenças ocupacionais e acidentes de trabalho, enfatizando os trabalhadores das minas de ouro e prata. Estudos mais importantes sobre enfermidades

⁵ Cf. RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à consolidação das leis do trabalho*. Rio de Janeiro: J. Konfino Editor, 1957. p. 301.

profissionais do período anterior à Revolução Industrial são atribuídos à Bernadino Ramazzi, considerado “Pai da Medicina do Trabalho”, autor da obra *De morbis artificum diatriba*, do ano de 1700⁶.

Como até a Revolução Industrial o trabalho se restringia basicamente à agricultura e ao artesanato doméstico, as doenças profissionais e os acidentes do trabalho não despertavam grande interesse. O trabalho apresentava uma dimensão doméstica e até mesmo a casa bancária Barings estabeleceu em 1762 sua sede no térreo de um prédio onde no andar de cima a senhora Baring criava dez dos doze filhos⁷.

No período entre 1760 a 1830, foram instalados na Inglaterra inúmeros galpões, armazéns, fábricas, oficinas, todos repletos de trabalhadores executando jornadas extenuantes e em péssimas condições de higiene e segurança. Esses ambientes favoreceram o vertiginoso crescimento de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho, principalmente entre mulheres e crianças⁸.

Diante da pressão da opinião pública, o Parlamento britânico aprovou, em 1802, a primeira legislação de proteção aos trabalhadores, denominada Lei da Saúde e Moral dos Aprendizes, que fixou o limite diário de doze horas de trabalho, proibiu o trabalho noturno, estabeleceu normas sobre ventilação do ambiente e lavagem de paredes. O cumprimento das disposições legais sofreu resistência por parte dos empregadores⁹.

Expressa o art. 427 do Tratado de Versalhes que o trabalho não há de ser considerado como uma mercadoria ou um artigo de comércio. Segundo Süssekind, “O Tratado de Versalhes, ao criar a

⁶ Cf. C.R. Trabalho. In: FRANCA, Rubens Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 74, p. 118-119.

⁷ KELLAWAY, Lucy. A verdade sobre a vida no escritório. *Valor Econômico*. São Paulo, 2 ago. 2013. Eu & Fim de Semana. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/3219748/verdade-sobre-vida-no-escritorio#ixzz2fANbTcDf>>. Acesso em: 17 set. 2013.

⁸ Cf. C.R. Trabalho. In: FRANCA, Rubens Limongi. Loc. cit.

⁹ Id, Ibid.

Organização Internacional do Trabalho (OIT), incluiu na sua competência a proteção contra os acidentes do trabalho e as doenças profissionais, cujos riscos devem ser eliminados, neutralizados ou reduzidos por medidas apropriadas de engenharia e medicina do trabalho¹⁰.

Antes disso, em 1891, a Encíclica *Rerum Novarum*, editada pelo Papa Leão XIII, já manifestava preocupação com a saúde do trabalhador.

2. Segurança e medicina do trabalho.

Embora tratados conjuntamente, porque estão situados em um contexto maior de proteção ao completo bem-estar físico e mental do trabalhador, segurança e medicina são termos que diferem entre si.

Esclarecem Cesarino Jr e Marly Cardone, frequentemente citados por diversos autores, entre os quais Valentim Carrion, em sua obra de comentários à CLT, que

A medicina do trabalho compreende o estudo das formas de proteção à saúde do trabalhador enquanto no exercício do trabalho, principalmente com o caráter de prevenção das doenças profissionais e de melhoramento das aptidões laborais em tudo quanto concerne às suas condições físicas, mentais e ambientais. Naturalmente, além desse aspecto preventivo, ocupa-se também com a terapêutica das ergopatias, tecnopatias e mesopatias, assumindo um certo aspecto curativo, quando menos de caráter de emergência. Daí a divisão da Medicina do Trabalho em *Higiene do Trabalho* (aspecto preventivo) e *Medicina do Trabalho propriamente dita* (aspecto curativo).

As medidas de *Segurança do Trabalho*, de caráter exclusivamente técnico, cogitam de providências tendentes a evitar danos ao trabalhador de origem meramente mecânica, física ou química, agindo de

¹⁰ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 228.

modo nocivo simplesmente através de processos traumáticos e não por meio de ação patogênica, não pertencem à Medicina, mas à Engenharia do Trabalho. É claro que não negamos a estreita conexão que faz estarem sempre juntas a Higiene e a Segurança do Trabalho.¹¹

Desse modo, a Consolidação das Leis Trabalhistas, visando a introduzir um regramento abrangente sobre as temáticas em questão, atribuiu ao Capítulo V, do Título II – NORMAS GERAIS DE TUTELA DO TRABALHO o título DA SEGURANÇA E DA MEDICINA DO TRABALHO. Trata especificamente das condições ambientais de salubridade e periculosidade, edição de normas regulamentadoras pelo Ministério do Trabalho e Emprego, equipamentos de proteção, órgãos fiscalizadores e dos deveres de preservar tanto a saúde quanto a integridade física do trabalhador.

3. Meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente é classificado em natural, artificial, cultural e laboral. Compreende-se por meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desenvolvem suas atividades laborais, remuneradas ou não, “... cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometem a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem”¹².

Relaciona-se a proteção ao meio ambiente do trabalho à preservação da integridade física e psíquica do ser humano, esfera indissolúvelmente associada à defesa do direito à vida, pressuposto necessário para a existência e gozo dos demais direitos.

¹¹ CESARINO JUNIOR, Antônio Ferreira; CARDONE, Marly A. *Direito social*. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1993. v. 1, p. 331-332.

¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 22.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CR/88) estabelece que todos terão direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por sua vez, o art. 196 da CF/88 garante a saúde como um direito de todos e dever do Estado, assegurando-a mediante políticas públicas, sociais, e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos.

Pelo art. 200 da mesma Carta, compete ao SUS, além de outras atribuições, executar ações de saúde do trabalhador e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendendo o do trabalho.

Segundo o art. 7º, inc. XXII, da Lei Maior, são direitos sociais aqueles que visem à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

O Professor Arion Romita adverte que o conceito de ambiente do trabalho deve ser apto para:

[...] recolher o resultado das transformações ocorridas nos últimos tempos nos métodos de organização do trabalho e nos processos produtivos, que acarretam a desconcentração dos contingentes de trabalhadores, não mais limitados ao espaço interno da fábrica ou empresa. Por força das inovações tecnológicas, desenvolvem-se novas modalidades de prestação de serviços, como trabalho em domicílio e teletrabalho, de sorte que o conceito de meio ambiente de trabalho se elastece, passando a abranger também a moradia e o espaço urbano.¹³

Na realidade, o que se demonstra é que a regulamentação das condições de segurança e saúde do trabalhador está inserida no largo espectro do meio-ambiente, dirigindo-se especificamente ao meio-ambiente laboral. A Governança Ambiental exige um patamar de eficiência do Estado a ser alcançado por meio da participação dos setores público e privado na elaboração de políticas públicas e nos

¹³ ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 409.

processos decisório e executório comprometidos com o enfrentamento da questão.

4. Normatização internacional.

Incorporam-se ao ordenamento interno as Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pelo Brasil, após aprovação pelo Congresso Nacional mediante decreto legislativo (art. 40, inc. I, da CR/88), quando são finalmente promulgadas por decreto presidencial.

A OIT ainda edita Recomendações, sem caráter cogente imediato, mas que servem para orientar novas normas internas ou para interpretar as já existentes.

Dispõe, aliás, o art. 8º da CLT que as autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho. Determina ainda tais agentes públicos procederão de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.

De acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto n. 591, de 06.07.1992):

(...)

Art, 7º Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

(...)

b) A segurança e a higiene do trabalho;

O art. 17 da Declaração Sociolaboral do Mercosul, um dos Textos Fundacionais do Mercosul, firmada pelos presidentes dos

Estados-partes, no Rio de Janeiro, em 10 de dezembro de 1998, dispõe que todo trabalhador tem direito a exercer suas atividades em um ambiente de trabalho são e seguro, que preserve sua saúde física e mental e estimule seu desenvolvimento e desempenho profissional. Determina que os Estados-partes promovam programas em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores, com o fim de prevenir acidentes e doenças profissionais (n^{os} 1 e 2)¹⁴. Completa o art. 18 com a imposição aos Estados-partes de instituição e manutenção de um serviço de Inspeção do Trabalho para fiscalizar o cumprimento das disposições normativas de proteção dos trabalhadores e das condições de segurança e saúde no trabalho.

O Brasil já ratificou diversas Convenções da OIT e ainda aguarda a ratificação de outras. Sobre Medicina e Segurança do Trabalho. Foram ratificadas e promulgadas no país as seguintes Convenções:

Convenção N^o 12: Agricultura - Indenização por acidentes de trabalho (Decreto n. 41.721, de 25.06.1957);

Convenção N^o 16: Trabalho Marítimo - Exame Médico dos Menores (Decreto n. 1.398, de 19.01.37);

Convenção N^o 45: Emprego de Mulheres em Trabalho Subterrâneo das Minas (Decreto n. 3.233, de 3.11.38);

Convenção N^o 81: Fiscalização do Trabalho (Decreto n. 41.721, de 25.6.57);

Convenção N^o 113: Exame Médico dos Pescadores (Decreto n. 58.827, de 14.7.66);

Convenção N^o 115: Proteção Contra Radiações Ionizantes (Decreto n. 62.151, de 19.1.68);

Convenção N^o 120: Higiene no Comércio e nos Escritórios (Decreto n. 66.498, de 27.4.70);

Convenção N^o 124: Exame Médico dos Adolescentes para o Trabalho Subterrâneo nas Minas (Decreto n. 67.342, de 5.10.70)

Convenção N^o 126: Alojamento a Bordo nos Navios de Pesca (Decreto n. 2.420, de 16.12.97);

¹⁴ MERCOSUR. *Declaración sociolaboral del Mercosur*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc_1998_ata02_declaracion_es_sociolaboral.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

Convenção Nº 127: Peso Máximo das Cargas (Decreto n. 67.339, de 5.10.70);
Convenção Nº 133: Alojamento a Bordo de Navios (Disposições Complementares (Decreto n. 1.257, de 29 de setembro de 1994);
Convenção Nº 134: Prevenção de Acidente do Trabalho dos Marítimos (Decreto n. 3.251, de 17.11.1999);
Convenção Nº 136: Proteção Contra os Riscos de Intoxicação pelo Benzeno (Decreto n. 1.253, de 27.9.94)
Convenção Nº 139: Prevenção e Controle de Riscos Profissionais Causados por Substâncias ou Agentes Cancerígenos (Decreto n. 157, de 2.6.91)
Convenção Nº 148: Contaminação do Ar, Ruído e Vibrações (Decreto n. 93.413, de 15.10.86)
Convenção Nº 152: Segurança e Higiene dos Trabalhadores Portuários (Decreto n. 99.534, de 19.9.90);
Convenção Nº 155: Segurança e Saúde dos Trabalhadores (Decreto n. 1.254, de 29.9.94)
Convenção Nº 161: Serviços de Saúde no Trabalho (Decreto n. 127, de 22.5.91);
Convenção Nº 162: Utilização do Amianto com Segurança (Decreto n. 126, de 22.5.91);
Convenção Nº 164 Proteção à Saúde e Assistência Médica aos Trabalhadores Marítimos (Decreto n. 2.671, de 15.7.98)
Convenção Nº 167: Segurança e Saúde na Construção (Decreto n. 6.271, de 22.11.2007)
Convenção Nº 170: Segurança no Trabalho com Produtos Químicos (Decreto n. 2.657, de 3.7.98);
Convenção Nº 174: Prevenção de Acidentes Industriais Maiores (Decreto n. 4.085, de 15.01.2002)
Convenção Nº 176: Segurança e Saúde nas Minas (Decreto n. 6.270, de 22.11.2007)

Entre as Recomendações da OIT, que se destinam a sugerir normas que podem ser encampadas pelas fontes diretas e autônomas do direito do trabalho, destacam-se as seguintes:

144 Sobre a Proteção contra os Riscos de Intoxicação provocados pelo Benzeno (1971)
175 Sobre Segurança e Saúde na Construção (1988)
181 Sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores (1993)
183 Sobre Segurança e Saúde nas Minas (1995)

- 185 Recomendação sobre a Inspeção do Trabalho (Trabalhadores Marítimos) (1996)
190 Sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação imediata para sua Eliminação (1999)
192 Segurança e Saúde na Agricultura (2001)
199 Referente ao Trabalho no Setor Pesqueiro (2007)
200 Recomendação sobre o HIV e a AIDS e o Mundo do Trabalho (2010)

5. Evolução constitucional.

A primeira Constituição brasileira a prever regras específicas sobre medicina, higiene e segurança do trabalhador foi a de 1934, que dispôs:

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Em seguida, com o advento do Estado Novo e a outorga de uma nova Constituição em 1937, foram mantidas as disposições do texto constitucional anterior:

Art. 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

[...]

l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;

Encerrado o período do Estado Novo e restabelecida a democracia no país, promulgou-se a Constituição de 1946, que incorporou as regras já constantes da CLT de proteção ao meio ambiente laboral, estatuidando:

Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

[...]

VIII - higiene e segurança do trabalho;

[...]

XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;

Durante o regime militar, instituído em 1964, disposições de semelhante teor foram estabelecidas na Constituição de 1967 (e reproduzidas na Emenda nº 1/69, art. 165, inc. IX):

Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

[...]

IX - higiene e segurança do trabalho;

Com o advento da CR/88, a prevenção, eliminação e redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de regras de saúde, higiene e segurança foram considerados direitos fundamentais dos trabalhadores, nos termos do art. 7º, inc. XXII. Esse novo regramento constitucional veio acompanhado de uma nova forma de interpretação das normas constitucionais, que parte para uma maior valorização dos princípios, principalmente aqueles que privilegiam a dignidade humana, viabilizando o caminho para uma importante mudança enriquecedora de paradigma no campo da medicina e segurança e do trabalho.

6. Disposições da CLT.

Sob a vigência da Constituição de 1937, foi promulgada a CLT, a qual trouxe normas inovadoras e amplamente protetivas do meio ambiente de trabalho, em seu Título II, Capítulo V, artigos 154 a 201.

A redação do Título II, Capítulo V, da CLT foi dada pela Lei 6.514/77, que revogou todo o capítulo intitulado “Segurança e Higiene do Trabalho”, outorgando-lhe a atual denominação “Da Segurança e da Medicina do Trabalho”.

O termo “higiene”, mais restrito, está relacionado à conservação da saúde do trabalhador, enquanto medicina abrange a conservação da saúde, o tratamento de doenças e a segurança do trabalhador.

O artigo 200 da CLT confere ao Ministério do Trabalho e Emprego a competência para editar disposições complementares às normas do Capítulo V, sendo para tanto expedida a Portaria nº 3.214/78 (e suas alterações), que estabelece as Normas Regulamentadoras ou simplesmente NRs.

Existem atualmente 36 NRs, as quais cuidam dos mais variados aspectos e sempre de modo extremamente e minucioso:

Norma Regulamentadora N° 01 - Disposições Gerais
Norma Regulamentadora N° 02 - Inspeção Prévia
Norma Regulamentadora N° 03 - Embargo ou Interdição
Norma Regulamentadora N° 04 - Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho
Norma Regulamentadora N° 05 - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
Norma Regulamentadora N° 06 - Equipamentos de Proteção Individual - EPI
Norma Regulamentadora N° 07 - Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional
Norma Regulamentadora N° 08 - Edificações
Norma Regulamentadora N° 09 - Programas de Prevenção de Riscos Ambientais

Norma Regulamentadora N° 10 - Norma Regulamentadora N° 11 - Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais
Norma Regulamentadora N° 11 Anexo I, - Regulamento Técnico de Procedimentos para Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Chapas de Mármore, Granito e outras Rochas
Norma Regulamentadora N° 12 - Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos
Norma Regulamentadora N° 13 - Caldeiras e Vasos de Pressão
Norma Regulamentadora N° 14 – Fornos
Norma Regulamentadora N° 15 - Atividades e Operações Insalubres
Norma Regulamentadora N° 16 - Atividades e Operações Perigosas
Norma Regulamentadora N° 17 - Ergonomia
Norma Regulamentadora N° 17 Anexo II - Trabalho em Teletendimento / Telemarketing –
Norma Regulamentadora N° 18 - Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção
Norma Regulamentadora N° 19 - Explosivos
Norma Regulamentadora N° 20 - Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis.
Norma Regulamentadora N° 21 - Trabalho a Céu Aberto
Norma Regulamentadora N° 22 - Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração
Norma Regulamentadora N° 23 - Proteção Contra Incêndios
Norma Regulamentadora N° 24 - Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho
Norma Regulamentadora N° 25 - Resíduos Industriais
Norma Regulamentadora N° 26 - Sinalização de Segurança
Norma Regulamentadora N° 27 - Revogada pela Portaria GM n.º 262, 29/05/2008 Registro Prof. do Técnico de Segurança do Trabalho no MTB
Norma Regulamentadora N° 28 - Fiscalização e Penalidades
Norma Regulamentadora N° 29 - Segurança e Saúde no Trabalho Portuário
Norma Regulamentadora N° 30 - Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário
Norma Regulamentadora N° 31 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura

Norma Regulamentadora Nº 32 - Segurança e Saúde no Trabalho em Estabelecimentos de Saúde

Norma Regulamentadora Nº 33 - Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados

Norma Regulamentadora Nº 34 - Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção e Reparação Naval.

Norma Regulamentadora Nº 35 - Trabalho em Altura.

Norma Regulamentadora n.º 36 -18.04.2013 - Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados.

7. Extensão das NRs aos servidores públicos em sentido estrito.

Embora o servidor público em sentido estrito não se ligue ao Poder Público por relação de emprego, mas por vínculo jurídico-estatuário, entendido como a relação de cunho jurídico-administrativo, a eles se aplicam as disposições contidas nas Normas Regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Vale lembrar, quanto a este ponto, que o Brasil ratificou a Convenção nº 155 da OIT, promulgada pelo Decreto n. 1.254, de 29.9.94, a qual estabelece, para os efeitos de aplicação do documento internacional, que a expressão “áreas de atividade econômica” abrange todas as áreas em que existam trabalhadores empregados, inclusive a administração pública. Dispõe ainda que o termo *o termo “trabalhadores” abrange todas as pessoas empregadas, incluindo os funcionários públicos (art. 3, alíneas “a” e “b”).*

Completa o raciocínio a redação da alínea “d”, do art. 3, a qual estatui que o termo “regulamentos” abrange todas as disposições às quais a autoridade ou as autoridades competentes tiverem dado força de lei.

Nesse sentido é a Orientação nº 07, da Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho do Ministério Público do Trabalho, vazada nos seguintes termos:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATUAÇÃO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO.

O Ministério Público do Trabalho possui legitimidade para exigir o cumprimento, pela Administração Pública direta e indireta, das normas laborais relativas à higiene, segurança e saúde, inclusive quando previstas nas normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, por se tratarem de direitos sociais dos servidores, ainda que exclusivamente estatutários. (Redação alterada na 6ª reunião Nacional dos Membros da CODEMAT, ocorrida em agosto de 2008).¹⁵

Mencione-se ainda que, não raro, convivem lado a lado no mesmo local de trabalho servidores públicos estatutários e empregados terceirizados, sendo impossível cindir o meio ambiente onde ocorre execução dos serviços.

8. Constitucionalidade das NRs.

Pelo fato de as Normas Regulamentadoras serem veiculadas por portaria do Ministério do Trabalho e Emprego, e não por lei em sentido estrito, levanta-se a discussão acerca da constitucionalidade da edição de tais atos normativos.

É verdade que as NRs criam deveres para os trabalhadores e empregadores e interferem no espaço de atuação destes. Não obstante, após analisar o campo de aplicação e de validade dos preceitos regulamentadores em geral, Celso Antônio Bandeira de Mello sintetiza, com proficiência, que

os regulamentos são compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportadas pelo enunciado legal, os preceptivos regulamentares servem a um dos seguintes propósitos: (I) limitar a discricionariedade administrativa, seja para (a) dispor sobre o *modus procedendi* da Administração

¹⁵ Apud GOULART, Fábio Villela. *A proteção do meio ambiente de trabalho no serviço público*. Disponível em: <http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/a_protecao_do_meio_ambiente_do_trabalho_no_servico_publico_fabio_goulart.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

nas relações que necessariamente surgirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados da lei mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para a garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (II) decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos, mediante simples discriminação integral do que neles se contém.¹⁶

Como se pode observar do exame das NRS, seu objeto é extremamente técnico e detalhista, caracterizando e descrevendo situações dotadas de elevada especificidade, a partir de avaliações e medições pertinentes aos ramos da engenharia e da medicina.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já decidiu, sob a sistemática dos recursos repetitivos do art. 534-C do Código de Processo Civil (CPC), fixando a tese orientadora da solução de casos idênticos e impedindo a admissibilidade de recursos contra esse entendimento, que os órgãos regulamentadores e fiscalizadores podem aplicar multas baseadas em dispositivos legais e em seus atos normativos. Isto quando a imposição de multas decorrentes de atos normativos expedidos por órgãos administrativos está expressamente prevista em lei e nas hipóteses em que resoluções, portarias e demais normas estabeleçam critérios e procedimentos para aplicação das penalidades, o que afasta a ofensa ao princípio constitucional da reserva legal¹⁷.

Tal é o que acontece com as NRs, cuja previsão legal decorre de diploma legislativo, a CLT, que goza do mesmo status de lei ordinária. Com efeito, estatui o art. 200 da CLT que cabe ao

¹⁶ MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 204.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 110.2578. Relatora: Min. Eliana Calmon. Primeira Seção. Brasília, 7 ago. 2014. Publicado no DJe em 19 ago. 2009.

Ministério do Trabalho e Emprego estabelecer disposições complementares às normas de que trata o Capítulo V.

Não cabe prosperar, portanto, a alegação de falta de obrigatoriedade de observância das NRs com fundamento ausência de lei em sentido estrito.

9. Processo de elaboração das NRs.

Dentro da competência para a edição das NRs que lhe fora atribuída pela CLT, o Ministério do Trabalho e Emprego disciplinou o procedimento de sua elaboração. Na esteira de um padrão de transparência e de participação democrática, adotou como princípio básico o sistema tripartite paritário, composto por governo, trabalhadores e empregadores.

A Portaria Nº 1.127, de 02 de outubro de 2003 (DOU de 03.10.2003, - Seção 1 – pág. 100), definiu que a metodologia de regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho, em questões relacionadas às condições gerais de trabalho, é de competência da Secretaria de Inspeção do Trabalho e será estabelecida observando-se as seguintes etapas (art. 1º):

- I. definição de temas a serem discutidos;
- II. elaboração de texto técnico básico;
- III. publicação de texto técnico básico no Diário Oficial da União - DOU;
- IV. instalação do Grupo de Trabalho Tripartite - GTT;
- V. aprovação e publicação da norma no Diário Oficial da União - DOU.

Com o objetivo de contar com a contribuição popular para a discussão e redação das NRs, o Ministério do Trabalho e Emprego noticiou em 04.06.2013 que colocara em consulta pública as normas

referentes ao trabalho em plataformas de petróleo e na construção civil¹⁸.

10. Órgãos fiscalizadores.

Nos termos do art. 21, inc. XXIV, da CR/88, compete à União Federal organizar, manter e executar o serviço de Inspeção do Trabalho.

A Lei nº 10.683, de 28.05.2004, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, em seu art. 25, inc. XXI, aliena “f”, preceitua que o Ministério do Trabalho e Emprego, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os assuntos relacionados às relações de trabalho, inclusive no tocante à segurança e saúde no trabalho.

Conforme o art. 16, do Decreto n. 5.063, de 03.05.2004, que aprova o regimento do Ministério do Trabalho e Emprego, o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho, com sede no Distrito Federal e inserido na estrutura Secretaria de Inspeção do Trabalho, possui a seguinte competência

- I - subsidiar a formulação e proposição das diretrizes e normas de atuação da área de segurança e saúde no trabalho;
- II - planejar, supervisionar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes e condições de trabalho;
- III - planejar, coordenar e orientar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador e da Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho;

¹⁸ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *NRs entram em consulta pública*. Disponível em: <<http://intranetmte/2011/ascom/noticia.htm?idNoticia=8A7C816A3E7A205F013F0F98890F0CEE>>. Acesso em: 23 out. 2013.

IV - planejar, supervisionar, orientar, coordenar e controlar as ações e atividades de inspeção do trabalho na área de segurança e saúde;

V - subsidiar a formulação e proposição das diretrizes para o aperfeiçoamento técnico-profissional e gerência do pessoal da inspeção do trabalho, na área de segurança e saúde;

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

VII - supervisionar, no âmbito de sua competência, a remessa da legislação e atos administrativos de interesse da fiscalização do trabalho às Delegacias Regionais do Trabalho.

Os artigos 155 e 156 da CLT dispõem que a fiscalização da aplicação das medidas legais é da competência das Delegacias Regionais do Trabalho, atualmente Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego –SRTE, onde estão lotados os Auditores-Fiscais do Trabalho. A legislação encaminhou-se na direção de um modelo generalista da carreira da auditoria-fiscal do trabalho, não mais existindo médicos e engenheiros do trabalho na carreira da fiscalização.¹⁹ O art. 11, da Lei 10.053/2002, dispõe que os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho.

Por exercerem poder de polícia administrativo, dúvidas não há de que os Auditores-Fiscais do Trabalho têm a prerrogativa de ingressar, livremente, sem prévio aviso e em qualquer dia e horário, em todos os locais de trabalho, na forma do art. 13, do Decreto nº 4.552/2002 (Regulamento da Inspeção do Trabalho) e do art. 12, da

¹⁹ É por esta razão que a Nota Técnica nº 86/2011/DSST/SIT, aprovada pelo Secretário de Inspeção do Trabalho conclui que os auditores-fiscais do trabalho não têm competência legal para elaboração, atualização ou avaliação de laudos de insalubridade e periculosidade. Disponível em: <<http://semedrj.blogspot.com.br/2011/03/nota-tecnica-862011-dsstsit-sobre.html>>. Acesso em: 23 out. 2013.

Convenção 81 da OIT. Entretanto, frequentemente surge a questão se a ação fiscalizadora pode ser acompanhada por representante dos trabalhadores.

Em se tratando de ação fiscalizadora que verse sobre condições de segurança e saúde do trabalhador, prevê a NR 1, item 1.7, alínea “d”, que cabe aos empregadores permitir que representantes dos trabalhadores acompanhem a fiscalização dos preceitos legais e regulamentares sobre a matéria. Para reforçar a aplicação do dispositivo, foi editado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho o Precedente Administrativo 38, com o seguinte teor:

INSPEÇÃO DO TRABALHO.
ACOMPANHAMENTO DA AÇÃO FISCAL POR REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES. Os empregadores estão obrigados a franquear seus estabelecimentos à visita de representantes dos trabalhadores que acompanhem ação de inspeção trabalhista das condições de segurança e saúde do trabalhador. REFERÊNCIA NORMATIVA: Art. 200 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e Portaria nº 3.214, de 08 de junho de 1978, Norma Regulamentadora - NR 1, item 1.7 alínea "d".

Diante da constatação de infração sobre medicina e segurança do trabalho, o auto de infração respectivo, lavrado pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, não pode consignar a capitulação legal com base apenas no art. 200 da CLT. A razão está em que o referido artigo contém comando legal dirigido ao Ministério do Trabalho e Emprego, e não diretamente aos empregadores. Para orientar a fiscalização, a Secretaria de Inspeção do Trabalho editou o Precedente Administrativo nº 62, assim vazado:

SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO.
AUTUAÇÃO. CAPITULAÇÃO LEGAL. Descabe autuação capitulada no art. 200 da CLT, uma vez que tal dispositivo não encerra qualquer comando dirigido ao empregador, mas apenas consigna autorização legal para expedição de normas pelo

O erro do Auditor-Fiscal do Trabalho, consistente na lavratura do auto de infração com menção de infringência tão-somente ao art. 200 da CLT, não chega a invalidar a atuação, mas gera o procedimento de recapitulação, previsto no art. 10, § 1º, da Portaria nº 148, de 25.01.1996.

11. Deveres dos empregadores e dos trabalhadores (CLT).

A preocupação do legislador quanto à saúde e à segurança do trabalhador não recai apenas sobre o Poder Público, importando iniciativas e ações cuja obrigatoriedade também se distribui entre trabalhadores e empregadores.

Dispõe, com efeito, o art. 158 da CLT que cabe aos trabalhadores:

- I - observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções de que trata o item II do artigo anterior;
- II - colaborar com a empresa na aplicação dos dispositivos deste Capítulo.

Ajunta o parágrafo único que constitui infração disciplinar a recusa injustificada do trabalhador à observância das instruções expedidas pelo empregador e ao uso dos equipamentos de proteção individual fornecidos pela empresa.

Dada a gravidade das possíveis conseqüências decorrentes do uso irregular dos EPIs, o empregador pode usar com rigor as penalidades disciplinares, inclusive a justa causa pela recusa na utilização do equipamento. A hipótese configura específico fato ensejador de justa causa, representando um acréscimo ao rol de atos faltosos do trabalhador, descritos no art. 482 da CLT. No instante em que o trabalhador percebe que a não utilização de EPI pode ter gerar

seu desligamento da empresa, ele, ainda que não queira, será persuadido a utilizar o equipamento, para o próprio benefício e de toda a sociedade.

A seu turno, reza do art. 157 da CLT que cabe aos empregadores:

- I - cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho;
- II - instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais;
- III - adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente;
- IV - facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente.

Portanto, é dever dos empregadores efetuar a entrega e fiscalização do uso dos equipamentos de proteção individual, realizando rigoroso controle dos trabalhadores e os conscientizando do uso apropriado.

Além das determinações contidas no art. 157, os empregadores contam com outros deveres, como a obrigatoriedade de constituir CIPA (art. 163) e de informar a incidência de doenças profissionais e as produzidas em decorrência de condições especiais de trabalho (art. 169).

Na linha do dever de informar que recai sobre os empregadores, em 17 de julho deste ano foi editado pelo Subsecretário de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil o Ato Declaratório Executivo SUFIS nº 5. Referido ato institui o leiaute dos arquivos que compõem o Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), que será aplicável aos empregadores para os eventos ocorridos a partir da competência de janeiro de 2014. O eSocial exigirá que os empregadores lancem informações sobre riscos ergonômicos e mecânicos/ acidentes aos quais o trabalhador está exposto, forneçam indicações sobre atestados médicos de saúde ocupacional e promovam

a emissão da CAT (Comunicação de Acidente de Trabalho) por via eletrônica.

Apesar do completo e adequado sistema legal, a falta de cumprimento das disposições de proteção ao trabalhador ainda continua a prevalecer no cotidiano das relações laborais. Süsskind aponta as verdadeiras causas de quadro, constantemente lembradas em congressos, seminários e estudos realizados por diferentes instituições:

- a) falta de conscientização de empresários e trabalhadores para a importância da prevenção dos infortúnios do trabalho. Muitos empregados rejeitam o uso dos equipamentos individuais de proteção e preferem receber o adicional sobre o salário do que insistir, junto às CIPAs e sindicatos, para que a empresa elimine ou neutralize os riscos de acidentes e doenças profissionais. A seu turno, muitas empresas resistem a reformas do estabelecimento para eliminar ou reduzir riscos;
- b) formação profissional inadequada, quase sempre sem transmitir ao trabalhador noções fundamentais de prevenção de acidentes correlacionadas com o ofício ensinado;
- c) jornadas de trabalho com horas extraordinárias – circunstância agravada nas grandes cidades por longos períodos de transporte incômodo e fatigante;
- d) alimentação imprópria e insuficiente;
- e) prestação de serviço insalubre em jornadas de trabalho destinadas às atividades normais, quando recomendável é o encurtamento do período de trabalho, e não ao adicional de salário, a fim de limitar a agressão dos agentes físicos e químicos em níveis de tolerância;
- f) grande quantidade de trabalhadores sem o devido registro como empregados, alta-rotatividade da mão-de-obra e abuso na `terceirização´ de serviços – fatores que, em regra, desmotivam os programas empresariais visando à prevenção dos acidentes do trabalho.²⁰

²⁰ SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit., p. 235-236.

A realidade é dinâmica e influenciada por uma série de fatores culturais, sociais, econômicos, deixando evidenciado que não basta a instituição de um aparato legal e administrativo para garantir os comportamentos almejados.

12. Monetização ou patrimonialização do risco.

Se o trabalho é desenvolvido em condições perigosas ou insalubres, o que se deveria esperar era a eliminação dos riscos, no lugar de simplesmente remunerá-los. Não obstante essa diretriz ideal, a legislação brasileira vacila no sentido de admitir a troca de um ambiente de trabalho inadequado por um pagamento compensatório. O mais grave é que, com o pagamento de adicionais, o empregador acaba se sentindo desonerado de proporcionar condições de trabalho menos prejudiciais e os trabalhadores muito mais desejosos de recebê-los do que eliminar os riscos²¹.

Trata-se do problema designado por monetização ou patrimonialização do risco, referido por Tereza Aparecida Asta Gemignani e Daniel Gemignani:

A Convenção n. 161 da OIT, também aprovada pelo Brasil (Decreto Legislativo n. 86/1989), caminha neste mesmo sentido, ao priorizar em seu art. 1º, I e II, as funções essencialmente preventivas dos serviços de saúde no trabalho, que devem orientar o empregador, os trabalhadores e seus representantes na empresa sobre os “requisitos necessários para estabelecer e manter um ambiente de trabalho seguro e salubre, de molde a favorecer uma saúde física e mental ótima em relação com o trabalho; e a adaptação do trabalho às capacidades dos trabalhadores, levando em conta seu estado de sanidade física e mental”. Assim, o antigo critério de limitar a atuação da norma à exigibilidade do pagamento de um adicional pela precarização das condições de saúde e segurança, provocada pela

²¹ Vide o art. 7º, inc. XXIII, da CR/88 e os arts. 192 e 193 da CLT.

prestação laboral em condições adversas de insalubridade e periculosidade, a execrada **monetização do risco**, não pode mais subsistir.²² (grifos do autor).

Entre algumas causas da degradação das condições de trabalho, já apontava Arnaldo Süssekind a reduzida consciência dos atores sociais para o relevante papel da prevenção dos infortúnios do trabalho. Ressalta que muitos trabalhadores desprezam a utilização dos EPIs e “preferem receber o adicional sobre o salário do que insistir, junto às CIPAs e sindicatos, para que a empresa elimine ou neutralize os riscos de acidentes e doenças profissionais”²³.

Os esforços não devem se resumir a remunerar ou treinar os trabalhadores para se prevenirem dos riscos, necessitando ir mais além para abranger a eliminação dos fatores nocivos a que permanecem expostos.

A fixação de um valor pecuniário para compensar o trabalho em condições adversas passa, com isto, a ser encarado como uma relação de mercado, onde os trabalhadores aceitam trocar potenciais danos à saúde por uma remuneração. A submissão do prejuízo à saúde à lógica própria do mercado degrada e compromete o bem jurídico protegido.

Michael Sandel adverte que a lógica de mercado governa crescentemente a vida como um todo e que raciocinar mercadologicamente sobre um bem jurídico que deveria permanecer alheio a ele significa tratá-lo como mercadoria, terminando por degradá-lo, corrompê-lo, ao “(...) atribuir-lhe uma valoração inferir à

²² GEMIGNANI, Tereza Aparecida Asta; GEMIGNANI, Daniel. Meio ambiente de trabalho: precaução e prevenção. Princípios norteadores de um novo padrão normativo. *Revista MPT*, Brasília, Ano XXI, nº 43, p. 56, mar. 2012.

²³ SÜSSEKIND, Arnaldo. Loc. cit.

adequada”²⁴. Para o mesmo autor, “(...) a mercantilização de um bem pode alterar seu significado”²⁵.

E precisamente não considerar o trabalho como mercadoria é a o preceito emanado do art. 427 do Tratado de Versalhes por ocasião da criação da OIT. A questão, como se percebe, é de moral e política pela análise sobre como a precificação de certas esferas da vida altera sua valoração moral.

13. Autonomia de vontade coletiva e segurança e medicina do trabalho.

A CR/88, no art. 7º, inc. XXVI, reconhece a validade das convenções e acordos coletivos de trabalho, dentro da denominada autonomia de vontade coletiva. Mas é questionável até que ponto podem prevalecer os instrumentos coletivos na seara de condições de segurança e medicina do trabalho, marcada por disposições de caráter imperativo.

De um modo geral, o critério prestigiado tem sido o de considerar as normas relativas à higiene, saúde e segurança do trabalho como de ordem pública e de conteúdo indisponível, sobre as quais não se admite poder negocial, ainda que de cunho coletivo. Nessa trilha segue a Súmula 437 do TST, com a atual redação datada de 25.09.2012:

(...)

II - É inválida cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho contemplando a supressão ou redução do intervalo intrajornada porque este constitui medida de higiene, saúde e segurança do trabalho, garantido por norma de ordem pública (art. 71 da CLT e art. 7º, XXII, da CF/1988), infenso à negociação coletiva.

²⁴ SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 38.

²⁵ Id, Ibid. p. 89.

Em se cuidando de intervalos intrajornadas, admite, no entanto, o § 5º do art. 71, da CLT, com a redação dada pela Lei nº 12.619/2012, mediante convenção ou acordo coletivo, o fracionamento dos períodos de descanso entre o término da primeira hora trabalhada e o início da última hora trabalhada, na prestação dos serviços de motoristas, cobradores e fiscais de campo.

O intervalo para repouso a alimentação pode ser reduzido por ato do Ministério do Trabalho e Emprego, quando verificado que o estabelecimento atende integralmente às exigências concernentes à organização dos refeitórios, e quando os respectivos empregados não estiverem sob regime de trabalho prorrogado a horas suplementares (art. 71, § 3º, da CLT). Para esse efeito, a Portaria MTE nº 1.095, de 19.05.2010, condiciona o deferimento da redução do intervalo à sua previsão em acordo coletivo ou convenção, desde que os estabelecimentos abrangidos pelo seu âmbito de incidência atendam integralmente às exigências concernentes à organização dos refeitórios, e quando os respectivos trabalhadores não estiverem sob regime de trabalho prorrogado a horas suplementares (art. 1º).

Em que pese a valorização da negociação coletiva na redução do intervalo em questão, o Precedente Administrativo nº 63, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, assim orienta a conduta dos Auditores-Fiscais do Trabalho diante de verificação do atributo jornada de trabalho numa ação fiscalizadora:

JORNADA. REDUÇÃO DO INTERVALO INTRAJORNADA. A existência de acordo coletivo com previsão de intervalo para repouso ou alimentação inferior ao limite mínimo legal não é suficiente para que seja considerada regular a jornada de trabalho. O acordo coletivo é apenas um dos requisitos para a imprescindível autorização, pelo Ministro do Trabalho e Emprego ou autoridade delegada, da redução do intervalo para menos de uma hora. REFERÊNCIA NORMATIVA: art. 71 da CLT e Portaria/MTb nº 3.116, de 5 de abril de 1989.

Desse modo, houve o prestígio da negociação coletiva, permitindo-se que ela possa interferir na norma de ordem pública sobre pausas intrajornadas, mas não deixou de considerar a obrigatoriedade de os empregadores atenderem integralmente às exigências concernentes à organização dos refeitórios e seus trabalhadores não estiverem submetidos à prorrogação de jornada.

14. Ação Regressiva do INSS.

Uma vez que, nos termos do art. 1º, inc. III, do Anexo I ao Decreto nº 569, de 16.06.92, compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) conceder os benefícios previdenciários, este vem promovendo ações judiciais para se ressarcir das quantias despendidas com o pagamento de benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. O objetivo da autarquia previdenciária é reaver das empresas os valores gastos com doenças e acidentes decorrentes do trabalho causados por uma atitude negligente do empregador.

Notícia o jornal Valor Econômico que o INSS obteve êxito em 2.389 ações regressivas previdenciárias ajuizadas até dezembro de 2012.²⁶ O fundamento legal para a providência judicial postulada pelo INSS repousa no art. 120 da Lei nº 8.213/91, o qual dispõe que diante de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Em harmonia com o referido preceito legal, prevê o art. 934 do Cód. Civil o direito de regresso em favor daquele que houver pago o dano causado por outrem. A Portaria Conjunta PGF/INSS nº de 18 de janeiro de 2013 (DOU de 01/02/2013, disciplina a ação coordenada do Poder Público para a propositura das ações regressivas previdenciárias. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego,

²⁶ ADRIANA AGUIAR. Empresas são condenadas a ressarcir a Previdência. *Valor Econômico*. São Paulo, 5 mar. 2013, p. E1.

estatuí o art. 7º da Instrução Normativa nº 88, de 30.11.2010, que cópia do relatório elaborado pelo Auditor-Fiscal do Trabalho sobre acidente do trabalho será encaminhado à Procuradoria da União, justamente para os fins do mencionado art. 120 da Lei nº 8.213/91.

Diante desse quadro, exige-se dos empregadores que se preocupem cada vez mais com a saúde e a segurança de seus trabalhadores no ambiente laboral, permanecendo atentos às causas dos afastamentos e aos benefícios concedidos, a fim de evitar, do ponto de vista econômico, o surgimento da responsabilidade ressarcitória ao INSS.

15. Fundacentro.

A Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Medicina e Segurança do Trabalho – Fundacentro, é o braço do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE com atribuições no campo da pesquisa e assessoramento técnico, tendo por finalidade principal a realização de pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho.

Em 1966, a Lei nº 5.161 criou a Fundacentro para investigação, pesquisa e assistência às empresas, com a finalidade de aperfeiçoar a prevenção dos acidentes do trabalho, aos quais se equiparam as doenças profissionais.

A missão da Fundacentro é a produção e difusão de conhecimentos que contribuam para a promoção da segurança e saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras, visando ao desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico, equidade social e proteção do meio ambiente.

Exemplo recente da atuação da Fundacentro pode visto na notícia publicada no sítio eletrônico do TST no dia 21.05.2013. Representantes da Justiça do Trabalho e da Fundacentro se reuniram em 16.05.2013 para discutir a atualização de materiais educativos para a área de transportes – área escolhida como prioritária em 2013 pelo

Programa Trabalho Seguro, do Tribunal Superior do Trabalho e entidades parceiras. Representou a Justiça do Trabalho no encontro do desembargador Sebastião Geraldo de Oliveira, do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-MG) e gestor nacional do programa.

A ação conjunta das duas instituições tem sido viabilizada por um acordo de cooperação, concebendo-se a Fundacentro como parceira do TST no Programa Trabalho Seguro. O objetivo é estreitar laços e traçar programas de atuação conjunta para implementar a prevenção de acidentes do trabalho no Brasil.

O encontro tratou de outros temas, como a necessidade de disciplinar os benefícios recebidos pela Fundacentro por meio de Termos de Ajustes de Conduta (TAC), para que as regionais não peçam materiais sem um estudo técnico. O objetivo é que se centralizem os pedidos a partir de um levantamento prévio nacional sobre as reais necessidades da instituição em todo o País. Assim, a Fundacentro subsidiará o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), que difundirá os apontamentos pelos estados²⁷.

Conclusão.

O Brasil segue numa posição incômoda em relação às estatísticas sobre acidentes de trabalho, ocupado o 4º lugar no ranking mundial. Diversas efemérides despertam a atenção da sociedade para as questões afetas à medicina e segurança do trabalho e continuamente o país avança na promulgação de atos normativos que visam ao aperfeiçoamento da matéria.

Fontes materiais, oriundas das precárias condições de trabalho provocadas pela Revolução Industrial, pressionaram a edição de leis

²⁷ TST. *TST e Fundacentro estreitam parceria na área de segurança em transportes*. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias?p_p_id=15&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_15_struts_action=%2Fjournal%2Fview_article&_15_groupId=10157&_15_articleId=4805063&_15_version=1.2>. Acesso em: 24.09.2013.

protetoras dos da saúde e da segurança dos trabalhadores. A Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, já manifestava preocupação com a saúde do trabalhador. O Tratado de Versalhes criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e incluiu na sua competência a proteção contra os acidentes do trabalho e as doenças profissionais.

Medicina e segurança do trabalho são conceitos indissolivelmente conexos, referindo-se a primeira ao campo da medicina aplicável à prevenção e tratamento de doenças ocupacionais, enquanto a outra se relaciona à área de engenharia, voltada à prevenção da ação traumática das condições de trabalho.

A regulamentação das condições de segurança e saúde do trabalho está inserida no largo espectro do meio-ambiente, dirigindo-se especificamente ao meio-ambiente laboral, contando com amplo respaldo constitucional.

Além dos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, o país ratificou e promulgou diversas Convenções da OIT sobre a matéria. Entre os Textos Fundacionais do Mercosul figura a Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelos presidentes dos Estados-partes em 1998, cujo art. 17 prevê que todo trabalhador tem direito a exercer suas atividades em um ambiente de trabalho são e seguro, que preserve sua saúde física e mental e estimule seu desenvolvimento e desempenho profissional.

As Constituições brasileiras, desde a promulgada em 1934, consagram relevantes dispositivos que tutelam as condições de medicina e segurança do trabalho. A Carta de 1988 veio acompanhada de uma nova forma de interpretação das normas constitucionais, que parte de uma maior valorização dos princípios, principalmente aqueles que privilegiam a dignidade humana, âmbito no qual se situa a medicina e segurança e do trabalho.

A CLT, promulgada em 1943, contém norma de proteção do meio ambiente de trabalho, em seu Título II, Capítulo V, artigos 154 a 201, atualmente denominado “Da Segurança e da Medicina do Trabalho”. O art. 200 prevê a competência do Ministério do Trabalho e Emprego para a expedição de disposições complementares, as

Normas Regulamentadoras (NRs). A Portaria nº 3.214/78 e suas alterações estabelecem 36 NRs. A constitucionalidade das NRs é assegurada por sua previsão na CLT, que goza do *status* de lei ordinária, e pelo poder regulamentar da administração pública na concreção de situações enunciadas genericamente em lei e que demandem apreciação técnica. As NRs são igualmente aplicáveis aos servidores públicos em sentido estrito. Isso porque o país ratificou a Convenção nº 155 da OIT, que estendeu a proteção das condições de segurança e saúde aos funcionários públicos e considerado que o meio ambiente laboral é indecomponível, por vezes neles se encontrando na execução de serviços tanto o agente público quanto pessoal terceirizado. O Procedimento de elaboração das NRs adota um modelo democrático, realizado por uma comissão tripartite formada por representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, do setor privado e dos trabalhadores.

A fiscalização das condições de trabalho tem sede constitucional e cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego, por meio dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Suas atribuições consistem em assegurar, em todo o território nacional o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho.

A responsabilidade pelas medidas proteção à saúde e à segurança não é apenas do Poder Público, prevendo a CLT deveres a serem cumpridos tanto por empregadores quanto pelos trabalhadores. O descumprimento de tais deveres pelo empregador pode acarretar a rescisão indireta do contrato de trabalho, assim como ensejar demissão por justa causa, se a infração for do trabalhador.

Problema a ser superado é a monetização ou patrimonialização do risco, uma vez que a CLT adota a lógica econômica de permitir a troca de condições de trabalho perigosas ou insalubres por uma remuneração, contribuindo para diminuir a consciência demandante de um ambiente de trabalho seguro e salubre.

As normas sobre higiene, saúde e segurança do trabalho são de ordem pública e de conteúdo indisponível, não se admitindo sobre elas

a autonomia de vontade coletiva para a celebração de instrumentos normativos, salvo quando autorizado pela lei ou pela autoridade administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego.

Nos casos em que o INSS suporta o pagamento de benefícios previdenciários decorrentes de acidentes de trabalho, a legislação autoriza o ajuizamento de ações regressivas em face dos empregadores, quando houver negligência patronal diante das normas de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva.

A Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Medicina e Segurança do Trabalho – Fundacentro, criada em 1966 pela Lei nº 5.161, é o braço do Ministério do Trabalho e Emprego com atribuições no campo da pesquisa e assessoramento técnico. Sua finalidade principal é a realização de pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho.

