

NOTA TÉCNICA ANPT Nº 003/2015

Proposição: PDS N.º 43/2015.

Ementa: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO DO SENADO QUE VISA À SUSTAÇÃO DA APLICAÇÃO DA NORMA REGULAMENTADORA NR-12, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, QUE TRATA DA SEGURANÇA NO TRABALHO EM MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A NORMAS INTERNACIONAIS RATIFICADAS PELO BRASIL. CONVENÇÃO Nº 119 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **OPINATIVO DA ANPT PELA INCONSTICIONALIDADE DO PDS. PLEITO POR SUA REJEIÇÃO.**

Relator: Senador Douglas Cintra (PTB/PE)

I – SÍNTESE

1. Cuida-se de Projeto de Decreto Legislativo de nº 43/2015, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima.
2. A proposta em tela objetiva sustar a aplicação da Norma Regulamentadora NR-12, do Ministério do Trabalho e Emprego, que trata da Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos.
3. Em sua justificativa, Sua Excelência argumenta que a alteração da NR-12, por meio da Portaria MTE nº 197, de 17 de dezembro de 2010, teria extrapolado o poder regulamentar ao criar regras para a fabricação, deixando de estabelecer uma linha de corte temporal para atendimento à nova



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

regulamentação, criando, assim, um ambiente de insegurança jurídica e elevadíssimos custos para adaptação do maquinário existente ou para alterações dos projetos das máquinas novas, ao argumento de que a norma deveria respeitar a legislação vigente à época da fabricação da máquina ou equipamento, não podendo se aplicar àquelas produzidas antes de sua entrada em vigor, o que, em sua visão, violaria os princípios da irretroatividade da lei e da segurança jurídica.

4. Aduz, ainda, que a NR-12 também não teria feito distinção entre a empresa que utiliza a máquina e o fabricante, obrigando a usuária a observar as mesmas exigências impostas aos fabricantes nacionais e aos importadores.

5. Complementa sustentando que o impacto nas microempresas e empresas de pequeno porte não teria sido observado, imputando-se uma obrigação difícil de suportar a esse segmento, decorrente dos altos custos para adaptação, tanto para as máquinas usadas como para as máquinas novas.

6. Ao fim, argumenta que a sustação da norma não geraria prejuízos à prevenção e à saúde do trabalhador, sob a alegação de que os dispositivos legais e de regulamentação vigentes podem ser aplicados, até que se tenha a revisão da norma, para que seja viável e exequível ao ambiente de negócios.

II – DO PROJETO E SUAS IMPLICAÇÕES

7. O projeto em análise viola, entre outros dispositivos legais vigentes, a Constituição Federal Brasileira no disposto em seu artigo 1º, Incisos III e IV, que consagram a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho como fundamentos da República; em seu artigo 7º, Inciso XXII, que define como direito dos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, e em seu artigo 170, ao



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

dispor que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

8. Ademais, vale observar que o caput do art. 7º da Constituição Federal, ao dispor que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, estabelece o **princípio da melhoria contínua**, aplicável diretamente ao meio ambiente de trabalho, tornando, assim, conseqüentemente **inconstitucional** qualquer norma que diminua a proteção ambiental dos trabalhadores, seja por meio da supressão, seja por meio da alteração de normas que regulamentem riscos à saúde e segurança no trabalho e que importem em seu aumento.

9. No plano internacional, cabe ainda lembrar, que o Brasil ratificou, pelo Decreto Legislativo Nº 232, de 1991, a Convenção 119 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Proteção de Máquinas, datada de 1963, considerando que a incorporação de máquinas e equipamentos nos processos produtivos, para além de trazer ganhos de produtividade e redução de custos à produção de bens desde a 1ª Revolução Industrial iniciada no final do século XVIII, também trouxe riscos à integridade física dos trabalhadores, mortes e mutilações, reconhecendo, assim, o drama humano e social provocado pela falta de dispositivos adequados e efetivos de proteção de máquinas e da adoção de medidas de prevenção para a segurança no trabalho em máquinas e equipamentos.

10. No que diz respeito à alegada extrapolação do poder normativo do Congresso Nacional pela NR-12, entendemos que o poder normativo exercido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio das normas regulamentadoras, tem sido utilizado nos limites previstos no ordenamento jurídico brasileiro, conforme argumentos jurídicos abaixo expendidos.

11. Sabe-se que a fonte principal das normas de meio ambiente do trabalho, em nível de lei ordinária, é o Capítulo V do Título II da CLT, intitulado “Segurança e Medicina do Trabalho”, abrangendo do artigo 154 ao 201. Em vez de um detalhamento mais elaborado dos preceitos nos dispositivos legais, **optou-se por delegar competência normativa ao Ministério do Trabalho não só para regulamentar, mas também para complementar as normas do capítulo**, como expressamente prevê o art. 200 da CLT. Além da delegação genérica estampada nesse artigo, ao longo de todo o capítulo há delegações específicas, determinando a expedição de normas técnicas pelo Ministério do Trabalho, tanto para regulamentar quanto para complementar as previsões enunciadas, bastando conferir os artigos 155, 162, 163, 168, 169, 174, 175, 178, 179, 182, 186, 187, 188, 190, 192, 193, 194, 195, 196 e 198, todos da CLT. Essa opção do legislador acabou reduzindo a extensão do Capítulo V mencionado que, antes da reforma legislativa efetuada em 1977, era composto de 70 artigos e depois ficou reduzido a 48, já que houve revogação expressa dos arts. 202 a 223 da CLT pelo art. 5º da Lei n. 6.514/77.

12. Desta feita, o Ministério do Trabalho, além de expedir instruções para a execução das leis, também pode, em matéria de segurança e medicina do trabalho, inovar no mundo jurídico criando normas de prevenção de acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais, por delegação específica de diversos artigos da CLT e delegação genérica do art. 200 do mesmo Diploma Legal.

13. Nesta seara, não há qualquer ilegalidade ou usurpação do Poder Legislativo no exercício dessa normatização pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tendo em vista que a lei, no caso a CLT, traça o núcleo do mandamento, as ideias básicas e delega competência a um órgão do Poder Executivo para completar e disciplinar os preceitos normativos, o que tem sido chamado doutrinariamente de discricionariedade técnica, deslegalização,



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

competência normativa secundária ou delegação normativa. Nota-se, portanto, uma ampliação da competência normativa da Administração Pública, delegada expressamente pelo próprio Poder Legislativo, mormente em razão do avanço da ciência e da complexidade técnica da vida moderna.

14. Como é de amplo conhecimento, a NR-12 visa a proteger os milhares de trabalhadores que operam máquinas, especificando a forma dos sistemas de proteção, sejam barreiras fixas, sejam dispositivos elétricos ou mecânicos. Referida norma visa a diminuir ou reduzir o grande número de acidentes fatais e causadores de mutilação que ocorrem no Brasil.

15. Indicadores demonstram números elevados e crescentes de infrações às normas de proteção de máquinas pelas empresas, especialmente infrações a itens básicos da NR-12, grande quantidade de acidentes e mortes decorrentes do padrão de gestão do maquinário das empresas no Brasil.

16. Segundo dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social, no ano de 2012, por exemplo, com base em classificação pelo Código Internacional de Doenças (CID), os acidentes de trabalho típicos (sem contar acidentes de trajeto e doenças ocupacionais) comunicados envolvendo ferimento, traumatismo superficial e fratura de punho e mão representavam 3 dos 4 CID mais incidentes, totalizando 29,75% do total de acidentes típicos comunicados no país. Se a esses acidentes são somadas amputação ao nível do punho e da mão, fratura de antebraço, braço e ombro, esses CID totalizam 142.623 acidentes, ou 33,64% dos acidentes típicos registrados no país em 2012. Também em 2012, em relação às partes do corpo atingidas, dedo e mão são os dois primeiros colocados e sozinhos representam 38,66% (163.934) de todos os acidentes típicos registrados. Vale ressaltar que esses números são



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

notoriamente subestimados pela omissão de grande quantidade de acidentes de trabalho pelos empregadores, fato admitido pela própria previdência.

17. Além do mais, dos acidentes analisados pela fiscalização do MTE, ocorridos entre 2009 e 2013, **582 foram acidentes fatais** (óbito de trabalhador) relacionados a máquinas e equipamentos. Esses são apenas resíduos do universo de acidentes com máquinas e equipamentos que ocorreram no Brasil no período, já que o número de auditores-fiscais do Trabalho é ínfimo e decrescente.

18. Então, verificamos que a evolução das exigências e novos requisitos técnicos às máquinas e equipamentos é condição inafastável para a preservação da integridade física das pessoas que interagem com esses meios de produção, sobretudo diante dos elevados índices de acidente, causadores de mortes e mutilações de milhares de trabalhadores brasileiros nos últimos anos.

19. Ao contrário do que o conjunto das alegações empresariais busca transparecer, a atual redação da NR 12 não constitui uma novidade, pelo contrário. O texto de 2010 da norma é produto de anos de reuniões e negociações com a participação e anuência dos empresários e seus representantes, em foros tripartites. As entidades patronais participam da comissão nacional de discussão da NR 12 desde a década de 1990.

20. Ao longo dos anos e dessas negociações, foram paulatinamente sendo introduzidas normatizações à regulação da segurança de máquinas e equipamentos, seja por meio dos documentos produzidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que têm representação maciça das empresas, seja por meio de Instruções Normativas (IN) do MTE, seja diretamente por alterações na NR 12, sempre com a participação direta das

empresas e seus representantes. Portanto, todas as informações, elementos técnicos e mudanças pelas quais passaram as normatizações sobre máquinas e equipamentos eram de domínio e totalmente conhecidas pelas empresas.

21. Ademais, os princípios e especificações das exigências gerais constantes na redação da NR-12 de 2010 já estavam em vigor havia anos, aplicados rotineiramente pela fiscalização, seja por outras NR cabíveis (6, 10, 17), pelas IN (já regulamentadas pelo Ministério (IN 16, 37, 94) e normas técnicas pertinentes), cominadas ou não com os artigos 8º, 161, 184 da CLT. A “nova” NR-12 basicamente manifestou em seu próprio texto alguns deles. Portanto, são exigências tecnicamente conhecidas há muito tempo pelas empresas e seus técnicos, há anos utilizadas pela fiscalização. A NR basicamente juntou tudo em um mesmo texto. Ou seja, para as empresas que atendiam requisitos mínimos de segurança, pouco ou nada foi alterado.

22. Destarte, também não procedem as críticas empresarias à redação de 2010 da NR 12 concernentes a supostas exiguidade de prazos, vez que o seu texto concedeu prazos generosos às empresas para adequação de máquinas e equipamentos: de 6 até 66 meses, ou seja, cinco anos e meio. Portanto, também não procede o argumento de que todas as empresas entraram automaticamente na ilegalidade com o novo texto da NR 12 e (mais uma vez) de que não tiveram tempo para se adequar.

23. No que tange à alegação de falta estabelecimento de uma linha de corte temporal, a Portaria MTE nº 197/2010, que alterou a NR-12, discriminou prazos para máquinas antigas e novas se adequarem, sendo benevolente com as máquinas usadas. Da mesma forma, estabeleceu prazos diferentes por empresas e tipos de máquinas, concedendo prazo diferente por porte de empresas, privilegiando as micro e pequenas empresas, ao contrário do que alega o empresariado de uma forma geral.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

24. No que concerne à inexistência de distinção entre a empresa que utiliza a máquina e o fabricante, obrigando a usuária a observar as mesmas exigências impostas aos fabricantes nacionais e aos importadores, não faz nenhum sentido discriminar usuário e fabricante, se o trabalhador que vai operar a máquina é o mesmo. Se a máquina não atende à NR, cabe ao usuário não comprar, seja importada ou nacional, e denunciar a situação às autoridades competentes para atuarem sobre o fabricante. Ao contrário do trabalhador, que não tem opção sobre a máquina que opera e é o único que tem a vida exposta, fabricantes e usuários são empresas e se defrontam em pé de igualdade. Além disso, se ambos são beneficiados e lucram com o trabalho extraído com apoio da máquina, nada mais justo e lógico do que responderem por ela no seu processo produtivo. Qualquer nível ou modalidade de anistia ao usuário é sinônimo de chancela à exposição da vida do trabalhador!

25. De outra parte, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) afirma que a adequação decorrente das imposições da NR-12 exigiria o investimento de R\$ 100 bilhões. Todavia, em nenhum momento planejou esse custo. Além disso, não existe estudo global sobre o tema e os estudos específicos a respeito são divergentes, o que não traz dados econômicos fidedignos quanto ao real custo dessas adequações.

26. Ademais, não se pode olvidar que eventual aprovação do PDS Nº 43/2015 atropela o processo de diálogo nacional tripartite que se desenvolve nas Comissões Nacionais Tripartites Temáticas – CNTT e na Comissão Tripartite Paritária Permanente - CTPP, que une representantes de empregados, empregadores e governo para discussão, criação e alteração de forma consensual de todas as NRs e seus anexos.

27. Por fim, e de forma mais grave, há de se levar em conta, ainda, que a sustação da NR-12, por meio da aprovação deste Projeto de Decreto Legislativo, trará um estado de **total insegurança jurídica**, gerando muito



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

mais problemas e desdobramentos do que se pode imaginar, inclusive políticos, pois o artigo 184 da CLT, regulamentado pela NR-12, passará a ser aplicado com subjetivismo pelos auditores-fiscais do Trabalho, podendo vir a paralisar centenas de indústrias ou manter outras funcionando graças à disparidade de interpretações, com a conseqüente judicialização e paralisação de investimentos em razão da imprevisibilidade do desfecho dessas ações judiciais, expondo a perigo a vida de milhares de trabalhadores brasileiros, sem contar o fato de que caberá ao Ministério Público do Trabalho ajuizar inúmeras ações civis públicas requerendo interdições e a aplicação de multas em valores maiores do que os aplicados pela Inspeção do Trabalho, com a finalidade de preservar a integridade física dos trabalhadores.

III – DA CONCLUSÃO

28. Diante dos elementos trazidos à colação, notadamente severos óbices de índole constitucional e legal, manifesta-se a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo do Senado de nº 43/2015, sobretudo pelo fato de a mera sustação da NR-12, sem a colocação, em seu lugar, de qualquer outro parâmetro normativo e regulamentador do uso de máquinas e equipamentos no trabalho, trazer total insegurança jurídica a empresas e trabalhadores, expondo a vida de milhares de trabalhadores brasileiros a riscos desmedidos à sua vida e integridade física, o que pode contribuir, efetivamente, para o aumento de acidentes de trabalho fatais ou que causem mutilação e invalidez permanente, aumentando, sobremaneira, os gastos da Previdência Social com a concessão de benefícios previdenciários.

Brasília, DF, 01 de setembro de 2015.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO

CARLOS EDUARDO DE AZEVEDO LIMA
Presidente

ÂNGELO FABIANO FARIAS DA COSTA
Vice-Presidente