

**RISCO GRAVE E IMINENTE: O PROCESSO DE REVISÃO
DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DE SAÚDE E
SEGURANÇA DO TRABALHO E A CONVENÇÃO N. 155 DA OIT**

*SERIOUS AND IMMINENT RISK: THE PROCESS OF REVIEW
OF REGULATORY STANDARDS FOR HEALTH AND SAFETY AT WORK
AND ILO CONVENTION N. 155*

Luciano Lima Leivas¹

Marcia Cristina Kamei Lopez Aliaga²

Norma Sueli Padilha³

RESUMO

A Portaria ME n. 1068/2019 alterou substancialmente o teor da NR 3, inovando nos critérios de caracterização de risco grave e iminente para a implementação de medidas de embargo e interdição, que têm por objetivo a prevenção de acidentes de trabalho. Esses elementos foram introduzidos na nova NR 3 sem a observância dos procedimentos administrativos previstos na Portaria MTb n. 1244/2019, extrapolando os limites previstos nos artigos 161 e 200 da CLT. Vulneram, ainda, os compromissos assumidos pelo país quando da ratificação da Convenção n. 155 da OIT, mitigando o direito de recusa ao trabalho que possa trazer risco à incolumidade física e mental do obreiro, sujeitando o exercício da autotutela à avaliação patronal.

PALAVRAS-CHAVE: NR 3. Embargo e interdição. Risco grave e iminente. Convenção n. 155 da OIT.

ABSTRACT

Ordinance ME n. 1068/2019 substantially changed the content of NR 3, innovating in the criteria for characterizing serious and imminent risk for the implementation of embargo and interdiction measures, which aim to prevent accidents at work. These elements were

¹ Mestrando em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador do Trabalho. Vice Coordenador Nacional da CODEMAT - Coordenadoria Nacional do Defesa do Meio Ambiente de Trabalho do Ministério Público do Trabalho.

² Mestranda da Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Procuradora Regional do Trabalho do MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO; Coordenadora Nacional da CODEMAT - Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente de Trabalho do Ministério Público do Trabalho - MPT; Coordenadora da Comissão Permanente de Acompanhamento do Processo de Elaboração e Revisão das Normas Regulamentadoras (NRs) do Ministério Público do Trabalho - MPT; Coordenou a Coordenadoria de Direitos Difusos e Coletivos da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região - PRT15. Possui experiência na advocacia privada.

³ Pós-Doutora em Direito pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Docente Permanente do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

introduced in the new NR 3 without complying with the procedures provided for in Ordinance MTb n. 1244/2019, extrapolating the limits provided for in articles 161 and 200 of the CLT. The commitments assumed by the country when ratifying Convention no. 155 of the ILO, undermining the right to refuse work that may jeopardize the physical and mental safety of the worker, subjecting the exercise of self-protection to the assessment of the employer.

KEYWORDS: NR 3. Embargo and interdiction. Serious and imminent risk. ILO Convention n. 155.

INTRODUÇÃO

Em sua obra *Memorial do Convento*, José Saramago (2002) descreve o trabalho de centenas de súditos ‘voluntários’ para transportar, em plataforma à tração animal, uma pedra que pesava ‘mais de duas mil arrobas’. A tarefa era empreendida para construção de um presbitério em pagamento à promessa feita pelo rei D. João V. Conquanto o trono de Portugal carecesse de herdeiro, D. João V, prometera erguer um convento, na cidade de Mafra, para ordem de São Francisco, caso sua esposa, D. Maria Ana Josefa, concebesse o sucessor da coroa. Narra o célebre escritor lusitano o seguinte acidente por ocasião da execução das obras de construção civil em cumprimento à promessa real.

Distraiu-se talvez Francisco Marques, ou enxugou com o antebraço o suor da testa, ou olhou cá do alto a sua Vila de Cheleiros, enfim se lembrando da mulher, fugiu-lhe o calço da mão no preciso momento em que a plataforma deslizava, não se sabe como isto foi, apenas que o corpo está debaixo do carro, esmagado, passou-lhe a primeira roda por cima, mais de duas mil arrobas só a pedra, se ainda estamos lembrados.

Descrevendo o processo de produção do açúcar nos engenhos do Brasil colonial, o jornalista Laurentino Gomes (2021), no primeiro tomo da sua obra *Escravidão*, valendo-se de relatos do padre jesuíta André João Antonil, descreve a impressionante operação das moendas de cana de açúcar no processo produtivo do primeiro grande ciclo econômico transatlântico.

O lugar de maior perigo que há no engenho é o da moenda, porque, se por desgraça a escrava que mete a cana entre os eixos, por força do sono, ou por cansada, ou por qualquer outro descuido, meteu a mão adiante do que devia, arrisca-se a passar moída entre os eixos, se lhe não cortarem logo a mão ou o braço apanhado”. Por essa razão, era comum manter ao lado da prensa um facão afiado, que seria usado para amputar o braço ou a mão da escrava, impedindo que seu corpo inteiro fosse tragado e esmagado pela máquina.

Relatos como esses podem ser encontrados em livros da literatura mundial e nos compêndios de história e, embora acidentes de trabalho possam ocorrer em qualquer atividade produtiva desde que o início da história das civilizações, é a partir da Revolução Industrial que o tema passa a render preocupação social e religiosa, como retratado na encíclica *Rerum Novarum*, provocando a necessária discussão sobre o avanço da proteção social. A quantidade de pessoas lesionadas em razão das profundas mudanças no processo produtivo, amplificada pela introdução de novas tecnologias, como foi a máquina a vapor, além das condições de trabalho degradantes, culminaram nas manifestações operárias do final do século 19 e início do século 20. Nesse contexto de ebulição, durante a Primeira Grande Guerra, fruto do Tratado de Versailles, nasce a Organização Internacional do Trabalho - OIT, em 1919. A entidade tem dedicado suas preocupações desde as primeiras convenções com a saúde e a incolumidade física dos trabalhadores (PADILHA; DI PIETRO, 2017).

Hodiernamente, de acordo com o Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho⁴, apenas tomando como referência o ano de 2021, foram notificados, no Brasil, nada menos que 2.500 (dois mil e quinhentos) acidentes de trabalho com morte para a população com vínculo de emprego regular. No mesmo ano, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, concedeu 4.100 (quatro mil e cem) benefícios previdenciários do tipo aposentadoria por invalidez acidentária.

Segundo a mesma fonte de consulta, no que se refere ao custeio do passivo social associado aos acidentes de trabalho, no período compreendido entre 2012 e 2021, a Previdência Social dispendeu a vultosa soma de R\$ 545,7 bilhões, apenas com as aposentarias por invalidez. Outros R\$ 20,6 bilhões foram pagos a título de pensão por morte decorrente de acidente de trabalho, observado o mesmo recorte temporal.

De um lado, sem prejuízo do luto, da dor e do sofrimento, o elemento comum presente no destaque da obra Memorial do Convento, no registro histórico sobre as condições do trabalho da pessoa escravizada no Brasil colonial e nas estatísticas contemporâneas de acidente de trabalho extraídas dos bancos de dados da Previdência

⁴ Dados extraídos do Observatório Segurança e Saúde no Trabalho, da Plataforma SmartLab, iniciativa conjunta do Ministério Público do Trabalho - MPT e da OIT Brasil, criada para fomentar e fortalecer a cooperação com organizações governamentais e não-governamentais nacionais e internacionais vocacionadas para a formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas comprometidas com o trabalho decente. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=frequenciaAfastamentos>>. Acesso em: 27 Jul. 2022.

Social, é que cuidavam de situações evitáveis e que correspondem ao risco grave e iminente.

De outro lado, sob o enfoque da indisponibilidade do direito à vida e à saúde, o que distingue o trabalho em regime de servidão ou escravidão e o trabalho livre contemporâneo é a institucionalização da prevenção dos riscos de acidente de trabalho mediante medidas urgentes de segurança, concentradas no poder de polícia atávico à Administração Pública, articuladas com a prerrogativa de recusa da prestação de serviços frente às situações de risco grave e iminente de acidente de trabalho, plasmada no reconhecimento jurídico do trabalhador e da trabalhadora como sujeitos titulares de direitos e deveres labor-ambientais.

A disciplina jurídica sobre a atividade do Estado como ente detentor da competência de organizar, manter e executar a inspeção do Trabalho (CRFB/88, art. 21, inciso XXIV), no que se refere especificamente ao tratamento das situações de trabalho marcadas por grave e iminente risco está estruturada, fundamentalmente, no sistema composto pelo artigo 161, da CLT, e pela norma regulamentadora NR 3 (Embargo e Interdição).

O direito de recusa obreiro ao trabalho em situação que represente risco à sua vida ou de outrem e suas prerrogativas de exercício irradiadas para a relação contratual sob vínculo jurídico de emprego e para outras modalidades de contrato de trabalho tem assento no artigo 13, da Convenção n. 155, da Organização Internacional do Trabalho. Até meados do ano de 2019, o direito de recusa encontrava sua disciplina dispersa em diversas normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho de natureza especial ou setorial.

À vista dos três exemplos expostos, constata-se, de forma hialina, uma significativa evolução histórica e axiológica no que se refere à prevenção dos riscos de acidente graves e fatais que culminou num sistema normativo em que o Estado e os trabalhadores e trabalhadoras detinham prerrogativas significativas e determinantes na redução dos riscos de acidente de trabalho, especialmente no que se refere aos riscos graves e iminentes, concentradas no poder e prerrogativa de paralisação da atividade ou da prestação do serviço.

Esse sistema normativo, em sua expressão infralegal, sofreu profunda transformação a partir da publicação das Portarias SEPRT⁵ n. 915/2019 e n. 1.068/2019, que transfiguraram, na esteira de um amplo processo de revisão de todo o arcabouço de regulamentação da saúde e da segurança do Trabalho, o poder do Estado e prerrogativa obreira como instrumentos efetivos de prevenção de acidentes graves e fatais.

O presente artigo tem por objeto depurar a natureza político-jurídica desse processo de revisão das normas regulamentadoras de saúde e segurança do Trabalho, elegendo como eixo cognitivo o novo tratamento do poder de polícia do Estado para aplicação de medidas de urgência (embargo e interdição) e as novas condicionantes para o exercício do direito de recusa obreiro diante das situações de risco grave e iminente de acidente de trabalho, tomando esses indicadores técnico-jurídicos como os principais sintomas para estabelecer um diagnóstico sobre o processo de revisão das normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho em curso no Brasil.

1. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÔMICO DO PROCESSO DE REVISÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO.

É equivocado imaginar que o processo de revisão das normas regulamentadoras acolhe, em sua matriz genética, o imperativo de densificação do princípio constitucional da redução dos riscos de acidentes e adoecimentos relacionados ao trabalho. A crise política, social e econômica que se instaurou estruturalmente no Brasil a partir do último lustro da década passada serviu como uma “janela de oportunidade” para o redesenho da Consolidação das Leis do Trabalho na prancheta de projetos do ideário neoliberal.

A reforma trabalhista de 2017 positivou, em nome de uma propalada modernização das relações trabalhistas e da promessa de geração de empregos, profundas transformações no Direito do Trabalho. A Lei n. 13.467/2017, mediante estratégias legislativas de desregulamentação e de flexibilização da lei, desfigurou o vínculo jurídico de emprego reaproximando-o do contrato civil, estabeleceu a prevalência do negociado sobre legislado, fragilizou sobremaneira a representação coletiva dos trabalhadores e

⁵ Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, órgão integrante do Ministério da Economia à data da publicação do ato normativo infralegal. A portaria contempla o novo texto normativo da NR 3 que entrou em vigor 120 dias após a sua publicação.

trabalhadoras, obstaculizou o acesso à Justiça, bem como prescreveu padrões discriminatórios e restritivos para a responsabilidade civil no mundo do trabalho, culminando, ao fim e ao cabo, em significativa precarização das relações trabalhistas.

O processo de revisão das normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho, portanto, está historicamente posicionado no mesmo contexto político de esvaziamento dos Direitos Sociais insculpidos no Título II, Capítulo II, da Constituição da República, levado a efeito pelas reformas trabalhista e previdenciária. A “modernização” da CLT, na perspectiva de sistematização hierárquica do Direito, deveria dar azo à “harmonização”⁶ dos atos normativos a ela subordinados dentro da lógica jurídica imanente ao poder regulamentar do Presidente da República (art. 84, inciso IV, CRFB/88), combinado com as atribuições dos Ministros de Estado (art. 87, § único, inciso II, CRFB/88).

No caso do processo de revisão das normas regulamentadoras, porém, há um componente relevante que escapa à lógica hermenêutica de que os atos normativos infralegais constituem instrumentos jurídicos para fiel execução da lei. Sem embargo, as normas regulamentadoras de saúde e segurança do Trabalho existem para o fiel cumprimento das disposições constantes no Capítulo V (Da Segurança e da Medicina do Trabalho), insculpidos pela Lei n. 6.514/77 na CLT. Exemplificativamente, no que refere ao risco grave iminente e ao direito de recusa obreiro, os artigos 161 e 200, da CLT, veiculam as seguintes diretrizes para normatização a cargo do Poder Executivo.

Art. 161 - O Delegado Regional do Trabalho, à vista do **laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador**, poderá interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios de trabalho (grifou-se).

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 (grifou-se):

⁶ A tríade simplificação, desburocratização e **harmonização** está registrada na ata da 97ª reunião ordinária da Comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP, ocorrida nos dias 04 e 05 de junho de 2019. Na predita ata ficou assentada a fala do então Secretário Especial Previdência e Trabalho, o senhor Rogério Marinho, nos seguintes termos: “*Informou que apesar de extinto, contrariando as notícias midiáticas, o governo preservou toda a estrutura do Ministério do Trabalho; e que esse trabalho de visitar as NRs **busca uma parceria com os empregadores** no sentido de apresentarem propostas de programas ou projetos de prevenção de acidentes do trabalho de forma a **simplificar, desburocratizar e harmonizar** a normatização sem desmerecer ou diminuir a segurança e saúde do trabalhador* (grifos acrescidos)”. Disponível em https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/atas-ctpp/97_reuniao_ordinaria_04_e_05_06_2019.pdf/view .

I - **medidas de prevenção de acidentes** e os equipamentos de proteção individual em obras de construção, demolição ou reparos (grifou-se);
(...)

Ocorre que nem o artigo 200, nem o artigo 161⁷, ambos da CLT, tampouco quaisquer dos artigos que integram o Capítulo V do mesmo diploma, sofreram alterações legislativas recentes capazes de justificar um processo de revisão do arcabouço infralegal de regulamentação tão célere e profundo. Por outras palavras, a deflagração do exercício do poder regulamentar, pelo Estado, para densificação e fiel execução dos dispositivos do Capítulo V da CLT, precipitou-se para reconfiguração súbita de todo o arcabouço infralegal das normas regulamentadoras, incluídas as medidas de urgência em caso de risco grave iminente e o direito de recusa, à revelia de qualquer outorga de competência do Congresso Nacional ou alteração objetiva do texto legal subordinante.

À míngua de pressuposto legal de legitimação da atividade estatal regulamentadora, a decisão de intervenção regulamentar do Estado nas normas de saúde e segurança do Trabalho somente poderia decorrer de uma das seguintes alternativas: ou o processo de revisão das normas regulamentadoras derivou uma efetiva e prévia análise do impacto regulatório apontando problemas no marco normativo vigente com a necessidade uma intervenção estatal; ou se trata de regulamentação de natureza ideológica latente, direcionando a atividade estatal para finalidade e interesses concorrentes e nem sempre alinhados à imperativa concretização do princípio do risco ocupacional mínimo regressivo.

Isso posto, a efetiva e prévia análise de impacto regulatório para fundamentar a tomada de decisão do Estado brasileiro quanto a uma intervenção normativa da magnitude do processo de revisão das normas de saúde e segurança do Trabalho em curso assume, portanto, a posição de condição técnico-jurídica determinante para compreensão da real matriz genética referida no parágrafo inaugural deste tópico, especialmente no que se refere à validade formal dos atos normativos de regulamentação das normas preventivas dos acidentes de trabalho, a partir do segundo semestre de 2019.

2. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO FUNDAMENTO TÉCNICO-JURÍDICO PARA JUSTIFICAR O

⁷ O artigo 161 da CLT sofreu inflexões da MP 905/2019 prevendo regulamentação no âmbito infralegal; contudo, a medida provisória em discurso teve sua vigência encerrada por decurso de prazo sem que tenha sido convertida em lei.

PROCESSO DE REVISÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO.

Conforme ficou assentado no tópico antecedente, o Capítulo V da CLT, que trata sobre segurança e medicina do trabalho, passou incólume à reforma trabalhista de 2017. A disciplina legal sobre prevenção dos riscos de acidentes e adoecimentos relacionados ao trabalho preservou a estrutura legal que recebeu da Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1.977. Na esteira da lei, a Portaria MTb n° 3.214/1.978 estabeleceu as balizas técnicas para o seu fiel cumprimento, positivando, já no final da década de 1.970, vinte e oito normas regulamentadoras de saúde e segurança do Trabalho. A respeito do exórdio das normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho como regulamentação da precitada lei, o Ministério da Economia⁸ publicou em seu endereço eletrônico a seguinte informação⁹.

As Normas Regulamentadoras (NR) são disposições complementares ao Capítulo V (Da Segurança e da Medicina do Trabalho) do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com redação dada pela Lei n° 6.514, de 22 de dezembro de 1977. Consistem em 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 de trabalho.

As primeiras normas regulamentadoras foram publicadas pela Portaria MTb n° 3.214, de 8 de junho de 1978. As demais normas foram criadas ao longo do tempo, visando assegurar a prevenção da segurança e saúde de trabalhadores em serviços laborais e segmentos econômicos específicos.

Após o advento da Portaria MTb n° 3.214/1.978, todo o arcabouço normativo das normas regulamentadoras passou por constante aprimoramento evolutivo ao longo de mais quatro décadas, observado o tripartismo insculpido na Convenção n. 144 da OIT, o diálogo social, as novas proposições relacionadas à segurança, à higiene e ao meio-ambiente de trabalho adotadas na Convenção n. 155 da OIT, e os avanços científicos e tecnológicos como determinantes da normatização a cargo do Poder Executivo.

À toda evidência, portanto, o atual processo de revisão das normas regulamentadoras não encontra fundamento em alteração da lei a que se subordina.

⁸ O Ministério do Trabalho foi extinto no primeiro dia do ano de 2019 por intermédio da Medida Provisória 870/2019 passando a sua estrutura a integrar o Ministério da Economia. Em 2021, a MP 1.058, de 27 de julho de 2021 recria a estrutura ministerial com a denominação de Ministério do Trabalho e Previdência.

⁹ Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>>. Acesso em 30 out. 2021.

Conseqüentemente, o amplo, profundo e acelerado processo de revisão das normas regulamentadoras deflagrado em 2019 somente poderia derivar de uma prévia análise de impacto regulatório demonstrando a insuficiência da regulamentação construída em 1.978 e maturada ao longo de quarenta anos, perpassando por governos das mais diversas nuances políticas.

A imperatividade de prévia análise de impacto regulatório, aliás, era orientação constante da revogada Portaria MTb n. 1.224/2018, do Ministério do Trabalho, que estabelecia procedimentos para a elaboração e revisão de normas regulamentadoras relacionadas à segurança e saúde no trabalho e às condições gerais de trabalho. Desse modo, o procedimento previsto na referida portaria buscava atender aos princípios de “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” previstos no artigo 37 da CFRB, que devem animar todos os atos administrativos. De acordo com o artigo 4º, e seus incisos, da portaria em discurso, a proposta de regulamentação deveria contemplar análise de impacto regulatório para a criação ou revisão de texto normativo e plano de trabalho contendo: a) taxas de acidentes ou adoecimentos, b) trabalhadores atingidos, c) não conformidades detectadas pela Inspeção do Trabalho, d) vulnerabilidade do grupo alvo, e) inovações tecnológicas, f) lacuna regulamentar ou g) solução de conflito normativo.

Nesse contexto, à mingua de nova lei em sentido estrito a ser regulamentada, a atuação do Estado como agente normatizador da saúde e segurança do trabalho somente teria fundamento técnico-jurídico radicado em prévia análise de impacto regulatório apontando falhas, defeitos ou insuficiência do marco normativo vigente levando em consideração um ou mais requisitos arrolados alfabeticamente no parágrafo antecedente para justificar a decisão do Poder Executivo no sentido revisitar, reescrever, reestruturar e revisar todo arcabouço das normas regulamentadoras.

À toda evidência, o processo de revisão das normas regulamentadoras em curso, durante o período de vigência da Portaria MT n. 1.224/2018 (28 de dezembro de 2018 até 31 de maio de 2021) foi conduzido na ausência de qualquer análise de impacto regulatório, conforme se constata na contestação apresentada pela Advocacia Geral da União, nos autos da Ação Civil Pública nº 0000317-69.2020.5.10.0009¹⁰, movida em face

¹⁰ A ACP 0000317-69.2020.5.10.0009 foi movida em face da União para impugnar a Portaria 1.359/2019, publicada em 09 de dezembro de 2019, de cujos dispositivos resultaram as alterações de texto no Anexo 3,

da União em razão de vícios formais e materiais do processo de revisão das normas de saúde e segurança do Trabalho. *In verbis*.

No caso do Ministério da Economia, a **previsão da Portaria MTb nº 1.224/2018** de acompanhamento da proposta de revisão ou elaboração de NR de Análise de Impacto Regulatório - AIR, conforme procedimento a ser estabelecido pelo DSST, como elemento adicional à consulta tripartite, **vem sendo suprida**, enquanto não estabelecido o procedimento pormenorizado, pela inclusão dos seus elementos (isto é, avaliação quanto a: lacunas regulamentares; conflitos normativos; impactos esperados; vulnerabilidades do grupo alvo, e/ou inovações tecnológicas) na Nota Técnica que precede apreciação do ato (Portaria) pela consultoria jurídica e a aprovação e publicação do mesmo pelo Secretário Especial de Previdência e Trabalho. (grifou-se)

No que se refere à ausência da prévia análise de impacto regulatório, prevista em ato normativo procedimental, é imprescindível afirmar a relevância dessa defecção, porquanto dela derivam, deliberadamente, os vícios materiais que serão debatidos nos tópicos subsequentes. Demais disso, essa mesma defecção permite posicionar, com todas as suas implicações políticas, o processo de revisão das normas regulamentadoras como um ato de governo muito distante de um ato de Estado ou de uma atividade normativa de densificação do princípio constitucional da redução dos riscos de acidente de trabalho, conforme se passa a expor.

3. O RISCO GRAVE E IMINENTE E O DIREITO DE RECUSA ANTES DO PROCESSO DE REVISÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS.

Dentre as normas gerais de saúde e segurança do Trabalho que regulamentam aspectos decorrentes da relação jurídica prevista na lei, sem estarem condicionadas a outros requisitos, como atividades, instalações, equipamentos (normas especiais) ou setores e atividades econômicos específicos (normas setoriais), destaca-se, inexoravelmente, a NR 3, conhecida como norma de “Embargo e Interdição”.

O texto da NR 3 vigente até 23 de janeiro de 2020, que regulamentava especificamente o artigo 161 da CLT, definia o conceito de embargo (paralisação total ou

Calor, excluindo o direito de percepção do adicional de insalubridade dos trabalhadores e trabalhadoras expostos ao agente físico calor quando a fonte geradora do risco for natural (trabalho a céu aberto).

parcial de obra) e o conceito de interdição (paralisação total ou parcial do estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento).

Ao tempo que excepcionava ao responsável pela atividade econômica embargada ou interdita a possibilidade de desenvolver apenas as medidas cabíveis para as correções necessárias durante a vigência da medida de urgência, assegurava aos trabalhadores e trabalhadoras o direito de percepção dos salários como se estivessem em efetivo serviço. Quanto à caracterização de risco grave e iminente, a norma regulamentadora revogada fixava como sendo toda condição ou situação de trabalho que pudesse causar acidente ou doença relacionada ao trabalho com lesão grave à integridade física do trabalhador e da trabalhadora.

De par com isso, o precitado artigo 161 da CLT combinado com o artigo 78 do Código Tributário Nacional, que define o poder de polícia, integravam o exercício da atividade restritiva e urgente a cargo da inspeção do Trabalho, disciplinando que a limitação do poder diretivo patronal, em razão do interesse público à segurança (individual ou coletivo), seria devidamente fundamentada em laudo técnico do serviço competente para caracterizar o risco grave e iminente de acidente ou adoecimento relacionado ao trabalho.

O direito de recusa, por seu turno, encontrava-se disciplinado de modo disperso em normas regulamentadoras dedicadas a disciplinar a prevenção de acidentes na execução do trabalho considerando as atividades, instalações ou equipamentos empregados (normas especiais) e normas regulamentadoras dedicadas a disciplinar a prevenção de acidentes na execução do trabalho em setores ou atividades econômicos específicos (normas setoriais), não havendo a disciplina sobre o exercício desse direito em norma regulamentadora geral.

Essa estruturação decorre, muito provavelmente, em razão de que a Convenção n. 155, da OIT, que reconhece o direito de recusa em caso de risco grave e iminente em seu artigo 13, somente foi aprovada em 1.983 e internalizada com vigência no ordenamento jurídico pátrio em 1.993¹¹, portanto, quinze anos após a estruturação das normas regulamentadoras.

Para a finalidade do presente estudo, é necessário destacar que a Convenção n. 155 tem o relevante papel de determinar a instituição, pelo país signatário, de uma política

¹¹ Aprovação pelo Decreto Legislativo n. 2, de 17.3.92, do Congresso Nacional. Ratificação em 18 de maio de 1992. Vigência nacional em 18 de maio de 1.993.

nacional coerente e efetiva voltada para a segurança e a saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho. Nesse sentido, a lição de Sebastião Geraldo de Oliveira (2002, p. 93 e 96):

A Convenção determina que o país deve instituir uma política nacional em matéria de segurança, saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho (art. 3). Há três exigências para essa política: primeiramente, há que ser coerente; em segundo lugar, deve ser colocada em prática e finalmente deve ser reexaminada periodicamente.

Pode parecer óbvio demais a norma estabelecer a obrigatoriedade de "pôr em prática". Não é. A luta dos dias atuais, no campo jurídico, é pela efetividade do direito, havendo mesmo certo cansaço diante de muito consenso e pouca ação. Assim, a política nacional coerente sobre o assunto deverá constituir instituições aparelhadas para imediata aplicação das normas estabelecidas, com todos os instrumentos e recursos necessários para lograr êxito. Além da determinação de "pôr em prática" constante do art. 4, o art. 8 reitera a obrigação de adotar as medidas necessárias para tornar o direito efetivo, o que também ocorre nos arts. 11 e 15. Assim, o desafio é a criação de normas respaldadas por instrumentos jurídicos claros, simples e ágeis para garantir aplicação efetiva.

(...)

Merece destaque, também o direito conferido ao empregado de 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. 13). Se o empregado adotar essa atitude, não deveria sofrer qualquer punição por parte do empregador.

Observa-se da leitura do art. 161 da CLT e do art. 13 da Convenção n. 155 da OIT que a definição de risco grave e iminente é deveras simples. Não decorre de conhecimento técnico especializado, mas da percepção, seja da autoridade fiscalizatória, seja do próprio trabalhador, de que há perigo iminente que possa colocar em risco a vida ou a saúde dos indivíduos submetidos a essa fonte, seja ela uma obra, uma máquina ou a organização de uma atividade débil para finalidade de assegurar a segurança dos trabalhadores.

A existência de uma política nacional estruturada e que considere os princípios previstos nos instrumentos da OIT é reforçada na Convenção n. 187, aprovada 95ª Sessão, em 31 de maio de 2006. A Convenção n. 187 trata da necessidade de existência de uma estrutura que promova a segurança e a saúde nos ambientes de trabalho prevendo, ainda, a vedação de retrocesso na matéria (art. 2. item 2) e a necessidade de harmonização com a inspeção do trabalho (art. 4, item 2, 'c'). Reforça, outrossim, as disposições previstas em outras convenções da organização internacional, como a Convenção n. 155. Infelizmente a Convenção n. 187 não foi ratificada pelo Brasil. Porém, deixa muito clara a posição da instituição referência internacional na matéria de e segurança no trabalho: a necessidade

de políticas nacionais coerentes, efetivas, que tenham mecanismos hábeis a assegurar a observância dos preceitos legais e regulatórios através da atividade de inspeção.

Nesse contexto, até a vigência da Portaria ME n. 915/2019, o direito de recusa espalhado nos textos das normas regulamentadoras especiais e setoriais, era tratado, ilustrativamente, nos dispositivos da NR 10 (segurança em instalações e serviços em eletricidade) e da NR 35 (trabalho em altura) nos seguintes termos, respectivamente.

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.

35.2.2 Cabe aos trabalhadores:
interromper suas atividades 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;

À obviedade, examinados os tratamentos normativos sobre o poder de polícia imanente à Administração Pública no exercício da inspeção do Trabalho e o direito de recusa reconhecido pela comunidade internacional de nações como direito humano de trabalhadores e trabalhadoras, é inarredável concluir que o modelo normativo revogado era plenamente compatível com a ideia de excepcionalidade e urgência derivada do risco ocupacional grave e iminente. Com efeito, duas linhas estruturantes se evidenciam no modelo prevencionista revogado: de um lado, a discricionariedade da autoridade pública de eliminar o risco mediante paralisação de obra ou processo produtivo; de outro a garantia da autotutela do trabalhador e da trabalhadora como instrumento de prevenção de acidentes graves ou fatais.

E não poderia ser diferente, porquanto os bens jurídicos tutelados pelo Direito Ambiental do Trabalho, na sua vertente prevencionista, são a vida, a integridade física e a saúde da população brasileira economicamente ativa, espalhada de forma desigual nos estabelecimentos e atividades empresariais dispersos por todo o território nacional. E como esse sistema normativo foi estruturado no bojo do processo de revisão das normas regulamentadoras?

4. O RISCO GRAVE E IMINENTE E O DIREITO DE RECUSA APÓS AS ALTERAÇÕES PERPETRADAS PELO PROCESSO DE REVISÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS EM CURSO.

A Portaria ME n. 1068/2019, de 23 de setembro de 2019, revogou o modelo descrito sucintamente no tópico antecedente e incorporou à NR 3, além das definições técnicas sobre o conteúdo das medidas de embargo e interdição, prescrições e conceitos vinculantes para a caracterização do risco ocupacional classificável como grave e iminente. Por outras palavras, o que era simples e discricionário, tornou-se complexo e vinculante, conforme se passa a expor.

De acordo com nota informativa¹² publicada pelo Ministério da Economia no dia seguinte à publicação da Portaria ME n. 1068/2019, foi depurado o que segue.

A caracterização do grave e iminente risco deve considerar a interação entre o resultado potencial (nenhum, leve, significativa severa ou morte) e a probabilidade daquele resultado ocorrer (rara, remota, possível ou provável). O auditor deve estabelecer o **excesso de risco** através da comparação entre a situação atual e a de referência, que considera a aplicação das medidas de prevenção. Todos esses conceitos são estabelecidos pelo texto do normativo. (grifou-se).

O texto da NR 3 vigente, dispõe que o excesso de risco se classifica em: E-Externo; S-Substancial; M-Moderado; P-Pequeno; N- Nenhum, somente sendo lícito à autoridade competente em saúde e segurança do Trabalho a adoção das medidas de urgência se o excesso de risco for classificado como extremo ou substancial. O novo elemento normativo, isto é, o excesso de risco resulta de análises antecedentes a cargo da autoridade competente em saúde e segurança do Trabalho, assim descritas em página eletrônica governamental na internet¹³:

Na primeira etapa, o AFT deve determinar o “**risco atual**” quando da constatação de uma situação de risco ao trabalhador no momento da inspeção. Neste momento, o AFT deve inicialmente classificar a consequência do acidente/doença ocupacional caso venha a ocorrer. Ato contínuo, deve classificar a probabilidade da ocorrência do acidente/doença ocupacional em função das medidas de prevenção existentes. (grifou-se)

Na segunda etapa, o AFT deve novamente classificar a consequência e a probabilidade de ocorrência do acidente/doença ocupacional, a partir das medidas legais de prevenção previstas na legislação brasileira de segurança e

¹² Disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/nota-informativa-2013-avaliacao-das-alteracoes-da-norma-regulamentadora-3#:~:text=Esta%20nota%20informativa%20apresenta%20estimativas,do%20pa%C3%ADs%20nos%20pr%C3%B3ximos%20anos>>. Acesso em 30 out. 2021.

¹³ 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 30 out. 2021.

saúde no trabalho, o chamado “**risco de referência**”, que já deveriam ter sido adotadas pelo empregador. (grifou-se)

Identificados pelo auditoria-fiscal do Trabalho o risco atual, o risco de referência e o resultante excesso de risco, o texto da nova NR 3 direciona o agente público detentor das prerrogativas de exercício do poder de polícia para duas matrizes de riscos construídas a partir da quantidade de vidas expostas ao risco grave e iminente, a saber: exposição individual ou reduzido número de potenciais vítimas; e diversas vítimas simultaneamente. Salta aos olhos a inconstitucionalidade da discriminação labor-ambiental baseada em critério estimativo e quantitativo fundado no número de potenciais vítimas. Na mesma linha, salta aos olhos a ilegalidade frente ao artigo 78, parte final, do Código Tributário Nacional, que não permite a cisão do exercício do poder de polícia a cargo do Estado para assegurar a segurança em função de situação individual ou coletiva.

A supressão da discricionariedade da autoridade competente em saúde e segurança do Trabalho para adoção das medidas de urgência é manifesta cotejando-se o modelo revogado e modelo vigente. Também é notável a fragmentação do risco grave e iminente em riscos atual, referencial para resultar em excessivo extremo ou substancial, individual ou coletivo.

O propósito dessa profunda mudança de paradigma plasmada no esvaziamento do poder polícia da inspeção do Trabalho foi publicizado pelo Ministério da Economia, na mesma nota informativa citada alhures, nos seguintes termos.

Com o intuito de ilustrar alguns possíveis impactos da nova NR 3, a tabela 6 considera alguns cenários de **redução na quantidade e duração dos embargos e interdições**. O pior cenário é aquele no qual a nova redação da NR 3 não afeta o número nem a duração dos embargos e interdições. Já o cenário mais otimista considerado é aquele no qual há uma **redução de um desvio-padrão tanto na quantidade como no tempo médio de interrupção das atividades** e, como resultado, o valor adicionado aumentaria R\$ 3,15 bilhões. Em um cenário intermediário, o número e a duração dos embargos e interdições diminuem meio desvio-padrão (11% e 17% da média, respectivamente) e o valor adicionado aumenta R\$ 1,7 bilhão. (grifou-se)

De outro giro, no que diz respeito ao exercício do direito de recusa como prerrogativa de autotutela do trabalhador e da trabalhadora, a Portaria ME n. 915/2019 tratou de revogar todos os dispositivos espalhados ao longo dos textos das normas regulamentadoras especiais e setoriais, conforme consta do seu Anexo II (Dispositivos de Normas Regulamentadoras Revogados), concentrando essa matéria como disposição

geral incorporada ao texto da NR 1. A transposição da matéria dos textos das normas especiais e setoriais para o texto da norma geral ganhou a seguinte redação.

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 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, não poderá ser exigida a volta dos trabalhadores à atividade, enquanto não sejam tomadas as medidas corretivas. (grifou-se)

Hialina a supressão do elemento normativo direito de recusa no texto vigente da NR 1, bem como a subordinação da prerrogativa convencional reconhecida no Direito Internacional como instrumento prevencionista ao poder diretivo do empregador. É notável que a interjeição "não", constante da segunda parte do texto normativo do item 1.4.3.1 condiciona o direito de recusa (implícito) à comprovação da situação de grave e iminente risco pelo empregador.

Faz-se mister destacar que a comprovação da situação de grave e iminente risco pelo empregador não encontra parâmetro técnico na NR 3, norma regulamentadora que trata justamente sobre a matéria. Na forma do dispositivo constante item 3.5.1 da NR 3, a comprovação pelo empregador, implicitamente, é discricionária.

3.5.1 A metodologia de avaliação qualitativa prevista nesta norma possui a finalidade específica de caracterização de situações de grave e iminente risco pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, não se constituindo em metodologia padronizada para gestão de riscos pelo empregador.

Postas as principais alterações nas normas regulamentadoras que tratam sobre o direito de recusa obreiro e sobre o exercício do poder polícia a cargo do Estado para adoção das medidas prevencionistas de urgência, conclui-se que o processo de revisão das normas regulamentadoras, no particular, privilegiou o interesse econômico mediante supressão da discricionariedade da autoridade competente em matéria de embargo e interdição (NR 3) e subordinação da prerrogativa de autotutela obreira ao poder diretivo (discricionário) do empregador.

Das novas disposições da NR 3 e das alterações que cuidam do exercício do direito de recusa do trabalhador frente a situações que envolvam risco grave e iminente, verifica-se que o órgão regulamentador claramente optou pela continuidade da atividade de risco, em detrimento da proteção da saúde e da segurança do empregado. Desse modo, entende-se que há clara vulneração aos fundamentos da República Federativa do Brasil, pautada na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre

iniciativa (art. 1º, incisos III e IV). A livre iniciativa, por sua vez, foi depurada no art. 170 da Constituição Federal e nesse dispositivo encontrou limites bem definidos na valorização do trabalho humano, na existência digna, na justiça social e na função social da propriedade.

Observa-se, por conseguinte, que a nova redação da NR 3 e as demais alterações provocadas no conjunto das Normas Regulamentadoras quanto ao exercício do direito de recusa, além de violar fundamentos constitucionais, maculam o compromisso firmado pela República Federativa do Brasil na Convenção n. 155, que propugna uma política coerente e efetiva voltada para a proteção da segurança e da saúde do trabalhador e do meio ambiente de trabalho. Tais modificações quebram a coerência de um sistema que deve se estruturar para promover a proteção da vida humana e a incolumidade física e mental dos trabalhadores. E essa coerência não pode excluir a relevância da atividade fiscalizatória, que privilegia a vida e a segurança, como prevê o próprio Código Tributário. Ironicamente, o preceito de defesa da vida e da saúde de cidadãos brasileiros acaba por ser negligenciada pelas Normas Regulamentadoras a partir da criação de mecanismos que dificultam e acabam por fragilizar a atividade fiscalizatória. Por fim, as alterações tornam inefetivo o direito de recusa do trabalhador, na medida em que tal direito fica subordinado à avaliação do empregador

CONCLUSÃO

A ausência de um filtro técnico-jurídico capaz balizar a atividade normativa do Estado, notadamente a inexistência de prévia análise de impacto regulatório, entre outros possíveis filtros procedimentais alinhados com os princípios que informam o regime democrático, impacta no processo de revisão das normas regulamentadoras em curso como permissivo para uma revisão político-ideológica do arcabouço legislativo prevencionista.

Como ficou amplamente discutido, o processo de revisão das normas regulamentadoras em curso não deriva de alteração legislativa implementada no Capítulo V, da CLT. Tampouco foi analisada a necessidade de intervenção Estatal normativa, no plano infralegal, pautada pelas taxas de acidentalidade e adoecimentos laborais,

inconsistências técnicas apuradas pela inspeção do Trabalho, evolução tecnológica e outros aspectos vazados na revogada Portaria n. 1224/2018.

A consequência deste descompasso entre o processo (político) e o procedimento (técnico-jurídico) foi a supressão da discricionariedade da caracterização do risco grave e iminente anteriormente titularizado pelos agentes públicos responsáveis pela inspeção do Trabalho e o reposicionamento dessa discricionariedade no plexo de prerrogativas do poder diretivo da empresa.

Amarrado a esse deslocamento da discricionariedade na caracterização do risco grave e iminente sobreveio a sujeição das prerrogativas do direito de recusa obreiro, como prerrogativa de autotutela do direito à vida e à saúde, ao mesmo poder diretivo empresarial de gestão dos riscos ocupacionais, inclusive dos riscos graves e iminentes, que passarão a ser examinados em conjunto com os custos associados a paralisação de obra, atividade, estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento.

Não é excessivo lembrar que a reforma trabalhista de 2017 inseriu na CLT, logo após as normas de saúde e segurança do trabalho, os artigos 223-A e seguintes, precificando as indenizações decorrentes da responsabilidade civil do empregador em conformidade e proporcionalidade ao valor do salário da trabalhadora e do trabalhador acidentados, conforme tabela fixada no artigo 223-G do mesmo diploma. Nesse particular aspecto, é plausível e verossímil o alinhamento ideológico entre o processo de revisão das normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho acima examinadas e a ideia de precificação da vida de trabalhadores e trabalhadoras tomando como limitador o valor dos próprios salários.

Diante do exposto, conclui-se que a revisão das normas regulamentadoras, no que se refere ao texto da NR 3 e ao tratamento do direito de recusa obreiro frente ao risco grave representa um retrocesso social que aproxima as questões labor-ambientais de um passado remoto onde a opção entre a produção e a integridade física do trabalhador e da trabalhadora era uma decisão discricionária do detentor dos meios de produção.

A norma regulamentadora sobre embargo e interdição e o direito de recusa, indubitavelmente, são marcadores pedagógicos e informativos sobre a natureza político-jurídica de todo o processo de revisão das normas regulamentadoras de saúde e segurança do Trabalho em curso no Brasil, pois disciplinam medidas de urgência e prerrogativa de autotutela. Compatíveis com a noção de última *ratio* tutelar da vida e da saúde do trabalhador e da trabalhadora em um ambiente de trabalho irregular ou negligenciado

quanto à segurança do trabalho, a complacência desse sistema ou seu comprometimento com interesses preponderantemente econômicos podem ser relacionados diretamente ao poder escolha entre a vida e morte, a saúde e a doença, que ficou conhecido como necropolítica¹⁴ na teoria proposta por Achille Mbembe¹⁵.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. *CTPP. Normas Regulamentadoras*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/ctpp-normas-regulamentadoras> . Acesso em: 14 jul. 2021.

GOMES, Laurentino. *Escravidão*. Rio de Janeiro: Globo Livros, 1ª ed., v. 1, 2021.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018, 72 p.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Estrutura Normativa da Segurança e Saúde o Trabalhador no Brasil*. Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p. 107-130, jan./jun. 2007.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. São Paulo: LTr, 4ª ed., 2002.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO. Promoção do Meio Ambiente do Trabalho Guiada por Dados. Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho e Organização Internacional do Trabalho, 2021. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/sst>>. Acesso em 20 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 155. Segurança e saúde dos trabalhadores*. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 02 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convention 187 - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006*. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187>. Acesso em 02 set. 2022.

¹⁴ Necropolítica é um conceito filosófico que faz referência ao uso do poder social e político para decretar como algumas pessoas podem viver e como outras devem morrer; ou seja, na distribuição desigual da oportunidade de viver e morrer no sistema capitalista atual.

¹⁵ Filósofo, teórico político, historiador e intelectual camaronês.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Conheça a OIT*. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 24 set. 2021.

PADILHA, Norma Sueli e DI PIETRO, Josilene Hernandes Ortolan. *A contribuição da OIT na construção da tutela internacional do direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado*. Revista Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 70, pp. 529-559, 2017.

SARAMAGO, José. *Memorial do Convento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2^a ed., 2020.

VILLATORE, Marco Antônio César; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. *A Superação da Política da Monetização do risco e a Insalubridade: Uma Ótica Comparativa Apresentada Pelo Direito Italiano*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 13, n. 1, 2018, pp. 103-132.