



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



SF/16794.68044-05

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 43, de 2015, do Senador Cássio Cunha Lima, que “susta a aplicação da Norma Regulamentadora NR-12, do Ministério do Trabalho e Emprego, que trata da Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 43, de 2015, que “susta a aplicação da Norma Regulamentadora NR-12, do Ministério do Trabalho e Emprego, que trata da Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos”.

A Norma Regulamentadora nº 12 (NR-12) estabelece medidas de segurança e higiene do trabalho a serem adotadas na instalação, operação e manutenção de máquinas e equipamentos, visando à prevenção de acidentes do trabalho. Tal norma foi alterada pela Portaria MTE nº 197, de 17 de dezembro de 2010, para alinhar o padrão brasileiro de segurança em máquinas e equipamentos aos praticados por países europeus.

De acordo com o autor da proposição, “o resultado dessa alteração foi que a norma extrapolou seu poder regulamentar ao criar regras para a fabricação, sendo mais exigente que seus paradigmas e ocasionando altos custos para sua adaptação, tanto para as máquinas usadas como para as máquinas novas”.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ressalta, ainda, que “o impacto nas microempresas e empresas de pequeno porte não foi 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. A norma deveria ter guardado equilíbrio entre o fim almejado – a necessária e indiscutível proteção dos trabalhadores – e os impactos dela decorrentes, considerando, entre outros, os econômicos. Assim, pelos custos exacerbados, pela constante insegurança e pela inviabilidade técnico-econômica de diversas exigências, a NR 12 tem prejudicado a competitividade das empresas brasileiras frente ao mercado internacional”. O projeto ora em discussão foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame da constitucionalidade da matéria.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas”, bem como “emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União”.

Infelizmente, nos deparamos com a votação de uma proposição que, a despeito dos argumentos apresentados, representa uma volta ao passado, com possíveis consequências para a segurança e a saúde dos trabalhadores brasileiros.

De acordo com o item 12.1, a NR-12 e seus anexos: “definem referências técnicas, princípios fundamentais e medidas de proteção para garantir a saúde e a integridade física dos trabalhadores e estabelece requisitos mínimos para a prevenção de acidentes e doenças do trabalho nas fases de projeto e de utilização de máquinas e equipamentos de todos os tipos, e ainda à sua fabricação, importação, comercialização, exposição e cessão a qualquer título, em todas as atividades econômicas, sem prejuízo da observância do disposto nas demais Normas Regulamentadoras - NR aprovadas pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, nas normas técnicas oficiais e, na ausência ou omissão destas, nas normas internacionais aplicáveis”. O conteúdo da NR-12, em essência, configura o exercício do poder normativo atribuído, por Lei, ao Ministério do Trabalho, que, no uso de suas atribuições, editou Portarias com o desiderato de “estabelecer normas



SF/16794.68044-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

adicionais sobre proteção e medidas de segurança na operação de máquinas e equipamentos, especialmente quanto à proteção das partes móveis, distância entre estas, vias de acesso às máquinas e equipamentos de grandes dimensões, emprego de ferramentas, sua adequação e medidas de proteção exigidas quando motorizadas ou elétricas”.

Diz-se que a NR-12 é norma secundária, porquanto derivada do art. 186 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, cujo teor se transcreve:

Art. 186. O Ministério do Trabalho estabelecerá normas adicionais sobre proteção e medidas de segurança na operação de máquinas e equipamentos, especialmente quanto à proteção das partes móveis, distância entre estas, vias de acesso às máquinas e equipamentos de grandes dimensões, emprego de ferramentas, sua adequação e medidas de proteção exigidas quando motorizadas ou elétricas. ([Redação dada pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977](#))

Com vistas a verificar se houve ou não abuso do exercício do poder regulamentar, basta cotejar o art. 186 da CLT com a NR-12.

O PDS em comento tem por escopo sustar a NR-12 em sua inteireza. Parece-nos, todavia, que a NR-12 e seus anexos apenas têm a finalidade de regulamentar o art. 186 da CLT, **atendo-se, inclusive, a minúcias que não deveriam ser objeto de disposição legislativa.**

Apenas para ilustrar o quanto sustentado, os itens 12.117, 12.127 e 12.128 estabelecem o seguinte:

12.117 A sinalização de segurança deve: a) ficar destacada na máquina ou equipamento; b) ficar em localização claramente visível; e c) ser de fácil compreensão.

12.127 Os manuais devem: a) ser escritos na língua portuguesa - Brasil, com caracteres de tipo e tamanho que possibilitem a melhor legibilidade possível, acompanhado das ilustrações explicativas; b) ser objetivos, claros, sem ambiguidades e em linguagem de fácil compreensão; c) ter sinais ou avisos referentes à segurança realçados; e d) permanecer disponíveis a todos os usuários nos locais de trabalho.



SF/16794.68044-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

12.128 Os manuais das máquinas e equipamentos fabricados ou importados a partir da vigência desta Norma devem conter, no mínimo, as seguintes informações: a) razão social, CNPJ e endereço do fabricante ou importador; b) tipo, modelo e capacidade; c) número de série ou número de identificação e ano de fabricação; d) normas observadas para o projeto e construção da máquina ou equipamento; e) descrição detalhada da máquina ou equipamento e seus acessórios; f) diagramas, inclusive circuitos elétricos, em especial a representação esquemática das funções de segurança; g) definição da utilização prevista para a máquina ou equipamento; h) riscos a que estão expostos os usuários, com as respectivas avaliações quantitativas de emissões geradas pela máquina ou equipamento em sua capacidade máxima de utilização; i) definição das medidas de segurança existentes e daquelas a serem adotadas pelos usuários; j) especificações e limitações técnicas para a sua utilização com segurança; k) riscos que podem resultar de adulteração ou supressão de proteções e dispositivos de segurança; l) riscos que podem resultar de utilizações diferentes daquelas previstas no projeto; m) procedimentos para utilização da máquina ou equipamento com segurança; n) procedimentos e periodicidade para inspeções e manutenção; o) procedimentos a serem adotados em situações de emergência; p) indicação da vida útil da máquina ou equipamento e dos componentes relacionados com a segurança.

Indaga-se o motivo pelo qual teria Poder Executivo exorbitado do seu poder regulamentar ao cuidar de questões afetas a sinais e manuais de segurança? Evidentemente, a resposta só pode ser negativa, eis que o art. 186 da CLT autorizou o referido ministério a editar normas relativas à proteção e a medidas de segurança na operação de máquinas e equipamentos.

Ora, considerando que a competência do Poder Executivo é constitucionalmente assegurada, no tocante à confecção de atos normativos secundários para fiel execução das Leis, a aprovação do PDS afronta o princípio da separação dos poderes, na medida em que a competência privativa daquele Poder seria usurpada pelo Parlamento.

O PDS nº 43, de 2015 constitui-se em proposição que viola os princípios da proibição do retrocesso social, da proteção, da



SF/16794.68044-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

dignidade da pessoa humana e da razoabilidade, além de afrontar os arts. 7º, XXII, e 21, XXIV, da Constituição

A vedação do retrocesso social, à luz do escólio de Ingo Sarlet, transmite a ideia de:

(...) toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)” (SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latino-americano. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009.

É dizer: na esfera trabalhista, resta vedada a aprovação pelo Legislativo de Projeto tendente a suprimir ou mesmo diminuir o nível de concretude dos direitos sociais assegurados pela Lei Maior.

A despeito disso, crucial sublinhar que não se está, no presente arrazoado, a defender a impossibilidade absoluta de alteração legislativa (seja a norma primária ou secundária) concernente a direitos sociais. A mudança será legítima, conquanto implique retrocesso social, desde que o poder público demonstre que a redução ou supressão do direito social observou o princípio constitucional da proporcionalidade em suas três vertentes: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, o que, contudo, não ocorre no caso vertente.

Com efeito, o art. 7º, XXII, da Carta da República tem por escopo a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, **por meio de normas de saúde, higiene e segurança**”.

Da simples leitura da NR-12, especialmente a partir das modificações introduzidas pela Portaria SIT nº 197, de 17 de dezembro de 2010, constata-se que o MTE buscou atender o comando constitucional insculpido no artigo supramencionado, ao tratar de normas relativas à saúde



SF/16794.68044-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

e à segurança do trabalho em operações envolvendo máquinas e equipamentos.

Ao descer a minúcias, a NR-12 intentou, no plano jurídico, proteger o máximo possível a integridade física e psíquica da parte hipossuficiente da relação empregatícia (o trabalhador), justamente no afã de evitar a ocorrência de acidentes de trabalho. Em assim o fazendo, a NR-12 está em conformidade com os princípios da proteção e da dignidade da pessoa humana.

Noutra seara, convém alinhar que, no campo da responsabilidade civil decorrente de acidente de trabalho, o empregador, **em regra**, deve ser responsabilizado subjetivamente na hipótese de ter agido com dolo ou culpa, a teor do que prescreve o art. 7º, XXVIII, da Constituição.

Portanto, a sustação integral da NR-12 atenuaria, em determinadas situações, a responsabilização do empregador, hipótese que, a toda evidência, não se apresenta razoável, nem, tampouco, coerente com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção.

Deveras, o ordenamento jurídico orbita em torno do ser humano, pelo que a atuação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve ser pautada pelo incondicional respeito à dignidade da pessoa humana.

Noutra perspectiva, a sustação da NR-12 recrudesceria os riscos inerentes à atividade laborativa, à míngua de normas específicas sobre saúde e segurança no trabalho, violando, nesse passo, o art. 7º, XXII, da Lei Maior.

Por último, a fiscalização do trabalho restaria sobremaneira enfraquecida com a aprovação do PDS, posto que os arts. 184 a 186 da CLT tratam, de forma genérica, das operações com máquinas e equipamentos, sem exigir, contudo, a adoção de medidas de segurança específicas por parte do patrão, motivo por que, em certa medida, também restaria cristalina a ofensa ao art. 21, XXIV, da Norma Ápice.



SF/16794.68044-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Fácil perceber que a sustação da NR-12 repercutirá negativamente no campo da saúde e da segurança do trabalho, debilitando o leque protetivo até então existente em prol do empregado.

Isso porque, caso a sustação seja levada a cabo, somente os arts. 184 a 186 da CLT passarão a disciplinar a utilização de máquinas e equipamentos no âmbito empresarial.

Entretanto, como ficarão as situações envolvendo “medidas de segurança na operação de máquinas e equipamentos, especialmente quanto à proteção das partes móveis, distância entre estas, vias de acesso às máquinas e equipamentos de grandes dimensões, emprego de ferramentas, sua adequação e medidas de proteção exigidas quando motorizadas ou elétricas”, na forma do art. 186 consolidado?

Com efeito, a sustação que se pretende operar deixará um indesejado vácuo normativo no ordenamento jurídico, o que não se mostra aconselhável quando se está em jogo a saúde e a segurança do trabalhador.

Fatalmente, o clima de insegurança jurídica pairará sobre a relação jurídica trabalhista, já que os citados arts. 184 a 186 se afiguram insuficientes para disciplinar assunto de tamanha relevância social.

Da mesma forma, a Convenção nº 119 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) regulamenta a segurança do trabalho de maneira superficial, não possuindo a densidade da NR-12.

Nesse cenário, **ABSOLUTAMENTE INCONSTITUCIONAL** a sustação da referida NR 12 até porque a insurgência não é contra a NR 12, mas sim contra a Portaria SIT nº 197, de 2010, e os demais itens alterados por meio da Portaria SIT nº 293, de 8 de dezembro de 2011, da Portaria MTE nº 1.893, de 9 de dezembro de 2013, e da Portaria MTE nº 857, de 25 de junho de 2015.

Isso porque o autor do PDS nº 43, de 2015, justifica a necessidade de sustação da NR-12 nos seguintes termos:



SF/16794.68044-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

(...) A Portaria MTE nº 197, de 17 de dezembro de 2010, alterou a norma com o objetivo de alinhar o padrão brasileiro de segurança em máquinas e equipamentos aos praticados por países europeus. Ocorre que o resultado dessa alteração foi que a norma extrapolou seu poder regulamentar ao criar regras para a fabricação, sendo mais exigente que seus 2 paradigmas e ocasionando altos custos para sua adaptação, tanto para as máquinas usadas como para as máquinas novas. Não foi estabelecida uma linha de corte temporal para atendimento à nova regulamentação, criando um ambiente de insegurança jurídica e elevadíssimos custos para adaptação do maquinário existente ou para alterações dos projetos das máquinas novas. 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. A nova norma não pode retroagir tornando ilegal o que sempre foi legal e violando os princípios da irretroatividade da lei e da segurança jurídica(...).

Denota-se do excerto em apreço que o autor da proposição se insurge, na realidade, no que pertine às modificações operadas pela Portaria SIT nº 197, de 2010, razão pela qual entendemos ser UM RISCO ENORME a sustação integral da NR-12, submetendo-se o trabalhador ao vazio normativo em matéria de saúde e segurança do trabalho.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** do PDS nº 43, de 2015.

Sala da Comissão,

Senador PAULO PAIM



SF/16794.68044-05