



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

VOTO EM SEPARADO

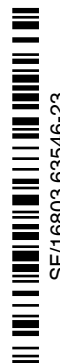
Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 43, de 2015, do Senador Cássio Cunha Lima, que “susta a aplicação da Norma Regulamentadora NR-12, do Ministério do Trabalho e Emprego, que trata da Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos”.

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”.



SF/16803.63546-23

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.

Como diz o professor Leone Pereira, “ O princípio da proteção, também conhecido como princípio protetivo, protetor, tutelar ou tuitivo, é o mais importante dos princípios do Direito do Trabalho”. Todos os princípios decorrem do princípio da proteção.

O referido normativo e seus anexos “ definem referências técnicas, princípios fundamentais e medidas de proteção para garantir a saúde 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”.

A NR12 privilegia o **princípio da falha segura**, que prevê a implementação de mecanismos de segurança que impeçam danos físicos ao trabalhador que opere máquinas, possibilitando a sua paralisação imediata em caso de intercorrências e defeitos, dentre outras medidas de proteção.

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, destaca, que a norma, cuja vigência se pretende sustar por meio do Projeto, constitui um marco fundamental na efetivação dos fundamentos constitucionais concernentes à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho de que tratam os incisos III e IV do art. 1º da Carta Magna.

Por meio dela, poder-se-á garantir a todos os trabalhadores urbanos e rurais a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*” que lhes foi garantida pelo legislador constituinte por meio do art. 7º, XXII, da Constituição Federal.



Em acréscimo, é oportuno salientar que o Texto Constitucional estabeleceu princípios a serem observados por todos aqueles que empreendem economicamente, dispondo, em seu art. 170, III, a respeito da função social da propriedade, circunstância que evidencia a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais, de modo que os alegados altos custos para a modernização do parque fabril nacional não constituem óbice ao atendimento do interesse maior da sociedade que é a garantia da vida e da saúde do trabalhador.

Vale salientar, a propósito, que a preocupação maior do Estado Brasileiro e do seu Parlamento deve se pautar pela preservação da vida e da saúde dos cidadãos trabalhadores, inclusive para fazer valer dispositivos da Constituição Federal que lhes asseguram tais garantias, de modo que se importar com o custo da modernização do parque fabril, e tomá-lo como justificativa para a sustação (ainda que parcial) da NR 12, significaria, salvo melhor juízo, apequenar o Senado Federal e a sua atividade parlamentar.

Também não prevalecem, salvo melhor juízo, os argumentos de que a NR 12 estaria a extrapolar os limites de uma norma administrativa, usurpando competência do Parlamento, posto que tal normativo apenas dispõe a respeito de procedimentos a serem adotados para o efetivo cumprimento de preceitos constitucionais e legais aprovados pelas Casas Legislativas.

De mais a mais, coube ao próprio Congresso Nacional aprovar, por meio do Decreto Legislativo nº 232/1991, o texto da Convenção nº 119, da OIT – Organização Internacional do Trabalho, dispondo sobre a proteção no trabalho com máquinas, o que testifica que o normativo atacado é mero desdobramento da norma internacional integrada ao ordenamento jurídico pátrio.

Não cabe invocar, portanto, o disposto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, para se admitir o trâmite do Projeto em referência, eis que **já demonstrado à sociedade que a NR 12 se coaduna com regramentos constitucionais que asseguram um ambiente de trabalho seguro e saudável aos trabalhadores brasileiros, sendo deles um mero corolário.**

José Afonso da Silva esclarece que a competência prevista no inciso V, do art. 49, tem “Natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade, pois se o ato normativo (regulamento ou lei delegada) do

Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa é porque contraria as regras de competência estabelecidas pela Constituição. Ou melhor, contraria o princípio da divisão de Poderes. Veja-se que o inciso só se aplica a atos normativos do Poder Executivo, não a atos do Poder Judiciário. O preceito contém um meio específico de o Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa, de sorte que para tais situações é a ele que se tem que recorrer, não ao disposto no inciso XI, que merecerá comentário abaixo. O decreto legislativo apenas se limite a suspender a eficácia do ato normativo. Não se trata de revogação. **Suspende por ser inconstitucional. Mas o ato de sustação pode ser objeto de questionamento judiciário, inclusive com o argumento de sua inconstitucionalidade, desde que seja ele que exorbite da função do Congresso, invadindo, com seu ato, prerrogativas do Executivo**”.

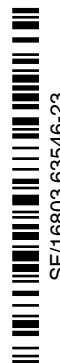
E é exatamente isso, já que o Executivo ao editar a NR 12 atua em conformidade com art.7º, XII.

Por outro lado, convém ressaltar que o texto da NR 12 foi fruto de processo tripartite de discussão por meio de reuniões que envolveram representantes das classes profissionais e patronais, além do Governo Federal, de modo que os óbices levantados em seu desfavor representam mera resistência ao cumprimento de norma que demandará maior investimento da indústria nacional com proveitos à saúde e à segurança do trabalhador e, por conseguinte, a toda a sociedade.

Cite-se ainda que as centenas de milhares de acidentes de trabalho típicos na operação com máquinas, ocorridos ano a ano, a par dos inaceitáveis prejuízos ao patrimônio imaterial do trabalhador, acarretam custos altíssimos à Previdência Social, em razão dos prolongados afastamentos que demandam o pagamento de benefícios às vítimas.

Assim, a diminuição dos infortúnios acarretaria economia aos cofres públicos.

Esse objetivo, aliado à garantia inserida no art. 7º, XXII, da Lei Maior, justifica que a NR 12 seja aplicada aos empregadores que adquirem máquinas dos produtores, porquanto excluí-los do rol de exigências de proteção ao trabalhador significaria o completo esvaziamento da norma



regulamentadora, admitindo-se que centenas de milhares de trabalhadores fossem submetidos ao trabalho com máquinas em condições de insegurança e de risco à vida e à incolumidade física.

Admitir-se a sustação da NR 12 seria aquiescer com a mitigação dos princípios primários da prevenção, precaução e controle dos riscos no ambiente laboral em benefício à classe empresarial e à diminuição dos seus investimentos.

Em arremate, enfatize-se que o texto original da norma regulamentar foi aprovado por meio da Portaria SIT nº 197, de dezembro de 2010, ou seja, há mais de quatro anos, circunstância que evidencia o longo lapso temporal entre a conclusão da sua elaboração – e consequente vigência – e a efetiva implementação que ora se pretende evitar.

Logo, não se poderia argumentar que seriam impostos à classe patronal investimentos de alta monta quando, em verdade, o que resta claro é que, ao longo desse interregno, os destinatários da norma se furtaram a observar as suas prescrições e a promover a paulatina modernização do seu parque fabril.

Da mesma forma, não há que se falar, *data venia*, em violação dos princípios da irretroatividade da lei e da segurança jurídica, para se definir um corte temporal na aplicação da NR 12, haja vista o longo processo de negociação na construção da norma e na previsão de sua implementação a longo prazo, evidenciando-se que a falta de renovação do parque fabril significou apenas a falta de compromisso de parcela do segmento empresarial com a modernização a que se obrigou.

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 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”.

A NR-12 deriva 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:

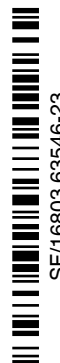
Art. 186. O Ministério do Trabalho estabelecerá normas adicionais sobre proteção e medidas de segurança na operação de máquinas e equipamentos, especialmente quanto à proteção das partes móveis, distância entre estas, vias de acesso às máquinas e equipamentos de grandes dimensões, emprego de ferramentas,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

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 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.

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**”.

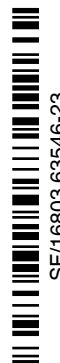
Da simples leitura da NR-12, especialmente a partir das modificações introduzidas pela Portaria SIT nº 197, de 17 de dezembro de 2010, constata-se que o MTE buscou atender o comando constitucional insculpido no artigo supramencionado, ao tratar de normas relativas à saúde e à segurança do trabalho em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

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.

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/16803.63546-23