

ESTRUTURA NORMATIVA DA SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR NO BRASIL

Sebastião Geraldo de Oliveira*

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO**
- 2 EVOLUÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA E À SAÚDE DO TRABALHADOR**
- 3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR**
- 4 A SAÚDE DO TRABALHADOR NAS CONVENÇÕES DA OIT**
- 5 NORMAS DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR PREVISTAS NA CLT**
- 6 VALIDADE DAS DELEGAÇÕES NORMATIVAS**
- 7 NORMAS REGULAMENTADORAS DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR**
- 8 OUTRAS NORMAS LEGAIS DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR**
- 9 CONCLUSÃO**

1 INTRODUÇÃO

A transferência para a Justiça do Trabalho da competência material para julgar as ações indenizatórias por acidente do trabalho ou doenças ocupacionais está despertando o juiz do trabalho para uma revisão de conceitos, a respeito da proteção jurídica à saúde do trabalhador e do meio ambiente de trabalho.

Até o ano de 2004, a discussão quanto ao risco de adoecimento, invalidez ou morte do trabalhador aparecia nas salas de audiência da Justiça do Trabalho apenas no seu estado potencial, como mera probabilidade. A pretensão do reclamante acabava solucionada após o cálculo de um adicional sobre o salário, ou seja, na avaliação do risco materializado numa simples expressão monetária.

Pode-se perceber que todos nós, operadores do Direito Laboral, dedicamos muito tempo, estudo e reflexão às controvérsias a respeito dos adicionais de insalubridade, periculosidade, noturno, de horas extras, de risco etc. E consultamos tabelas de agentes nocivos ou perigosos e seus limites de tolerância, discutimos apurações periciais, questionamos a eficiência de equipamentos de proteção e avaliamos os graus de risco. Na verdade, conhecíamos muito dos riscos e quase nada dos efeitos; conhecíamos os agentes nocivos, mas não víamos as suas vítimas. A nossa realidade palpável era somente o risco monetizado, porquanto a doença ocupacional ou o acidente do trabalho ficava tão-somente no campo das possibilidades.

* Desembargador Federal do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Mestre em Direito pela UFMG. Professor do Curso de Especialização em Engenharia de Segurança da UFMG. Autor dos livros Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador e Indenizações por Acidentes do Trabalho ou Doenças Ocupacionais.

É surpreendente constatar que o Direito do Trabalho, na sua marcha evolutiva a respeito do nosso tema de estudo, empenhou-se mais em regulamentar a monetização do risco que o meio ambiente de trabalho saudável. Com isso, temas como jornada de trabalho, remuneração, sindicalização, férias, repouso remunerados, contrato de trabalho, dentre outros, sempre tiveram mais densidade doutrinária do que a proteção à vida e à saúde do trabalhador, que ficaram em posição secundária. A inversão dos valores é manifesta. De que adianta proclamar solenemente a primazia do direito à vida, se não criarmos condições adequadas para o exercício do direito de viver...

A partir de 2005, com o início de vigência da Emenda Constitucional n. 45/2004, começaram a chegar às audiências trabalhistas as vítimas das doenças e dos acidentes do trabalho. O risco, que era apenas potencial, agora mostra sua face real, estampada no trabalhador deformado, na dor e no sofrimento. O agente que era insalubre materializou-se na doença; o risco da periculosidade deixou o território das probabilidades e produziu inválidos, mutilados ou vítimas fatais. Agora, em vez de só consultarmos tabelas de agentes nocivos, passamos a verificar a extensão da invalidez, a capacidade residual de trabalho, a reposição das perdas e danos dos dependentes econômicos, o montante da indenização.

Ao mesmo tempo em que nos deparamos com os desafios de arbitrar a indenização justa, cresce a indagação a respeito dos direitos violados, das medidas preventivas, das normas de proteção que poderiam ter evitado o drama vivenciado por aquelas vítimas. É nesse ponto que nós, profissionais do Direito do Trabalho, tomamos consciência de que temos apenas uma idéia difusa e pouco elaborada a respeito das normas de segurança e saúde do trabalhador ou do direito ao meio ambiente de trabalho saudável. E não se trata de desinteresse pessoal ou falta de comprometimento com a causa, porquanto até na literatura trabalhista especializada pouco se encontra a respeito. Basta mencionar que o capítulo da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT - a respeito da segurança e medicina do trabalho (artigos 154 a 201) é um dos menos abordados.

A proposta deste estudo é demonstrar a estrutura normativa a respeito da segurança e saúde do trabalhador e do meio ambiente de trabalho no Brasil. O conhecimento mais profundo dessa estrutura será muito importante no momento de avaliar a culpa patronal nos acidentes do trabalho ou nas doenças ocupacionais, porque permitirá aferir se houve ou não violação de alguma das normas preventivas minuciosamente detalhadas na regulamentação do Ministério do Trabalho. Servirá também para avaliar, diante do caso concreto, o cumprimento do dever geral de cautela exigível de todo empregador.

2 EVOLUÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA E À SAÚDE DO TRABALHADOR

Para compreender a extensão atual do direito à segurança e à saúde do trabalhador, é importante relatar, ainda que rapidamente, os marcos principais de sua evolução. O registro histórico de maior relevância na análise da relação trabalho-saúde remonta ao lançamento do livro *De Morbis Artificum Diatriba*, no ano de 1700, pelo médico italiano Bernardino Ramazzini, cujas lições, preciosas para a época, permaneceram como o texto básico da medicina preventiva por quase dois

séculos. Ramazzini estudou mais de 60 profissões, relacionando o exercício das atividades com as doenças conseqüentes, indicando ainda o tratamento recomendável e as medidas preventivas. Mais tarde ele foi considerado, com justiça, o Pai da Medicina do Trabalho.

O incremento da produção em série, após a Revolução Industrial, deixou à mostra a fragilidade do trabalhador na luta desleal com a máquina, fazendo crescer assustadoramente o número de mortos, mutilados, doentes, órfãos e viúvas. Nesse período é que surgiu a etapa da “Medicina do Trabalho”, cuja característica principal foi a colocação de um médico no interior da empresa para atender ao trabalhador doente e manter produtiva a mão-de-obra. Surgiram também as primeiras leis a respeito do acidente do trabalho, primeiramente na Alemanha, em 1884, estendendo-se a vários países da Europa nos anos seguintes, até chegar ao Brasil, por intermédio do Decreto Legislativo n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919. A criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT - pelo Tratado de Versailles incrementou a produção das normas preventivas, tanto que, já na sua primeira reunião no ano de 1919, foram adotadas seis convenções, que direta ou indiretamente visavam à proteção da saúde, bem-estar e integridade física dos trabalhadores, porquanto tratavam da limitação da jornada, desemprego, proteção à maternidade, trabalho noturno das mulheres, idade mínima para admissão de crianças e trabalho noturno dos menores.

Com o tempo, entretanto, percebeu-se que era preciso ir além do simples atendimento médico, pois, sem interferência nos fatores causais, o tratamento não surtiria efeito satisfatório. Entra em cena, então, a contribuição da Engenharia por intermédio da *Higiene ocupacional* e, posteriormente, da *Ergonomia*, cuja análise multidisciplinar conta com a participação de fisiologistas, psicólogos, arquitetos, médicos e engenheiros. Com efeito, tem início, em meados do século XX, a etapa da “Saúde Ocupacional”. Alarga-se o conceito de saúde, com a criação da Organização Mundial de Saúde - OMS - em 1946 e o Brasil amplia as normas de segurança e medicina do trabalho, instituindo os Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho - SESMT - e as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes - CIPA. A mudança do Capítulo V do Título II da CLT, por intermédio da Lei n. 6.514/77, teve o propósito de aprofundar as medidas preventivas para retirar o Brasil da incômoda posição de campeão mundial em acidentes do trabalho. No ano de 1978 o Ministério do Trabalho publicou a consolidação das normas de segurança e medicina do trabalho, por intermédio da Portaria n. 3.214.

Apesar do relativo progresso normativo, as doenças e acidentes do trabalho continuaram afetando duramente a classe trabalhadora, sobretudo pelo rápido processo de industrialização. Diante desse quadro preocupante tem início a reação dos trabalhadores, reivindicando melhores condições de segurança, higiene e saúde no local de trabalho e o direito de opinar e receber informações sobre essas questões. O movimento sindical começa a questionar a validade dos adicionais de remuneração para compensar a exposição aos riscos ocupacionais e adota a bandeira de que saúde não se vende por preço algum, chegando a rotular o adicional de insalubridade como adicional do suicídio. A Convenção da OIT n. 155 sobre segurança e saúde dos trabalhadores dá impulso a essa nova mentalidade, consagrando a participação ativa dos trabalhadores nas questões envolvendo segurança, saúde e meio ambiente de trabalho. Assim, desde o último quartel do século XX, quando os trabalhadores

passaram a reivindicar as melhorias do meio ambiente de trabalho, está em curso uma nova etapa, ou movimento, denominada “Saúde do Trabalhador”.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 foi o marco principal de introdução da etapa da saúde do trabalhador no ordenamento jurídico. A saúde foi considerada como direito social, ficando garantida aos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Ficou estabelecido também que a saúde é direito de todos e dever do Estado, em sintonia com as declarações internacionais. A Lei Orgânica da Saúde (8.080/90) e as leis previdenciárias (8.212/91 e 8.213/91) também instituíram normas de amparo à saúde do trabalhador. Coroando no plano jurídico a implantação das idéias básicas da etapa da saúde do trabalhador, o Brasil ratificou em 1990 a Convenção n. 161 da OIT sobre Serviços de Saúde do Trabalho e em 1992 a Convenção n. 155, também da OIT, sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores.

Enquanto se busca a consolidação das etapas mencionadas, já se esboça com firmeza uma quarta etapa, de proteção mais ampla, denominada “qualidade de vida do trabalhador ou qualidade de vida no trabalho”. A Constituição de 1988 contempla no art. 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida, destacando no art. 200, VIII, a proteção ao meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. A expansão e o reconhecimento do direito ambiental acaba beneficiando também o meio ambiente do trabalho e a qualidade de vida do trabalhador.

Sintetizando as etapas evolutivas da relação trabalho-saúde, pode-se observar que as primeiras preocupações foram com a segurança do trabalhador, para afastar a agressão mais visível dos acidentes do trabalho; posteriormente, preocupou-se, também, com a medicina do trabalho para curar as doenças ocupacionais; em seguida, ampliou-se a pesquisa para a higiene industrial, visando a prevenir as doenças e garantir a saúde; mais tarde, o questionamento passou para a saúde do trabalhador, na busca do bem-estar físico, mental e social. Atualmente, em sintonia com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, expressamente adotado pela Constituição de 1988, pretende-se avançar além da saúde do trabalhador: busca-se a integração do trabalhador com o homem, o ser humano dignificado e satisfeito com a sua atividade, que tem vida dentro e fora do ambiente de trabalho, que pretende, enfim, qualidade de vida.

Como se vê, no Brasil, não houve um desenvolvimento uniforme dessas etapas, mas, pelo menos, a legislação já incorporou avanços importantes. O desafio da hora presente é dar efetividade aos preceitos instituídos, ou seja, tornar real o que já é legal. E nesse ponto, é lamentável constatar que as indenizações por acidente do trabalho têm sido o argumento mais convincente para motivar o empregador ao cumprimento das normas de segurança e saúde no local de trabalho.

3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR

No item anterior registramos resumidamente as etapas da construção teórica do direito à saúde do trabalhador. Agora vamos pôr em foco o direito já positivado no Brasil, a começar pelas normas de maior hierarquia, ou seja, aquelas insculpidas na atual Constituição da República.

Tomando como ponto de partida os princípios basilares da Constituição de 1988 consagrados no art. 1º, é imprescindível considerar que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos, dentre outros, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. A ordem econômica deve estar apoiada na valorização do trabalho (art. 170) e a ordem social terá como base o primado do trabalho (art. 193). Além disso, constitui objetivo fundamental da República construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I).

O princípio constitucional de que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196), adaptado para o campo do Direito do Trabalho, indica que a saúde é direito do trabalhador e dever do empregador. Para isso, a Constituição garantiu no art. 7º, XXII, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. A segurança visa à integridade física do trabalhador e a higiene tem por objetivo o controle dos agentes do ambiente de trabalho para a manutenção da saúde no seu amplo sentido. Pela primeira vez, o texto da Constituição menciona “normas de saúde”, e, por isso, não pode ser relegada a segundo plano a amplitude do conceito de saúde, que abrange o bem-estar físico, mental e social. A conclusão que se impõe é que o empregador tem obrigação de promover a redução de todos os fatores (físicos, químicos, biológicos, fisiológicos, estressantes, psíquicos etc.) que afetam a saúde do empregado no ambiente de trabalho. Em sintonia com esse princípio da redução dos riscos, a alternativa de utilização dos equipamentos de proteção individual só deverá ser implementada quando tiverem sido adotados todos os meios conhecidos para eliminação do risco e este, ainda assim, permanecer.

Ademais, prevê o art. 5º, § 2º, que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, o que engloba, sem dúvida, as convenções ratificadas da Organização Internacional do Trabalho.

Esses princípios fundamentais entalhados no alto da hierarquia constitucional devem estar no ponto de partida de qualquer análise a respeito das normas de proteção à vida e à saúde dos trabalhadores. A função ordenadora e estruturante dos princípios permite compreender sistematicamente o tema em estudo, valendo citar nesse sentido o conceito jurídico de princípio, adotado por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.¹

Com efeito, aquele que não considerar os princípios constitucionais positivos estará lidando apenas na periferia do Direito, ignorando as íntimas conexões do ramo específico com o seu tronco de sustentação, sua causa primeira. Avistando o continente sem captar o conteúdo, atento ao detalhe mas distraído do conjunto,

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1990. p. 299.

não perceberá a irradiação da seiva tonificante, transitando do núcleo constitucional para abastecer e vitalizar toda a extensão que a ciência jurídica abarca, influenciando com certeza todo o regramento da proteção jurídica à saúde do trabalhador.

Aliás, o próprio Supremo Tribunal Federal, em sua composição plenária, ao julgar a ADI-MC n. 1.347-5, colocou nos fundamentos do acórdão a importância dos princípios constitucionais:

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, que também os valores sociais do trabalho constituem um dos fundamentos sobre os quais se edifica, de modo permanente, a construção do Estado democrático de direito (CF, art. 1º, IV, primeira parte), pois é preciso reconhecer que o sentido tutelar que emana desse postulado axiológico abrange, dentre outras providências, a adoção, tanto pelos organismos públicos quanto pela própria comunidade empresarial, de medidas destinadas a proteger a integridade da saúde daqueles que são responsáveis pela força de trabalho.

A preservação da saúde da classe trabalhadora constitui um dos graves encargos de que as empresas privadas são depositárias.

4 A SAÚDE DO TRABALHADOR NAS CONVENÇÕES DA OIT

O Brasil, como membro da OIT, já ratificou diversas convenções relacionadas com a segurança, a saúde e o meio ambiente do trabalho. Na realidade, a OIT vem promovendo, na medida do possível, a uniformização internacional do Direito do Trabalho, de modo a propiciar uma evolução harmônica das normas de proteção ao trabalhador e alcançar a universalização da justiça social e do trabalho digno para todos.

As convenções da OIT, uma vez ratificadas pelo Brasil, incorporam-se à legislação interna (§ 2º do art. 5º da Constituição Federal), podendo, assim, criar, alterar, complementar ou revogar as normas legais em vigor.² É importante assinalar que a OIT controla a aplicação das convenções ratificadas, devendo o Estado-Membro remeter relatórios anuais e comunicações periódicas para acompanhamento. Além disso, as organizações profissionais de empregados ou de empregadores também podem apresentar reclamação à Repartição Internacional do Trabalho, de acordo com o que estabelecem os arts. 24 e 25 da Constituição da OIT.³

² Cabe recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça quando a decisão recorrida contrariar dispositivo de Convenção ratificada pelo Brasil (art. 105, III, "a", da Constituição da República).

³ Art. 24: "Toda reclamação, dirigida à Repartição Internacional do Trabalho, por uma organização profissional de empregados ou de empregadores, e segundo a qual um dos Estados-Membros não tenha assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção a que o dito Estado haja aderido, poderá ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em questão e este poderá ser convidado a fazer, sobre a matéria, a declaração que julgar conveniente". Art. 25: "Se nenhuma declaração for enviada pelo Governo em questão, num prazo razoável, ou se a declaração recebida não parecer satisfatória ao Conselho de Administração, este último terá o direito de tornar pública a referida reclamação e, segundo o caso, a resposta dada".

Diversas convenções da OIT ratificadas pelo Brasil tratam do tema da segurança, saúde e meio ambiente do trabalho. Dependendo da atividade da empresa, será necessário consultar convenções específicas, para verificar se o empregador adotou todas as medidas preventivas indicadas, como por exemplo: Convenção n. 115 sobre radiações ionizantes; Convenção n. 136 sobre benzeno; Convenção n. 139 sobre substâncias ou produtos cancerígenos; Convenção n. 162 sobre asbesto; Convenção n. 170 sobre produtos químicos; Convenção n. 171 sobre trabalho noturno etc.

No entanto, merecem maior atenção, pela amplitude de abrangência, três dessas convenções: 1. A Convenção n. 148 que trata dos riscos devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho⁴; 2. A Convenção n. 155 que trata da segurança e saúde dos trabalhadores e do meio ambiente de trabalho⁵; 3. A Convenção n. 161 que trata dos serviços de saúde no local de trabalho.⁶

Convém destacar, como exemplo do grau de importância, dois artigos da Convenção n. 155 acima mencionada:

Art. 4 - 1. Todo Membro deverá, em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e a prática nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho. 2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho.

Art. 8 - Todo Membro deverá adotar, por via legislativa ou regulamentar ou por qualquer outro método de acordo com as condições e a prática nacionais, e em consulta às organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessadas, as medidas necessárias para tornar efetivo o artigo 4 da presente Convenção.

Como se verifica, ao ratificar essa Convenção, o Brasil assumiu importantes compromissos perante a comunidade internacional, pois deverá instituir e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e do meio ambiente de trabalho. Pelo que dispõe o art. 8º, seja pela via legal ou regulamentar, deverão ser adotadas as medidas necessárias para tornar efetivas as normas de proteção à segurança e saúde dos trabalhadores.

⁴ Promulgada pelo Decreto n. 93.413/86, vigora no Brasil desde 14 de janeiro de 1983.

⁵ Promulgada pelo Decreto n. 1.254/94, vigora no Brasil desde 18 de maio de 1993.

⁶ Promulgada pelo Decreto n. 127/91, vigora no Brasil desde 18 de maio de 1991.

As convenções da OIT estabelecem diversas normas importantes e servem para fundamentar a legalidade de muitos dos regulamentos baixados pelo Ministério do Trabalho em matéria de segurança e saúde no ambiente de trabalho. Merecem, portanto, mais divulgação entre os operadores jurídicos, especialmente para dar mais efetividade aos seus preceitos.

O número crescente de acidentes e doenças ocupacionais dos últimos anos, considerando as estatísticas mundiais, motivou a OIT no sentido de adotar estratégias diretas para tentar interromper ou reverter esse quadro preocupante. São cifras de certa forma alarmantes que passaram a exigir medidas emergenciais de enfrentamento. Basta mencionar que a cada hora, no mundo, por volta de 250 trabalhadores estão perdendo a vida por acidente do trabalho ou doença ocupacional.

No ano de 2003, diante do agravamento demonstrado pelas estatísticas, a OIT criou um plano de ação para promover a segurança e a saúde no trabalho, com abrangência global, por meio de uma Resolução.⁷ Registra referido documento que os esforços para solucionar os problemas na área da segurança e saúde no trabalho, tanto em nível nacional quanto internacional, têm sido dispersos e fragmentados e não possuem a coerência necessária para produzir um impacto real. Como pilar dessa nova estratégia global, a OIT propôs a instauração de uma cultura efetiva de prevenção em matéria de segurança e saúde no trabalho, com emprego de todos os meios disponíveis para sensibilização, conhecimento e compreensão geral sobre os perigos e riscos ocupacionais. Enfatizou também o propósito de se atribuir máxima prioridade ao princípio da prevenção. Para atingir tais objetivos, a OIT vem adotando uma campanha internacional de informação e sensibilização, centrada na promoção do conceito de gestão racional de segurança e saúde no trabalho, tanto que instituiu um "Dia Mundial sobre Segurança e Saúde no Trabalho", a ser celebrado no dia 28 de abril de cada ano.⁸

No mesmo sentido, na 13ª Reunião do Comitê misto OIT/OMS, decidiu-se conjugar esforços das duas organizações mundiais para adoção de um enfoque integrado da segurança e saúde no trabalho com os sistemas de gestão de segurança e saúde ocupacional.⁹ Com propósito semelhante, o Conselho da União Européia adotou uma Resolução, no dia 3 de junho de 2002, a respeito de uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança no trabalho. Nesse documento

⁷ Resolução relativa à segurança e saúde no trabalho: "Conclusões relativas às atividades normativas da OIT no âmbito da segurança e saúde no trabalho: uma estratégia global" - Documento GB.288/3/1, disponível no Portal da OIT - www.oit.org.

⁸ O Brasil, pela Lei n. 11.121, de 25 de maio de 2005, instituiu o "Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho" a ser celebrado no dia 28 de abril de cada ano.

⁹ Vide Informe da 13ª Reunião do Comitê misto OIT/OMS de saúde no trabalho, realizada em Genebra no período de 9 a 12 de dezembro de 2003 - As conclusões e recomendações estão disponíveis no Portal da OIT - www.oit.org - Documento GB.289/STM/7. Vale transcrever o item 2 desse documento: *"Debería haber un compromiso al más alto nivel tanto en la OMS como en la OIT por lo que respecta a la colaboración entre las dos organizaciones en lo relativo a la salud en el trabajo, y este compromiso debería transmitirse a las estructuras regionales y nacionales."*

há menção de que “a aplicação da legislação ainda não produziu os resultados esperados tanto que o número de acidentes continua elevado em termos absolutos, observando-se um recrudescimento do número de acidentes em certos Estados-Membros”.

Conforme planejado em 2003, o tema em questão foi incluído na ordem do dia das reuniões ordinárias da OIT realizadas em 2005 e 2006, visando à adoção de um novo instrumento, de grande prestígio e repercussão no campo da segurança e saúde no trabalho. Com efeito, no dia 15 de junho de 2006, a OIT aprovou a Convenção n. 187, intitulada “Marco promocional para a segurança e saúde no trabalho”, que tem como objetivo aprofundar as medidas de proteção, devendo o Estado-Membro que a ratificar instituir efetivamente uma cultura nacional de prevenção, de modo a promover, como prioridade máxima, a melhoria contínua da segurança e saúde no trabalho.

Os números aflitivos das estatísticas mundiais a respeito dos acidentes do trabalho e doenças ocupacionais reforçam e fundamentam a busca de uma nova ética de segurança e saúde como pressuposto indispensável para alcançar o trabalho digno e decente. Fica muito evidente, portanto, a tendência para os próximos anos de conferir grande destaque e vigoroso impulso ao direito dos trabalhadores a um meio ambiente de trabalho seguro e saudável.

5 NORMAS DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR PREVISTAS NA CLT

As normas que tratam da proteção à segurança e à saúde do trabalhador estão dispersas em diversos diplomas legais, abrangendo vários ramos do Direito, sem uma consolidação adequada, o que dificulta o seu conhecimento, consulta, aplicação e efetividade. Aliás, seria conveniente que houvesse um organismo central para cuidar desse assunto, como sugere o art. 15.2 da Convenção n. 155 da OIT. Também seria recomendável a aprovação de um Código Nacional da Segurança e Saúde do Trabalhador, conforme vez por outra tem sido cogitado. A codificação oferece mais coerência e homogeneidade ao sistema, suprime as lacunas, simplifica e facilita a compreensão do regramento legal da matéria.

A fonte principal dessas normas, 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. Desde a promulgação da CLT em 1943 esse capítulo foi inteiramente reformulado duas vezes, sendo a primeira por intermédio do Decreto-lei n. 229, de 28 de fevereiro de 1967 e a segunda vez pela Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1977. Nesta última mudança adotou-se uma técnica legislativa diferente, nem sempre percebida pela doutrina. 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:

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:

I - medidas de prevenção de acidentes e os equipamentos de proteção individual em obras de construção, demolição ou reparos;

II - depósitos, armazenagem e manuseio de combustíveis, inflamáveis e explosivos, bem como trânsito e permanência nas áreas respectivas;

III - trabalho em escavações, túneis, galerias, minas e pedreiras, sobretudo quanto à prevenção de explosões, incêndios, desmoronamentos e soterramentos, eliminação de poeiras, gases, etc. e facilidades de rápida saída dos empregados;

IV - proteção contra incêndio em geral e as medidas preventivas adequadas, com exigências ao especial revestimento de portas e paredes, construção de paredes contra-fogo, diques e outros anteparos, assim como garantia geral de fácil circulação, corredores de acesso e saídas amplas e protegidas, com suficiente sinalização;

V - proteção contra insolação, calor, frio, umidade e ventos, sobretudo no trabalho a céu aberto, com provisão, quanto a este, de água potável, alojamento e profilaxia de endemias;

VI - proteção do trabalhador exposto a substâncias químicas nocivas, radiações ionizantes e não-ionizantes, ruídos, vibrações e trepidações ou pressões anormais ao ambiente de trabalho, com especificação das medidas cabíveis para eliminação ou atenuação desses efeitos, limites máximos quanto ao tempo de exposição, à intensidade da ação ou de seus efeitos sobre o organismo do trabalhador, exames médicos obrigatórios, limites de idade, controle permanente dos locais de trabalho e das demais exigências que se façam necessárias;

VII - higiene nos locais de trabalho, com discriminação das exigências, instalações sanitárias com separação de sexos, chuveiros, lavatórios, vestiários e armários individuais, refeitórios ou condições de conforto por ocasião das refeições, fornecimento de água potável, condições de limpeza dos locais de trabalho e modo de sua execução, tratamento de resíduos industriais;

VIII - emprego das cores nos locais de trabalho, inclusive nas sinalizações de perigo.

Parágrafo único - Tratando-se de radiações ionizantes e explosivos, as normas a que se referem este artigo serão expedidas de acordo com as resoluções a respeito adotadas pelo órgão técnico.

Além da delegação genérica estampada no artigo supra, 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 de 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.

O Capítulo V do Título II da CLT está dividido em 16 seções traçando as linhas básicas das normas de segurança, medicina e saúde do trabalhador no

Brasil. Lamentavelmente, os dispositivos mais conhecidos desse capítulo, nos meios jurídicos, são os que tratam dos adicionais de insalubridade e de periculosidade, demonstrando que a pretensão remuneratória imediata despertou mais interesse do que o propósito de preservação da vida e da saúde.

Merece destaque no capítulo a disposição do art. 157 da CLT que atribuiu às empresas o dever de cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho, devendo, para tanto, instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais. A ênfase no “fazer cumprir” indica que é o empregador que deve tomar a iniciativa de criar uma cultura prevencionista, especialmente porque detém o poder diretivo e disciplinar, podendo até mesmo dispensar por justa causa o empregado que resiste ao cumprimento de suas determinações no campo de segurança e saúde no trabalho (art. 158).

As normas desse capítulo, diante da delegação normativa mencionada, foram minuciosamente detalhadas por intermédio da Portaria do Ministério do Trabalho n. 3.214/78, que representa na prática a consolidação das normas de segurança, higiene e saúde dos trabalhadores no Brasil.

6 VALIDADE DAS DELEGAÇÕES NORMATIVAS

Como mencionamos no item anterior, o Ministério do Trabalho, além de expedir instruções para a execução das leis, também pode 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.

Cabe neste passo uma indagação: essas delegações são válidas no nosso ordenamento jurídico? São inconstitucionais ou ilegais os atos regulamentares baixados pelo Ministério do Trabalho?

Aliás, observamos no dia a dia que muitos operadores do Direito do Trabalho, apegados em demasia ao princípio da legalidade, não concedem a devida atenção às normas de segurança e saúde baixadas pelo Ministério do Trabalho ou então questionam a legalidade das previsões das portarias regulamentares.

É verdade que, em regra, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, como estabelece o inciso II do art. 5º da Constituição da República, também conhecido como princípio da legalidade genérica. Esse princípio representa importante garantia do cidadão contra o arbítrio estatal porque atribui ao povo, por intermédio de seus representantes regularmente eleitos, a competência normativa, ou seja, cabe ao Poder Legislativo a competência para inovar na ordem jurídica.

No entanto, não se deve interpretar o princípio da legalidade como a exigência de dispositivo legal literal e expresso porque há princípios e regras jurídicas que estão implícitos no ordenamento jurídico. Como bem acentua Marçal Justen Filho,

a disciplina jurídica é produzida pelo conjunto das normas jurídicas, o que exige compreender que, mesmo sem existir dispositivo literal numa lei, o sistema jurídico poderá impor restrição à autonomia privada e

obrigatoriedade de atuação administrativa. Em suma, o princípio da legalidade não conduz a uma interpretação literal das leis para determinar o que é permitido, proibido ou obrigatório.¹⁰

A teoria clássica da separação dos Poderes vem sofrendo ajustamentos e revisões pontuais diante da ampliação das atividades estatais e da necessidade de solução imediata das demandas dos tempos atuais, especialmente aquelas de ordem técnica ou científica. A demora do processo legislativo não oferece respostas em tempo adequado para muitas questões urgentes que exigem posicionamento imediato do Executivo. Daí por que a Constituição atribui competência ao Presidente da República para expedir regulamentos para a fiel execução da lei (art. 84, IV), como também atribui aos Ministros de Estado a competência para expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos (art. 87, parágrafo único, II).

Mas qual seria o campo reservado à lei e o espaço destinado ao regulamento? Inicialmente, cabe fixar um primeiro divisor: a competência regulamentar é dependente da competência legislativa, ou seja, o regulamento não pode contrariar qualquer previsão legal, sob pena de ficar caracterizada a ilegalidade da norma regulamentar. O regulamento pode e deve estabelecer preceitos normativos que traduzam o adequado cumprimento da norma legal, completando ou mesmo complementando as previsões da fonte legislativa. Se o regulamento ficasse restrito à mera repetição do texto legal, não teria qualquer utilidade. Na lição de Caio Tácito, “regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar”.¹¹ Também ocorre de o legislador deixar espaço mais amplo para o regulamento nas hipóteses que envolvem conceitos jurídicos indeterminados, mas a regulamentação deverá ser compatível com os comandos estampados na lei.

O Ministro do STF, Celso de Mello, no julgamento da liminar da ADI-MC 561-DF, consignou nos fundamentos da decisão:

É preciso ter presente que, não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula.¹²

O espaço de atuação do regulamento, no entanto, fica mais restrito quando a Constituição expressamente atribui à própria lei a regulamentação de determinada matéria, pelo mecanismo da reserva legal ou legalidade estrita. Em muitas ocasiões o texto da Carta Maior estabelece que “a lei criará”, “a lei disporá”, “nos limites da lei”, “na forma da lei” etc. Vejam, por exemplo, o que prevê o art. 7º, XIX: “licença-

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.148-149.

¹¹ TÁCITO, Caio. *Temas de direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, 1977. p. 510.

¹² Cf. ADI-MC 561-DF, julgado em 23 ago.1995, publicado no DJ de 23 mar. 2001.

paternidade, nos termos fixados em lei”. Assim, somente norma legal e não um decreto do Executivo pode disciplinar a concessão da licença-paternidade.

Por outro lado, quando a Constituição não estabelece o princípio da legalidade estrita ou a reserva legal, o regulamento goza de maior autonomia, uma vez que está vinculado apenas à legalidade simples ou genérica. Em vez de a lei disciplinar exaustivamente um tema atribui competência para o regulamento completar os comandos normativos. Com efeito, quando a Constituição estabeleceu no artigo 7º, XXII, “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, deixou ao Poder Executivo maior campo de atuação para regulamentar os preceitos legais.

Diante dessa flexibilização da antiga regra que vedava a delegação normativa, pode-se observar que tem sido comum atribuir ao Executivo a regulamentação de matérias nas quais predomina o caráter técnico-científico.¹³ Anota Marçal Justen que

a discricionariedade administrativa é atribuída por via legislativa, caso a caso. Isso equivale a reconhecer, dentre outros poderes atribuídos constitucionalmente ao Legislativo, aquele de transferir ao Executivo a competência para editar normas complementares àquelas derivadas da fonte legislativa.¹⁴

Essa ampliação do poder regulamentar da Administração Pública foi bem registrada pelo constitucionalista Clèmerson Merlin:

A importância do poder regulamentar vem aumentando, ultimamente, em virtude do desenvolvimento técnico da sociedade moderna, bem como da exasperação das responsabilidades do Estado. O número de matérias a exigir disciplina normativa cresce de modo assustador. Nas áreas de cunho absolutamente técnico (composição química dos alimentos industrializados, por exemplo) o legislador, inclusive por não dispor da formação adequada, vê-se compelido a transferir ao Executivo o encargo de completar a disciplina normativa básica contida em lei.¹⁵

¹³ Discorrendo a respeito do assunto o administrativista José dos Santos Carvalho Filho registra: “Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se de especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos. Cf. *Manual de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2005. p. 43.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 169.

¹⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 140.

A lei traça o núcleo do mandamento, as idéias 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, competência normativa secundária ou delegação normativa. Naturalmente, o regulamento, mesmo inovando na ordem jurídica, não poderá afastar-se das razões objetivas da delegação recebida, nem contrariar qualquer preceito expresso ou implícito contido na lei delegante.

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.

Exemplo recente dessa delegação normativa é o que ocorre com as agências reguladoras, instituídas no Brasil com respaldo constitucional, conforme previsto nos artigos 21, XI e 177, § 2º, III da Carta Maior. Nesse sentido podemos citar a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (Lei n. 9.427/96), a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL (Lei n. 9.472/97), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Lei n. 9.782/99), o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), a Agência Nacional do Petróleo - ANP (Lei n. 9.478/97), dentre outras, que têm um papel de gerenciamento da atividade privada de serviços públicos, recebendo delegação controlada da função normativa.

Acentua Diogo de Figueiredo Moreira Neto que

essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica, distanciada e isolada das disputas partidárias e dos complexos debates congressuais em que predominam as escolhas abstratas político-administrativas...¹⁶

No caso específico das normas de segurança e saúde do trabalhador a delegação normativa ao Ministério do Trabalho vem ocorrendo há muito, mas com maior ênfase a partir da Lei n. 6.514/77, conforme acima mencionado. Discorrendo a respeito dessa delegação, anotou o insigne Gabriel Saad:

[...] a tecnologia, mercê dos rápidos progressos da ciência, quase que diariamente engendra novos processos de produção, idealiza outros equipamentos e utiliza nos manufaturados, materiais e substâncias que se convertem em outros tantos agentes agressivos e nocivos à saúde do trabalhador. Por essa razão, é usual em todos os países do mundo que, em relação ao assunto que vimos tratando, receba o Poder Executivo poderes muito amplos para regulamentar normas legais voltadas para a saúde ocupacional. No caso particular do Brasil, a orientação é idêntica. O legislador estabelece os princípios gerais, como se fossem normas balizadoras do poder regulamentar, mas deixando grande campo para o exercício dessa faculdade pelo Executivo ou, melhor falando, pelo Ministério do Trabalho.¹⁷

¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 162.

¹⁷ SAAD, Eduardo Gabriel. *Consolidação das Leis do Trabalho comentada*. 39. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 241.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal essa delegação normativa vem sendo acolhida como regular, valendo citar duas Súmulas que fazem menção expressa à competência delegada ao Ministério do Trabalho para expedir normas na área de segurança e saúde do trabalhador:

Súmula 194 - STF: É competente o Ministro do Trabalho para especificação das atividades insalubres.

Súmula 460 - STF: Para efeito do adicional de insalubridade, a perícia judicial, em reclamação trabalhista, não dispensa o enquadramento da atividade entre as insalubres, que é ato da competência do Ministro do Trabalho.

Além disso, em diversos julgamentos o STF reputou válida a competência normativa delegada ao Poder Executivo ou deixou de conhecer de ação direta de inconstitucionalidade, valendo citar alguns acórdãos:

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Ato regulamentar. A Lei n. 4.117/62, ao reconhecer um amplo espaço de atuação regulamentar ao Poder Executivo (art. 7º, § 2º), outorgou-lhe condições jurídico-legais para - com o objetivo de estruturar, de empregar e de fazer atuar o Sistema Nacional de Telecomunicações - estabelecer novas especificações de caráter técnico, tornadas exigíveis pela evolução tecnológica dos processos de comunicação e de transmissão de símbolos, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

(STF. PLENO. ADI-MC 561/DF, Rel.: Ministro Celso de Mello, DJ 23 mar. 2001)

Ementa: Constitucional - Tributário - Contribuição: Seguro de Acidente do Trabalho - III. - As Leis n. 7.789/89, art. 3º, II, e n. 8.212/91, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave", não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, C.F., art. 5º, II, e da legalidade tributária, C.F., art. 150, I.

(STF. PLENO. RE n. 343.446-SC, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 04 abr. 2003)

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Instrução Normativa - Portarias n. 24/94 e n. 25/94 do Secretário de Segurança e Saúde no Trabalho - Prevenção contra situações de dano no ambiente de trabalho - Controle médico de saúde ocupacional - Ato desvestido de normatividade qualificada para efeito de impugnação em sede de controle concentrado de constitucionalidade - Ação não conhecida. A Constituição da República, em tema de ação direta, qualifica-se como o único instrumento normativo revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O controle normativo abstrato, para efeito de sua válida instauração, supõe a ocorrência de situação de litigiosidade constitucional que reclama a

existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição Federal. Revelar-se-á processualmente inviável a utilização da ação direta, quando a situação de inconstitucionalidade - que sempre deve transparecer imediatamente do conteúdo material do ato normativo impugnado - depender, para efeito de seu reconhecimento, do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional, como os atos internacionais - inclusive aqueles celebrados no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T) - que já se acham incorporados ao direito positivo interno do Brasil, pois os Tratados concluídos pelo Estado Federal possuem, em nosso sistema normativo, o mesmo grau de autoridade e de eficácia das leis nacionais. Se a instrução normativa, em decorrência de má interpretação das leis e de outras espécies de caráter equivalente, vem a positivar uma exegese apta a romper a hierarquia normativa que deve observar em face desses atos estatais primários, aos quais se acha vinculada por um claro nexo de acessoriedade, viciar-se-á de ilegalidade - e não de inconstitucionalidade -, impedindo, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. Precedentes: RTJ 133/69 - RTJ 134/559. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada. (STF. PLENO. ADI-MC n. 1.347-5, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 01.12.95)

Ementa: Ação Direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar. Arguição de inconstitucionalidade total, ou pelo menos parcial, da Portaria n. 3.435 do Ministério do Trabalho. - A autora não tem *legitimatio ad causam* por não ser Confederação Sindical Nacional. Por outro lado, ainda que se entenda que a alusão, no inciso IX do artigo 103 da Carta Magna, a essas Confederações não exclui as outras entidades sindicais, a Federação em causa também não tem as características de entidade de classe de âmbito nacional.

- Ademais, há, no caso, impossibilidade jurídica do pedido, pois é firme o entendimento desta Corte de que, em se tratando de norma regulamentadora, não cabe ação direta de inconstitucionalidade para a verificação da ocorrência, ou não, de extravasamento da esfera regulamentar, por se considerar que se este se der se configurará ilegalidade, e não inconstitucionalidade.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

(STF. PLENO. ADI 360-7. Relator: Ministro Moreira Alves, DJ 26 fev. 1993)

Também no Tribunal Superior do Trabalho a delegação normativa ao Ministério do Trabalho tem sido acolhida:

OJ SDI-I/TST N. 04 - Adicional de insalubridade - Lixo urbano. I - Não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

OJ SDI-I/TST n. 345. Adicional de periculosidade. Radiação ionizante ou substância radioativa. Devido. DJ 22.06.05. A exposição do empregado à radiação ionizante ou à substância radioativa enseja a percepção do adicional de periculosidade, pois a regulamentação ministerial (Portarias do Ministério do Trabalho n. 3.393, de 17.12.1987, e 518, de 07.04.2003), ao reputar perigosa a atividade, reveste-se de plena eficácia, porquanto expedida por força de delegação legislativa contida no art. 200, *caput*, e inciso VI, da CLT. No período de 12.12.2002 a 06.04.2003, enquanto vigeu a Portaria n. 496 do Ministério do Trabalho, o empregado faz jus ao adicional de insalubridade.

7 NORMAS REGULAMENTADORAS DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR

Diante das delegações específicas e genéricas da CLT, e em sintonia com as convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e outras leis ordinárias, o Ministério do Trabalho sistematizou as normas preventivas por intermédio da Portaria n. 3.214, de 08 de junho de 1978. Atualmente, essa Portaria representa, em nível normativo, uma primeira consolidação das normas de segurança e saúde do trabalhador no Brasil, consultada com frequência pelos profissionais que atuam na área de prevenção dos acidentes e doenças ocupacionais e pelos peritos judiciais.

A metodologia adotada, de dividir a regulamentação em normas separadas por tema, permite ao Ministério do Trabalho promover atualizações parciais, de acordo com a maior demanda ou necessidade do momento. Como bem enfatiza o Juiz do Trabalho potiguar Edwar Abreu Gonçalves, especialista na matéria,

em decorrência da acelerada revolução tecnológica que tem desencadeado profundas mudanças na relação trabalho-capital, as normas regulamentadoras da proteção jurídica à segurança e saúde no trabalho encontram-se em contínuo processo de atualização e modernização, objetivando a melhoria das condições ambientais do trabalho, afinal de contas, é missão institucional do Estado velar pela saúde e integridade física de sua força produtiva.¹⁸

Depois das diversas modificações ocorridas e acréscimos realizados, a Portaria n. 3.214/78 conta atualmente com 33 Normas Regulamentadoras - NR, conforme discriminado no quadro a seguir:

¹⁸ GONÇALVES, Edwar Abreu. *Manual de segurança e saúde no trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 31.

QUADRO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DA PORTARIA N. 3.214/78 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO	
NR-1 Disposições Gerais	NR-2 Inspeção Prévia
NR-3 Embargo ou Interdição	NR-4 Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho
NR-5 Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA	NR-6 Equipamentos de Proteção Individual - EPI
NR-7 Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO	NR-8 Edificações
NR-9 Programas de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA	NR-10 Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade
NR-11 Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais	NR-12 Máquinas e Equipamentos
NR-13 Caldeiras e Vasos de Pressão	NR-14 Fornos
NR-15 Atividades e Operações Insalubres	NR-16 Atividades e Operações Perigosas
NR-17 Ergonomia	NR-18 Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção
NR-19 Explosivos	NR-20 Líquidos Combustíveis e Inflamáveis
NR-21 Trabalho a Céu Aberto	NR-22 Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração
NR-23 Proteção Contra Incêndios	NR-24 Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho
NR-25 Resíduos Industriais	NR-26 Sinalização de Segurança
NR-27 Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho no MTB	NR-28 Fiscalização e Penalidades
NR-29 Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário	NR-30 Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário
NR-31 Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura	NR-32 Segurança e Saúde no Trabalho em Estabelecimentos de Saúde
NR-33 Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados	

Importante ressaltar que o Ministério do Trabalho, há mais de dez anos, adota para elaboração das normas regulamentadoras o sistema tripartite e paritário, conforme preconizado pela OIT, ou seja, participam ativamente, influenciando na elaboração das NRs, os empregados, os empregadores e o próprio governo. A forma de participação de empregados e empregadores foi disciplinada pela Portaria

do Ministério do Trabalho n. 1.127, de 02 de outubro de 2003¹⁹, a qual estabelece que a definição de temas a serem normalizados e a identificação das normas a serem revisadas deverão considerar pesquisas de natureza científica e sugestões da sociedade. Além disso, deve ocorrer a publicação no Diário Oficial do texto básico elaborado, para colher sugestões de toda a sociedade, as quais serão analisadas pelo grupo constituído. Com essa participação tripartite, as normas regulamentadoras passaram a ter mais legitimidade e maior aceitação dos atores sociais diretamente envolvidos.

Conforme exposto acima, as normas regulamentadoras baixadas pelo Ministério do Trabalho têm eficácia jurídica equiparada à da lei ordinária, devendo o empregador adotar todas as precauções para o seu devido cumprimento. Algumas normas são de caráter genérico, aplicáveis a todos empregadores e outras são específicas porque direcionadas para determinadas atividades. Assim, se a vítima, por exemplo, trabalhava com explosivos, devem-se pesquisar todas as regras prescritas na NR-19; se atuava em obras de construção, é necessário analisar a NR-18; se trabalhava numa mineradora, a pesquisa será feita na NR-22 e assim por diante.

Aliás, a primeira pesquisa a ser feita na apuração das causas do acidente do trabalho ou da doença ocupacional é verificar se a empresa cumpria corretamente as normas regulamentadoras da Portaria n. 3.214/78. Uma vez constatado qualquer descumprimento e que esse comportamento foi a causa do acidente, o empregador arcará com as indenizações pertinentes porque ficará caracterizada a culpa contra a legalidade.²⁰ Vejam a respeito o entendimento da jurisprudência:

Acordo em Dissídio Coletivo - Segurança e Medicina do Trabalho - NR-7 - Descumprimento - Exclusão de Cláusula. As disposições da NR n. 7, que estabelecem a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte dos empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregado do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO e disciplinam a realização de exame médico ocupacional, têm como objetivo a promoção e a preservação da saúde dos trabalhadores. Cuida-se, como se vê, de normas de ordem pública e como tal excluídas da disponibilidade das partes, que sobre elas não podem transigir. A inobservância de tais dispositivos invalida as cláusulas ajustadas. Recurso ordinário provido.

(TST. SDC. RODC n. 759.045/01.0, Rel. Ministro Milton de Moura França, julgado em 13 set. 2001)

Responsabilidade civil - Acidente do trabalho - Indenização - Descumprimento das normas regulamentadoras das atividades profissionais desempenhadas pelo autor (NR-18) - Negligência da construtora - Culpa - Caracterização -

¹⁹ Anteriormente a matéria era regulada pela Portaria do Ministério do Trabalho n. 393, de 09 abr. 1996.

²⁰ Esse assunto foi abordado com vagar no capítulo 7 da 2ª edição do nosso livro intitulado *Indenizações por acidente do trabalho ou doenças ocupacionais*, publicado em 2006 pela Editora LTr.

Age com culpa por acidente com trabalhador a empresa de construção civil que, violando a NR-18 aprovada pela Portaria n. 3.214/78, deixa de iluminar e dotar de proteção adequada o fosso dos elevadores, dando causa a sua queda e morte.

(São Paulo. STACivSP. 5ª Câ. Apelação com Revisão n. 757.348-00/2, Relator: Juiz Oscar Feltrin, julgado em 10 mar. 2004)

Responsabilidade civil - Acidente do trabalho - Indenização - Direito Comum - Morte do obreiro - Culpa do empregador - Infringência à Norma Regulamentadora n. 11.2.6 - Caracterização - Cabimento - Em se tratando de empilhamento manual de sacas de açúcar o limite máximo previsto na NR 11.2.6 é de pilhas de no máximo 20 fiadas, comprovando que as pilhas eram superiores ao limite ficou caracterizada a culpa da empregadora e a procedência da ação de indenização”.

(São Paulo. STACivSP. 3ª Câ. Apelação com Revisão n. 672.474-00/1, Relator: Juiz Carlos Giarusso Santos, julgado em 24 ago. 2004)

Ementa: Dano. Acidente do trabalho. Culpa do empregador - A lei incumbe o empregador de zelar pela integridade física dos seus empregados. Nesse sentido, o art. 157 da CLT determina às empresas: “I – cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho”. Assim também dispõe o § 1º do art. 19 da Lei n. 8.213/91, depois de definir o acidente do trabalho: “A Empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador”. O risco do negócio é sempre do empregador; assim sendo, quanto mais perigosa a operação, quanto mais exposto a risco estiver o empregado tanto mais cuidado se exige daquele quanto à prevenção de acidentes. Nesse diapasão, evidencia-se a culpa do empregador pelo infortúnio acontecido ao empregado, quando o primeiro não se desincumbe das determinações previstas pelos dispositivos legais sobreditos e, além disso, descumpre a NR-12, item 12.2.2, do Ministério do Trabalho e Emprego, ao não instalar dispositivo de segurança para o acionamento da máquina utilizada pelo empregado.

(TRT - 3ª Região, 2ª Turma, Recurso Ordinário n. 01616-2005-075-03-00-7 - Relator: Juiz Sebastião Geraldo de Oliveira, julgado em 08 ago. 2006)

Em mais de uma oportunidade as entidades patronais tentaram, sem êxito, a declaração de inconstitucionalidade das Normas Regulamentares do Ministério do Trabalho pelo STF. Em 1990, a Federação Nacional das Empresas de Serviços Técnicos de Informática e Similares - FENAIFO - ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 360-7 em face da Portaria n. 3.435 do Ministério do Trabalho que tratava da NR-17 a respeito de Ergonomia, mas o STF, por unanimidade, não conheceu da ação. De forma semelhante, em 1995, a Confederação Nacional de Transportes - CNT - ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, n. 1.347-5, insurgindo-se contra as Portarias n. 24 e 25/94 baixadas pelo Secretário de Segurança e Saúde no Trabalho, as quais reformularam as NRs 7 (PCMSO) e 9 (PPRA) da Portaria n. 3.214/78, mas também nesse caso o STF não

conheceu da ação. O entendimento reiterado do STF é que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para o exame de ato regulamentar de lei, sendo que eventual extravasamento das Portarias aos comandos legais poderá ensejar o controle difuso de legalidade, por ocasião do julgamento do caso concreto.²¹

8 OUTRAS NORMAS LEGAIS DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR

Em nível de legislação ordinária, há normas espalhadas em diversos ramos do Direito e leis esparsas que de alguma forma também tratam da proteção da vida e da saúde do trabalhador ou da garantia de um ambiente de trabalho saudável.

A Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/90) estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício, mas esclarece que o dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade (art. 2º). Também menciona que estão incluídas no campo de atuação do Sistema Único de Saúde a execução de ações de saúde do trabalhador, bem como a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (art. 6º). Além disso, relaciona o conjunto de atividades englobadas no conceito de saúde do trabalhador, que merece transcrição: art. 6º, § 3º:

Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;

V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional;

²¹ Conferir nesse sentido o julgamento pelo STF das ADI n. 996, 1.258, 1.388, 1.670, 1.946, 2.398, dentre outras.

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores”.

Convém destacar também a Lei n. 8.213/91 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, cujo artigo 19, § 1º, estabelece que a empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador. Acrescenta ainda no § 3º que é dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular.

Em diversas outras leis ordinárias há disposições que se aplicam à proteção da vida e da saúde do trabalhador, tais como: a) Lei n. 5.280/67 que proíbe a entrada no país de máquinas e maquinismos sem os dispositivos de proteção e segurança do trabalho exigidos pela CLT; b) Lei n. 5.889/73 que estatui as normas reguladoras do trabalho rural; c) Lei n. 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; d) Lei n. 7.802/89 que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins; e) Lei n. 8.069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; f) Lei n. 8.078/90 que institui o Código de Proteção e Defesa do Consumidor; g) Lei n. 9.503/97 que institui o Código de Trânsito Brasileiro; h) Lei n. 9.605/98 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; i) Lei n. 9.719/98 que dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário; j) Lei n. 9.976/2000 que dispõe sobre a produção de cloro no Brasil; k) Lei n. 10.406/2002 que institui o Código Civil; l) Lei n. 10.803/2003 que trata dos trabalhos em condições análogas à de escravo.

Em razão do exposto, é fácil concluir que a falta de sistematização está impedindo um maior conhecimento e efetividade das normas de segurança e saúde do trabalhador. Daí por que seria interessante, repito, a idéia de sistematizar tais normas em um Código Nacional de Proteção à Segurança e à Saúde dos Trabalhadores, como ocorreu com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

9 CONCLUSÃO

Com a transferência, para a Justiça do Trabalho, da competência para julgar as ações indenizatórias por acidente do trabalho ou doenças ocupacionais, os juízes e demais operadores do Direito do Trabalho estão percebendo que têm apenas uma idéia superficial da estrutura normativa da segurança e saúde do trabalhador no Brasil.

A ênfase até agora centrada na monetização do risco e nas indenizações às vítimas dificulta a compreensão do real alcance e extensão do direito ao ambiente de trabalho seguro e saudável. Essa observação pode ser comprovada pela pouca elaboração doutrinária do tema no enfoque de preservação da vida e da saúde do trabalhador.

O tema da saúde do trabalhador passou por longa maturação, especialmente ao longo do século XX, e já sedimenta conhecimentos científicos suficientes para inspirar a criação de normas jurídicas adequadas para oferecer ao empregado condições de poder trabalhar sem comprometer seu direito de viver com qualidade.

A compreensão da estrutura normativa da segurança e saúde no trabalho no Brasil deve partir dos princípios constitucionais, especialmente com apoio no valor social do trabalho e na dignidade do ser humano. O ambiente de trabalho saudável é direito do trabalhador e dever do empregador, razão pela qual o empregado não pode estar exposto a riscos passíveis de eliminação ou atenuação e que possam comprometer seu bem-estar físico, mental ou social.

A tendência recente, diante da magnitude das estatísticas mundiais, é de aprofundar as medidas preventivas, adotando-se normas de maior impacto, com envolvimento das mais altas autoridades do país. Nesse sentido é a recente Convenção da OIT n. 187, aprovada em junho de 2006 e que será submetida ao Congresso Nacional para fins de ratificação.

No nível das leis ordinárias, a principal fonte normativa da segurança e saúde dos trabalhadores está inserida no Capítulo V do Título II da CLT. Observa-se, no entanto, que a CLT adotou a técnica legislativa de apenas enunciar os comandos básicos, delegando ao Ministério do Trabalho a competência normativa para regulamentar e complementar os preceitos legais.

A delegação normativa de matérias que envolvem conhecimento técnico e científico tem sido usual no mundo todo, conforme anota a doutrina especializada. Assuntos de natureza técnica, como é o caso das normas de segurança e saúde do trabalhador, exigem conhecimentos dos especialistas e não podem ficar à mercê dos embates parlamentares ou de interesses políticos ocasionais.

O STF vem reputando válidas as delegações normativas atribuídas ao Ministério do Trabalho, conforme se verifica nos diversos julgamentos daquela Corte a respeito desse tema. Também o TST tem ponto de vista semelhante, valendo citar o exemplo recente da Orientação Jurisprudencial da SDI-I n. 345.

Com efeito, a Portaria do Ministério do Trabalho n. 3.214/78 que completou e sistematizou as normas de segurança, higiene, meio ambiente e saúde do trabalhador tem eficácia equivalente às das leis ordinárias, merecendo, portanto, maior atenção dos estudiosos do Direito do Trabalho. O empregador deverá observar detidamente todos os preceitos da referida norma, sob pena de ficar caracterizada a culpa patronal nos acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais. Nas perícias judiciais determinadas no curso das ações indenizatórias por acidente do trabalho, é fundamental a formulação de quesitos a respeito do cumprimento das normas regulamentadoras mencionadas.

Em síntese, é muito importante que os estudiosos do Direito do Trabalho dediquem mais atenção e concedam mais espaço na literatura jurídica especializada para que a estrutura normativa da segurança, higiene e saúde dos trabalhadores possa ser melhor assimilada, tornando-se, assim, mais efetiva. Dessa forma, o

foco da atenção não ficará apenas na reparação dos lesados, mas também no direito ao meio ambiente do trabalho seguro e saudável, onde o trabalhador possa ganhar o seu sustento sem perder a vida ou a saúde.