

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DE SEGURANÇA DO
TRABALHO

ÉRGON JEAN FLECK

**ANÁLISE CRÍTICA À DESATUALIZAÇÃO DA NR-15 E DISPONIBILIZAÇÃO
DA SAÚDE DO TRABALHADOR ATRAVÉS DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE**

SÃO LEOPOLDO

Ano 2017

Érgon Jean Fleck

ANÁLISE CRÍTICA À DESATUALIZAÇÃO DA NR-15 E DISPONIBILIZAÇÃO
DA SAÚDE DO TRABALHADOR ATRAVÉS DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Especialista em
Engenharia de Segurança do Trabalho,
pelo Curso de Especialização em
Engenharia de Segurança do Trabalho da
Universidade o Vale do Rio dos Sinos –
UNISINOS

Orientador: Prof. Paulo André Souto Mayor Reis

Engenheiro Químico, especialista em

Engenharia de Segurança do Trabalho,

Mestre em Engenharia de Produção.

São Leopoldo

2017

ANÁLISE CRÍTICA À DESATUALIZAÇÃO DA NR-15 E DISPONIBILIZAÇÃO DA SAÚDE DO TRABALHADOR ATRAVÉS DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

Érgon Jean Fleck*

Paulo André Souto Mayor Reis**

A base legal que fundamenta todo nosso ordenamento jurídico direcionado à saúde e segurança do trabalho baseia-se no princípio da prevenção. A incoerência das medidas preventivas surge na possibilidade de disposição da saúde nos casos das relações de trabalho, onde exista a insalubridade ou periculosidade através da previsão legal de adicionais baseados em critérios de caracterização do risco. Entretanto, estes parâmetros encontram-se extremamente desatualizados. O presente artigo objetiva fomentar uma reflexão quanto aos impactos desta desatualização dos limites de tolerância presentes na Norma Regulamentadora 15, questionando ainda a real eficácia do adicional de insalubridade, visto hoje, não mais como uma medida de incentivo a investimentos que melhorem a condição do trabalhador, mas sim como Monetização do Risco. É realizada ainda, uma análise crítica embasada no ordenamento jurídico que rege os fundamentos da Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil a fim de inserir na referida reflexão a incoerência que surge a partir desta desatualização quando confrontada ao princípio fundamental da prevenção, respaldada juridicamente pela CLT, em medida extrema, através dos instrumentos do embargo e da interdição.

Palavras-chave: NR 15. Insalubridade. Monetização. Risco.

* Engenheiro Mecânico, graduado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ergon_fleck@hotmail.com

** Mestre em Engenharia de Produção, Engenheiro Químico e Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho – Professor da Unisinos – E-mail: p.souto@outlook.com

1 INTRODUÇÃO

A base legal que fundamenta todo nosso ordenamento jurídico direcionado à saúde e segurança do trabalho baseia-se no princípio da prevenção, a fim de impedir que perigos transformem-se em danos.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego, tanto a regulamentação de leis sobre este tema, quanto o controle da aplicação das mesmas, visando garantir sua efetividade. Para tal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT lhe confere instrumentos legais como o embargo e a interdição, a serem aplicados quando constatada situação de grave e iminente risco.

As situações de grave e iminente risco à saúde e à integridade física do trabalhador representam a mais grave consequência de precárias condições de trabalho, uma vez que comprometem a vida e segurança não apenas em nível individual, mas também coletivo.

A incoerência das medidas preventivas surge na possibilidade de disposição da saúde nos casos das relações de trabalho, onde exista a insalubridade ou periculosidade através da previsão legal de adicionais baseados em critérios de caracterização do risco.

Ao contrário da tendência internacional favorável à redução da jornada em trabalhos insalubres, o Brasil insiste no pagamento deste adicional – ou seja, insiste na Monetização do Risco.

Paralelamente, coexiste uma gritante desatualização dos parâmetros utilizados para caracterizar uma situação como insalubre. Em 1978, ano em que iniciou a vigência das Normas Regulamentadoras, não tínhamos no Brasil estudos vinculados à estipulação de limites de exposição que fossem seguros e voltados para nossa realidade econômica e industrial, tendo sido adotados, pelo nosso Ordenamento Jurídico, os limites de exposição da ACGIH daquele ano. Entretanto, ao contrário da norma americana, a qual passou por diversas atualizações ao longo do tempo, a NR 15 permaneceu estagnada, ocasionando com isto diferenças realmente significativas entre elas, quanto aos limites de tolerância.

Atualmente, os limites de exposição da ACGIH são utilizados apenas como norteadores de ações de prevenção e dependem do interesse das empresas em serem aplicados – demonstrando o grande problema da grave desatualização da NR 15, uma vez que tais exposições, por diversas vezes, deveriam configurar grave e

iminente risco e serem passíveis de embargo ou interdição. No entanto, a esta desatualização da norma, a intervenção estatal extrema, a fim de paralisar atividades de clara tipificação como grave e iminente risco, fica limitada.

2 DESENVOLVIMENTO

Prevenir consiste em dispor com antecipação (algo) de modo que se evite mal ou dano (PREVENIR, 2017).

O artigo 196 da Constituição Federal prescreve: *“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”*

O artigo 626 da CLT estabelece: *“Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.”*

O referido artigo da Consolidação das Leis do Trabalho, encontra amparo constitucional no artigo 21 inciso XXIV da Constituição Federal, o qual incumbe à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Nestes preceitos legais, encontram-se conceitos predominantemente preventivos – elaborados com o fundamento de impedir que os perigos se transformem em danos. Para tal, a fiscalização do trabalho se mostra de suma importância ao direito do trabalho, uma vez que a simples edição de leis especiais para a proteção do trabalhador não se torna efetiva, caso seu cumprimento não seja garantido – cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego tanto a regulamentação de leis sobre a saúde do trabalhador, quanto o controle de sua aplicação, visando garantir sua efetividade.

Trata-se de interesse público que confere ao Estado o direito e o dever de exercer funções fiscalizadoras, sobretudo quando se tratar de norma legal protetora da saúde e da integridade física do trabalhador.

Para tal, o Delegado Regional do Trabalho encontra respaldo jurídico no artigo 161 da CLT, no qual lhe confere os instrumentos legais do embargo e da interdição, conforme: *“O Delegado Regional do Trabalho, à vista do laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador, poderá*

interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios de trabalho.”

Em 3.1.1, a Norma Regulamentadora 3 considera grave e iminente risco toda condição ou situação de trabalho que possa causar acidente ou doença relacionada ao trabalho com lesão grave à integridade física do trabalhador. Ressalta-se ainda, que também deve-se considerar situação de grave e iminente risco a exposição a uma condição que pode provocar lesão grave em um momento futuro, seja de médio ou longo prazo – a exemplo da exposição à poeira sílica - ocasionando silicose, um tipo de pneumoconiose que acomete o trabalhador pela exposição continuada ao agente nocivo e que, uma vez instalada, é irreversível.

As situações de grave e iminente risco à saúde e à integridade física do trabalhador representam a mais grave consequência de precárias condições de trabalho, uma vez que comprometem a vida e segurança não apenas em nível individual, mas também coletivo.

A incoerência das medidas preventivas surge na possibilidade de disposição da saúde nos casos das relações de trabalho, onde exista a insalubridade ou periculosidade através da previsão legal de adicionais baseados em critérios de caracterização do risco.

O adicional de insalubridade é um valor monetário pago ao trabalhador devido à sua exposição a determinado agente de risco ou situação de trabalho considerada nociva à sua saúde em função da natureza, concentração ou intensidade e tempo de exposição acima de um limite predeterminado (limite de tolerância).

Ao contrário da tendência internacional favorável à redução da jornada em trabalhos insalubres, o Brasil insiste no pagamento deste adicional – ou seja, insiste na Monetização do Risco.

O art. 7º, inciso XXIII da Constituição Federal prescreve: “*são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social*”: [...] XXIII – *adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;*”.

Ainda sobre a mesma matéria, o art. 190 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece: “*O Ministério do Trabalho aprovará o quadro das atividades e operações insalubres e adotará normas sobre os critérios de*

caracterização da insalubridade, os limites de tolerância aos agentes agressivos, meios de proteção e o tempo máximo de exposição a estes agentes”.

As referidas prescrições legais tratam-se de normas de eficácia limitada - ou seja, dependem de norma infraconstitucional para produzir efeito – e demonstram claramente que a definição dos critérios de caracterização da insalubridade é de competência do Ministério do Trabalho e Emprego, o qual através da Portaria 3.214, de 08 de julho de 1978, aprova as Normas Regulamentadoras – NR, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho – dentre elas, a NR 15 que trata especificamente dos critérios para a caracterização da insalubridade.

Entretanto, em 1978, ano em que iniciou a vigência da referida norma, não tínhamos no Brasil estudos vinculados à estipulação de limites de exposição que fossem seguros e voltados para nossa realidade econômica e industrial, tendo sido adotados, pelo nosso Ordenamento Jurídico, os limites de exposição da ACGIH daquele ano.

Ao contrário da norma americana - a qual passou por diversas atualizações ao longo dos anos, a NR 15 permaneceu estagnada, ocasionando com isto diferenças realmente significativas entre elas, quanto aos limites de tolerância - novos produtos são introduzidos constantemente pela indústria química, sendo que seus efeitos nocivos deveriam ser objeto frequente de pesquisas epidemiológicas que possibilitassem uma atualização constante nos limites permissíveis de exposição. Quanto aos agentes físicos (ruídos, calor, vibração, etc.), a referida NR praticamente não apresenta divergências com as normas internacionais.

Ao confrontarmos os limites de tolerância impostos pela *NR 15 - Atividades e Operações Insalubres* com os mesmos demonstrados na ACGIH – *American Conference of Governmental Industrial Hygienists* fica claro esta desatualização da norma norteadora da ações de saúde a serem implementadas nas empresas brasileiras, demonstrando que a mesma não cumpre com a sua função – colocando em risco a saúde e integridade física de milhares de trabalhadores exposto a agentes nocivos de forma indiscriminada.

Conforme dados extraídos da ABHO – Associação Brasileira de Higienistas Ocupacionais, cerca de 2% dos Limites de Tolerância expressos na NR 15 são mais de 100 vezes superiores ao recomendado; 13% dos limites de tolerância são mais de 30 vezes superiores ao recomendado; 16 % dos limites de tolerância são mais de 10 vezes superiores ao recomendado e 24% dos limites de tolerância são mais de 3

vezes superiores ao recomendado – demonstrando a plena possibilidade de situações internacionalmente consideradas de grave e iminente risco estarem cobertas pela legislação nacional, quando na verdade, deveriam sofrer intervenção estatal através dos instrumentos de embargo e interdição.

O embargo de obra e a interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento baseiam-se em rol exemplificativo constante nas Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, uma vez que é impossível discriminar todas as possíveis hipóteses de situações de grave e iminente risco à saúde e segurança do trabalhador. Pode-se citar, a título de exemplo, situações explícitas de risco grave e iminente registrados na Norma Regulamentadora nº 15 do MTE, no Anexo 1-item 7, Anexo 2- item4, Anexo 6- item 1.3.20 e 2.14.3, Anexo 11- itens 3 e 7, e Anexo 13- item 1, em relação às atividade e operações insalubres.

Os institutos de embargo e de interdição fundam-se em critérios técnicos advindos da constatação de situação de risco grave e iminente, objetivando salvaguardar a vida e a integridade física do trabalhador - diferindo do auto de infração, que requisita de previsão legal para tipificar a conduta do infrator. Os referidos instrumentos são procedimentos fiscais especiais, uma vez que não correspondem, propriamente, em aplicação de multa pecuniária, mas em consequências mais drásticas: paralisação dos serviços em determinada máquina, equipamento, setor ou mesmo no estabelecimento inteiro.

Diversas são as situações onde fica evidente a importância social do embargo e da interdição, pois muitas vezes a empresa opta em pagar multas e dar continuidade a suas atividades a paralisá-las, temporariamente, para tomar ações referente às situações de grave e iminente risco – infelizmente o trabalhador ainda é visto, em muitos casos, como mera ferramenta produtiva, e como tal, facilmente substituível, deixando a vida e integridade do mesmo de ser prioridade sobre os resultados.

O Ministério do Trabalho, através da NR 9 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais item 9.3.5.1, o qual prescreve “*deverão ser adotadas as medidas necessárias suficientes para a eliminação, a minimização ou o controle dos riscos ambientais sempre que forem verificadas uma ou mais das seguintes situações:...quando os resultados das avaliações quantitativas da exposição dos trabalhadores excederem os valores dos limites previstos na NR-15 ou, na ausência destes os valores limites de exposição ocupacional adotados pela ACGIH –*

American Conference of Governmental Industrial Hygienists, ou aqueles que venham a ser estabelecidos em negociação coletiva de trabalho, desde que mais rigorosos do que os critérios técnicos-legais estabelecidos;...”, subsidiando um melhor amparo técnico e legal através de maiores referências a serem utilizadas durante o reconhecimento, avaliação e controle dos riscos aos quais os trabalhadores estão submetidos. Entretanto, apenas os agentes contemplados nos anexos da NR 15 possuem amparo jurídico para a caracterizam da insalubridade, enquanto que os agentes previstos pela norma americana, mesmo nos casos de serem mais nocivos que os encontrados nos anexos da NR 15, não obrigam os empregadores a monetizarem o risco, uma vez que a fundamentação que regulamenta sua utilização encontra-se apenas na NR 9.

Adicionalmente, ao invés de controlar a referida exposição, a empresa pode optar em pagar o adicional de insalubridade, o qual incide em no máximo 40% do salário mínimo vigente, monetizando assim o risco no caso concreto. Infelizmente, por diversas vezes, a escolha é pagar o referido adicional - tendo em vista o “pseudo custo benefício” em detrimento à implementação de medidas de controle da exposição, que na prática minimizariam, neutralizariam ou até mesmo eliminariam os riscos laborais.

A ideia do referido adicional, fundamenta-se na estratégia de constituir um ônus financeiro ao empregador, e através disso, compelir o mesmo a adotar medidas de melhoria das condições do ambiente laboral. Entretanto, é constatado que, para os empregadores, é extremamente vantajoso continuar com o pagamento do adicional ao invés de investir na melhoria dos ambientes de trabalho, demonstrando a ineficácia do critério de monetização do risco em combater, na origem, as causas nocivas à saúde e segurança do trabalhador – permitindo que o mesmo permaneça convivendo com tais condições insalubres.

Em seu artigo 191, a Consolidação das Leis do Trabalho prescreve: “*A eliminação ou a neutralização da insalubridade ocorrerá: I – com a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância;...*”, sugerindo que o risco seja eliminado na fonte. Tais medidas, na maioria dos casos, possuem um custo elevado, o que faz com que as empresas não deem a elas a devida importância por não verem uma relação positiva de custo e benefício. Adicionalmente, o mesmo artigo ainda prescreve: “*II – com a utilização de equipamento de proteção individual ao trabalhador, que diminuam a intensidade do*

agente agressivo a limites de tolerância”, como alternativa ao inciso I, quando as medidas previstas no mesmo não surtirem efeito ou forem tecnicamente inviáveis, adotar equipamento de proteção individual como forma de eliminar a insalubridade. Entretanto, sobre tal medida, através da Súmula 289, o TST prescreve: “*O simples fornecimento do aparelho de proteção pelo empregador não exige do pagamento de insalubridade. Cabe-lhe tomar as medidas que conduzam à diminuição ou eliminação da nocividade, entre as quais as relativas ao uso efetivo do equipamento pelo empregado*”, reconhecendo a ineficácia do simples fornecimento do equipamento de proteção individual – EPI, e que muitas vezes é tido pelas empresas como suficiente para desconfigurar o ambiente insalubre.

O problema é que a legislação permite a disposição da saúde nos casos das relações de trabalho, onde exista a insalubridade e, infelizmente, em muitos casos, devido à falta de informação, o atual sistema de compensação acaba por tornar vagas com exposição à agentes de grande nocividade mais atrativa aos olhos do trabalhador devido ao adicional de insalubridade incidente sobre o salário mínimo, levando-o a se expor a condições que certamente, ao longo dos anos, reduzirá consideravelmente sua qualidade e expectativa de vida.

Através do exposto, percebe-se a não existência de um critério lógico e coerente para caracterizar uma atividade como insalubre, uma vez que diversas são as exposições a agentes de alta nocividade que, apenas pelo fato de não estarem listados na NR 15, não concedem ao trabalhador exposto o direito ao adicional de insalubridade – os limites de exposição da ACGIH são utilizados apenas como norteadores de ações de prevenção e dependem do interesse das empresas em serem aplicados – demonstrando o grande problema da grave desatualização da referida norma, uma vez que tais exposições, por diversas vezes, deveriam configurar grave e iminente risco e serem passíveis de embargo ou interdição, conforme caso aplicado.

Apesar do respaldo legal de base prevencionista, a desatualização da norma limita a ação do Estado em intervir de maneira extrema a fim de paralisar atividades de clara tipificação como grave e iminente risco.

3. CONCLUSÕES

A partir do exposto, fica claro que o grande problema da norma que fundamenta a caracterização da insalubridade (NR 15) está em sua quase total desatualização, resultando na exposição inadequada dos trabalhadores a situações que internacionalmente se enquadrariam em situações de grave e iminente risco.

Entende-se, entretanto, que embora nocivas à saúde e à segurança, a simples proibição do exercício de atividades perigosas e insalubres não é viável, uma vez que, por muitas vezes, tais atividades revelam-se imprescindíveis à sociedade.

Paralelamente, a atual estratégia de monetização do risco, adotada pela legislação brasileira e consagrada na CLT, também não se mostra eficaz.

Conclui-se, portanto, que o que falta no Brasil é a definição de uma política de saúde focada em medidas de controle eficazes - fundamentada em critérios técnicos constantemente atualizados e onde não seja permitida a degradação da saúde dos trabalhadores e a consequente monetização do risco, em alternativa à investimentos em medidas que reduzam tais exposições insalubres e/ou perigosas.

REFERÊNCIAS

American Conference of Governmental Industrial Hygienists. Edição em Português.

Tradução: Associação Brasileira de Higienistas Ocupacionais – ABHO. 2010.

ATLAS. Segurança e Medicina do Trabalho. 67a. ed. São Paulo: Equipe Atlas (Ed.). Editora Atlas S.A., 2011. 868p. (Manuais de legislação Atlas).

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.442, de 01 de maio de 1943.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

Ministério do Trabalho e Emprego. Segurança e Saúde no Trabalho. Normas Regulamentadoras. **NR 3 – Embargo ou Interdição.**

Ministério do Trabalho e Emprego. Segurança e Saúde no Trabalho. Normas Regulamentadoras. **NR 15 – Atividades e Operações Insalubres.**

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador.** Editora LTR. São Paulo, 2001.

PREVENIR. Dicionário online Michaelis, 23 de out. 2017. Disponível em michaelis.uol.com.br/. Acesso em 23 de out. 2017.

REVISTA ABHO. Norma Regulamentadora (NR)-15, da Portaria n. 3.214, de 8/6/1978 (José Manuel O. Gana Soto, Irene F. Souza Duarte Saad, Eduardo Giampaoli e Mário Luiz Fantazzini) – Publicado em: Set/2010.