

A "NOVA" NR-01 E A AUTOGESTÃO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: ENTRE A FICÇÃO, A NORMATIVIDADE E A REALIDADE

Guilherme Guimarães Feliciano¹

Paulo Roberto Lemgruber Ebert²

Resumo: O presente artigo pretende demonstrar que a autorregulação e a autogestão do ambiente de trabalho, presentes no cerne da NR-01, não permitem o livre estabelecimento e graduação dos perigos e dos riscos por parte dos empresários na elaboração de seus Planos de Gerenciamento de Riscos. Por intermédio do cotejo da NR-01 com os demais dispositivos do ordenamento jurídico e com as nuances dos casos concretos, demonstrar-se-á que os empresários se encontram, ao revés, imbuídos dos deveres concernentes à estruturação das condições de trabalho e dos fatores de produção de acordo com o direito fundamental à prevenção aos riscos labor-ambientais e aos princípios conformadores da ordem econômica, bem assim em atenção às peculiaridades inerentes aos seus respectivos estabelecimentos. Ao final do artigo, pretende-se ter clara a ideia de que o ordenamento jurídico brasileiro não compactua com a interpretação a propalar que a nova redação conferida à NR-01 pela Portaria SEPRT nº 6.730/2020 teria conferido aos empresários um salvo-conduto para

1 Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutor (Universidade de Coimbra), Livre-Docente (Universidade de São Paulo) e Doutor (Universidade de Lisboa, Universidade de São Paulo) em Direito. Juiz do Trabalho (Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região). Titular da Cadeira n. 53 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho (ABDT). Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) no biênio 2017-2019. Coordenador-chefe dos Núcleos de Pesquisa e Extensão "O Trabalho além do Direito do Trabalho" e "Meio Ambiente do Trabalho" (DTBS/USP).

2 Doutor em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB. Advogado. Pesquisador-Líder do Grupo de Pesquisas em Meio Ambiente do Trabalho - GPMAT da Faculdade de Direito da USP e pesquisador associado ao Grupo de Pesquisas Constituição, Trabalho e Cidadania da Faculdade de Direito da UnB.

considerar ou deixar de considerar os riscos ocupacionais existentes em seus estabelecimentos segundo seus próprios critérios.

Palavras-chave: meio ambiente do trabalho; autogestão; perigos e riscos ocupacionais. NR-01; prevenção.

INTRODUÇÃO

Em 12 de março de 2020, com a publicação da Portaria SEPRT nº 6.730 no Diário Oficial da União, veio a lume a nova redação da Norma Regulamentadora NR-01, veiculando em seu conteúdo acréscimos significativos em relação à sua versão anterior, cujo teor limitava-se à descrição das diretrizes gerais pertinentes à elaboração e à aplicação da generalidade das normas regulamentadoras. A partir de então, a norma em referência passou a definir, de modo detalhado, o regime de antecipação e prevenção dos perigos e riscos ocupacionais, em substituição ao regramento constante da NR-09.

A ideia-chave que perpassa toda a NR-01 e que orientou, em grande medida, sua edição, faz-se representada pelo *gerenciamento de riscos ocupacionais*, pelo qual caberia aos próprios empresários, na condição hipotética de plenos conhecedores das situações e dos cotidianos peculiares aos seus respectivos estabelecimentos, não apenas a autodescrição dos perigos ali existentes, como também a autofixação dos graus de risco presentes nos ambientes de trabalho por eles administrados e a autoprevisão das medidas de prevenção a serem implementadas no ensejo de combatê-los em concreto.

Nesse sentido, a nova versão da NR-01, com redação conferida pela Portaria SEPRT nº 6.730/2020, foi assumidamente inspirada nas diretrizes constantes da norma ISO 45001:2018 (Sistema de Gestão de Segurança e Saúde do trabalho). Tal como os demais diplomas emanados da Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization* - ISO), a norma técnica em referência busca se firmar perante os agentes econômicos como o padrão formal de qualidade que uma vez assumido e adaptado pelos interes-

sados aos seus processos produtivos, por intermédio de autorregulação, lhes confere certo grau de credibilidade nos mercados em que atuam.

A Norma ISO 45001:2018, por isso mesmo, e seguindo os moldes de seus diplomas congêneres, não contém em seu texto diretrizes substantivas a serem obrigatoriamente replicadas e observadas por seus destinatários nos respectivos procedimentos internos. Ao revés, sua estrutura se limita a indicar que os interessados na certificação deverão elaborar um plano de gestão de riscos adaptado aos seus processos produtivos e operacionais (Capron; Quairel-Lanoizelée, 2010, p. 100-102)

Ou seja, a Norma ISO 45001:2018 não informa e nem impõe aos seus destinatários um modelo rígido de plano de gestão de riscos ocupacionais com conteúdo a ser seguido obrigatoriamente pelos interessados na certificação, senão apenas os mecanismos formais que os planos a serem elaborados deverão observar para assegurar sua operacionalização e sua atualização (p. ex: procedimentos de auditoria interna e externa, oportunidades de melhoria, ações de planejamento, gestão de não conformidades etc.).

Talvez por conta da estrutura eminentemente procedimental que subjaz à generalidade dos diplomas técnicos de padronização qualitativa, muitos dos destinatários da NR-01 vêm compreendendo esta última como a mera reprodução, em sede de diploma jurídico, da Norma ISO 45001:2018, como se estivessem, a partir de sua edição, contemplados por um salvo-conduto jurídico que lhes possibilitaria agir espontaneamente no sentido de (i) identificar e catalogar as fontes de *perigo* existentes em seus estabelecimentos; (ii) graduar os *riscos* deles decorrentes para os trabalhadores e (iii) fiscalizar a observância às diretrizes por eles mesmo fixadas (SESI; CNI, 2020, p. 27).

Desse modo, desde o início da vigência da NR-01, em 3.1.2022, por força da Portaria SEPRT nº 8.873, de 23.7.2021, tem se verificado a formulação de planos de gestão que identificam os *perigos* presentes no ambiente de trabalho e que buscam graduar os *riscos* deles emanados sem qualquer respaldo na realidade, com o intuito deli-

berado de eximir a responsabilidade do empregador ou tomador de serviços pelos eventuais danos decorrentes de acidentes de trabalho ou de doenças ocupacionais e até mesmo de afastar a incidência dos adicionais legais de insalubridade e de periculosidade.

Não há dúvidas de que um modelo integrado, ampliado e sistêmico de gestão de riscos, com nuances de multidisciplinaridade, como se insinua desenhar na “nova” NR-01,³ atende melhor ao objetivo de precaver e prevenir danos à pessoa do que atenderia qualquer modelo monolítico e antiquado de gestão heterônoma de riscos labor-ambientais. Também não se disputa a bondade de um modelo que potencialize os sentidos de autorresponsabilidade dos estratos patronais, notadamente em um país que segue ocupando a quarta posição mundial em acidentes de trabalho com letalidade.⁴ O busílis do problema, no entanto, está além dessa primeira aparência, revelando-se nas próprias construções discursivas que vão ganhando forma e apoio no segmento patronal e nos seus corpos orbitais, pavimentando uma via gerencial que, ver-se-á em poucos anos, será ruínosa para a própria gestão pública da saúde no país.

Nessa ordem de ideias, o presente artigo buscará averiguar em que medida os conceitos pertinentes à autorregulação e da autogestão do ambiente de trabalho presentes no cerne da NR-01 permitem – ou não – o livre estabelecimento e graduação dos perigos e dos

3 A própria Confederação Nacional da Indústria registrou, em documento de 2020 ((SESI; CNI, 2020, p. 9-10), que a normatização vigente antes da Portaria SEPRT nº 6.730/2020 para realizar a gestão de riscos pelas empresas – a NR 9 – “tinha como foco a higiene ocupacional”, sendo certo que “[a] gestão de riscos integrada não era contemplada em uma única norma, considerando, além dos químicos, dos físicos e dos biológicos, os perigos de acidentes com máquinas e equipamentos, perigos de origem elétrica, fatores ergonômicos, entre outros”; por outro lado, “[a] nova NR 1 traz as diretrizes de gestão de riscos ocupacionais a serem adotadas obrigatoriamente pelas empresas brasileiras, de forma harmonizada com as principais normas de gestão de riscos ocupacionais adotadas mundialmente: ABNT NBR ISO 31.000 e ABNT NBR ISO 45.001, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)”. Seria, pois, um valioso passo qualitativo para o controle dos acidentes de trabalho e do adoecimento ocupacional.

4 Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (2020), o Brasil ocupa a quarta colocação mundial em mortalidade no trabalho, atrás da China, da Índia e da Indonésia. Entre 2022 e 2020, tivemos média de 8 óbitos a cada 100 mil vínculos de emprego. As menores taxas de mortalidade foram registradas no Japão (1,4 a cada 100 mil), Canadá (1,9 a cada 100 mil) e, entre os países da América do Sul, a Argentina (3,7 mortes a cada 100 mil trabalhadores). (Basílio, 2021)

riscos ocupacionais pelos próprios tomadores de serviços; e, mais, se realmente é possível, tal como propalado em certos meios empresariais, fazer prevalecer os planos de gestão de riscos em relação aos dispositivos do ordenamento jurídico que veiculam os deveres de cunho preventivo e às situações verificadas no plano dos fatos.

Nesse sentido, o tema será abordado sob três vertentes distintas, a saber, as dimensões da *ficção*, a tratar das expectativas empresariais depositadas no conceito de autorregulação que subjaz à nova versão da NR-01, da *normatividade*, a contemplar o elenco das normas de ordem pública concernentes ao tema da prevenção dos perigos e riscos labor-ambientais e, por fim, da *realidade*, a envolver os elementos fáticos que se apresentam nas mais diversas atividades e que circundam os trabalhadores nelas ativados.

Ao final, buscar-se-á delimitar o grau de autogestão e de autorregulamentação efetivamente assegurado na NR-01, à luz de sua interpretação em conjunto com os demais diplomas integrantes do ordenamento jurídico pátrio, bem assim à luz dos elementos fáticos que condicionam seu sentido e alcance nas situações concretas em que se fazem presentes os perigos e riscos ao meio ambiente do trabalho e à integridade dos trabalhadores nele inseridos.

1 A FICÇÃO: A AUTOGESTÃO EMPRESARIAL E A LIVRE INICIATIVA COMO PANACEIAS PARA OS PERIGOS E OS RISCOS OCUPACIONAIS

A compreensão plena da nova versão da NR-01, com redação conferida pela Portaria SEPRT nº 6.730, de 12.3.2020, não prescinde de uma análise à luz do contexto político que inspirou a reformulação de seu texto e, em maior medida, o movimento de revisão das Normas Regulamentares do Ministério do Trabalho. Foi justamente tal pano de fundo o principal elemento gerador da ficção concebida por certa parcela dos agentes econômicos a respeito da pretensa autossuficiência do modelo de gestão ali previsto para o controle dos perigos e riscos labor-ambientais.

De fato, é público e notório que a reformulação das Normas Regulamentares levada a cabo pela então Secretaria de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2023) teve por mote principal o ideário a propalar a “simplificação” das regras impostas aos empresários como medida pretensamente eficaz no ensejo de reduzir os custos operacionais das empresas e de contribuir para o crescimento econômico. No período em referência, as autoridades que conduziam a área econômica propalaram com frequência que a revisão do arcabouço normativo de proteção à saúde e segurança no trabalho configurava um dos passos para “retirar o Estado do cangote do cidadão”, conforme expressão cunhada à época.⁵

Partiu-se, portanto, de premissa fundada em uma visão romantizada da autonomia privada e da livre iniciativa que, apesar de remeter ao conceito puro de “*laissez faire*” difundido no século XIX, ainda se mantém enraizada em certa parcela dos agentes econômicos. Segundo ela, o direito deveria se abster do intento de regulamentar a liberdade econômica e a livre conformação dos fatores de produção por parte dos empresários – ainda que sob o propósito de resguardar bens jurídicos concorrentes -, sob pena de inibir as forças produtivas do setor privado e, com isso, acabar por comprometer a própria subsistência da sociedade e dos fundamentos econômicos que lhe confeririam existência (Lopes, 2006, p. 71).

Tal ideário foi, inclusive, o móvel propulsor do diploma legal originário de medida provisória (MP nº 881, de 30.4.2019) que encerra, sob pomposo título, a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica* e que veio a ser, posteriormente, convertida na Lei nº 13.874, de 20.9.2019. Referido texto parte do pressuposto (pueril, diga-se de passagem) de que a ação regulamentar do Estado seria invariavelmente, irracional, por ser o Poder Público “inimigo” da livre iniciativa e de que, por esse

5 Cf, a propósito:
<https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0070431-novas-normas-trabalhistas-vao-gerar-economia-de-r-68-bilhaes-para-empresas>. Acesso em 3.2.2023;
<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-sobre-liberdade-economica-tirar-o-estado-do-cangote-de-quem-produz>. Acesso em 3.2.2023.

motivo, o empresário – representado na figura abstrata do *particular* – deveria ser protegido em suas relações civis, comerciais e trabalhistas.⁶

Sob tal ótica, as medidas de tutela do meio ambiente do trabalho constantes dos diplomas regulamentares não representavam mais do que parte da burocracia custosa imposta pelo Poder Público aos *particulares* que tenderia a inibir a iniciativa empresarial e, consequentemente, a expansão econômica. Exatamente por esse motivo, far-se-ia necessário, para os próceres de tal entendimento, retirar o Estado da tarefa concernente à delimitação, em concreto, das diretrizes pertinentes à antecipação e à prevenção dos perigos e dos riscos ocupacionais.⁷

6 Conforme indica a própria exposição de motivos da Medida Provisória em referência: “Liberdade econômica, em termos não-científicos, é a extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo, aplicada às relações econômicas. [...] Existe a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda. [...] Senhor Presidente, propõe-se a adoção de instrumentos diferentes para garantir a eficácia desta iniciativa. Diversas medidas de controle e diminuição do aparelho burocrático buscam aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos. O objetivo desta Medida Provisória diferencia-se das tentativas do passado por inverter o instrumento de ação, ao empoderar o Particular e expandir sua proteção contra a intervenção estatal, ao invés de simplesmente almejar a redução de processos que, de tão complexos, somente o mapeamento seria desgastante e indigno, considerando que os mais vulneráveis aguardam por uma solução. [...] Assim, dez direitos para situações concretas foram elaborados no corpo de uma Declaração de Liberdade Econômica, com o objetivo de alterar em caráter emergencial a realidade do Brasil. São os direitos do brasileiro contra um Estado irracionalmente controlador. Eles primeiramente afetam relações microeconômicas específicas, que repercutirão macroeconomicamente, especialmente em favor dos mais vulneráveis, por sua expansividade por todos os setores: nada foi enunciado de maneira a privilegiar um em detrimento do outro, como o espírito da verdadeira economia de mercado demanda. [...] Ao mesmo tempo, esse rol também foi selecionado para alterar situações consideradas paradigmáticas, que repercutirão sobre todo o sistema jurídico por inverterem o pressuposto vigente de anti-liberdade e anti-desenvolvimento. Para isso, esse texto será considerado uma norma a ser seguida no direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho.” (Brasil, 2019).

7 O pronunciamento do então Secretário de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, quando da 97ª Reunião Ordinária da Comissão Tripartite Paritária Permanente, em que se discutiu as propostas de redação para a NR-01, foi exatamente nesse sentido. Em suas próprias palavras: “Rogério Marinho [...] disse que ao longo dos últimos 70 anos o Brasil mudou muito e a normatização de segurança e saúde do trabalhador precisa sem dúvida nenhuma ser atualizada periodicamente, mas a celeridade precisa ser observada para acompanhar a velocidade da modernização do mundo como um todo, que vem passando por uma transformação radical que impacta na sociedade brasileira e num caso especial, as questões previdenciárias, intrinsecamente, são afetadas ao universo trabalhista. Disse que com esse processo, os 210 milhões de brasileiros esperam que se tenha

E assim, sob a vigência de tal ideário, a nova redação da NR-01 foi concebida como a reprodução, em texto de Norma Regulamentadora, das metodologias, dos procedimentos e das formas consagradas na Norma ISO nº 45.001 para a implantação espontânea de programas de gestão dos riscos ocupacionais pelos próprios empregadores e, principalmente, como um diploma capaz de assegurar, por intermédio da autogestão empresarial, a formulação de medidas labor-ambientais de prevenção e controle mais adequadas às peculiaridades de cada estabelecimento, sem prejuízo da efetiva tutela dos trabalhadores.

A partir de então, certa parcela dos empregadores passou a atuar como se o texto da NR-01 tivesse seu sentido e alcance definidos de forma independente em relação ao restante do ordenamento jurídico e como se suas diretrizes lhes assegurassem plena autonomia para procederem à avaliação qualitativa e quantitativa dos perigos e riscos, segundo seus próprios critérios, desde que observassem os requisitos formais previstos na nova versão da Norma Regulamentadora.

O principal vetor para a implementação de tal postura consiste no conceito de *gerenciamento de riscos ocupacionais* estabelecido no item 1.5 da NR-01, que integra, conforme visto, a estrutura central de todo o arcabouço da Norma Regulamentadora. De acordo com o texto desta última, a gestão das potenciais ameaças ao meio ambiente do trabalho e à integridade psicofísica dos trabalhadores seria implementada por intermédio da elaboração do *Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR)* que poderia ter por *locus* a própria unidade operacional ou mesmo setores e atividades do estabelecimento, a critério do empregador.

Ainda segundo o texto da NR-1 (itens 1.5.2 e 1.5.3.2.1), o parâmetro para a aferição dos *perigos* e dos *riscos* a serem considerados nos *Planos de Gerenciamento de Riscos* far-se-ia representado pelo rol de atividades classificadas como insalubres, perigosas ou an-

condição mais adequadas para voltar o círculo virtuoso da decisão do empreendedor em empregar trabalhadores e que esses possam desenvolver suas atividades num ambiente digno e com segurança e saúde garantidas. [...] Finalizou informando contar com a comissão para ajudar nessas questões de forma a robustecer o mercado de trabalho, tornando-o mais seguro jurídica e preventivamente, mais ágil, mais eficaz e que ele possa dar condições para que o empreendedor contrate mais trabalhadores, com mais formalização.” (Apresentação, 2019)

ti ergonômicas, nos termos das NRs 15, 16 e 17, segundo as condições qualitativas e os limites quantitativos (de tolerância) ali estabelecidos.

Tal parâmetro – diga-se de passagem – constitui um problema de *per se*, pois não só os limites quantitativos fixados especialmente nos anexos da NR-15 para uma série de riscos físicos e substâncias nocivas (p. ex: ruído, frio, poeiras minerais, mercúrio, chumbo, etc.) se encontram, há muito, superados pelas evidências científicas acumuladas nas últimas décadas, como também diversos agentes físicos, químicos, biológicos e ergonômicos consabidamente lesivos ou potencialmente perigosos à saúde humana não se encontram elencados nas NRs 15, 16 e 17 (Ebert, 2015, p. 413-426).

Formuladas tais premissas, o texto da NR-1 estabelece no item 1.5.3.2 que o *Plano de Gerenciamento de Riscos* deve identificar de maneira individualizada os *perigos* e os *riscos* presentes em cada local integrantes dos estabelecimentos ou setores de referência. Note-se que a Norma Regulamentadora define em seu glossário, o *perigo* como a “*fonte com o potencial de causar lesões ou agravos à saúde*” e o *risco ocupacional* como a “*combinação da probabilidade de ocorrer lesão ou agravo à saúde*” decorrentes de uma situação de nocividade real ou potencial.

Como exemplo de *perigo*, segundo a acepção ora formulada, tem-se a situação hipotética de um elevador preso por um cabo cuja força não é capaz de sustentar o peso da cabine. Em tal caso, as deficiências operacionais do equipamento constituem uma ameaça efetiva e concreta à segurança e à integridade de qualquer um que vier a utilizá-lo, pois a ocorrência do evento deletério representado pela *queda* é certa, já que as leis da física não abrem brecha para qualquer possibilidade em contrário.

Valendo-se do mesmo exemplo acima formulado, o *risco* consistiria na probabilidade (maior ou menor) de que o elevador em questão viesse a despencar sobre os indivíduos que eventualmente transitam nas vias situadas abaixo de sua estrutura, vindo a lhes ocasionar danos. Veja-se que, nessa situação hipotética, os sinistros presumivelmen-

te relacionados à queda do equipamento podem ou não acontecer (Oberdiek, 2017, p. 16-17).

Assim, segundo tal distinção conceitual, os *riscos* podem ser mensurados quantitativamente, ao passo que os *perigos* só podem ser constatados em concreto, e não nivelados (Kourilsky; Viney, 2000). Justamente por isso, a NR-01 exige dos empregadores em seus itens 1.5.4.3 e 1.5.4.4 a elaboração de um *Inventário de riscos* contendo (i) o levantamento preliminar dos *perigos* com a identificação precisa de cada fonte geradora e (ii) a avaliação gradativa dos riscos ocupacionais delas decorrentes, com a indicação da respectiva intensidade (baixa, média, alta ou crítica).

Uma vez identificados os *perigos* e mensurados os graus de *risco*, a NR-01 estabelece para os gestores dos estabelecimentos o dever de implementar medidas de prevenção aptas a elidir ou minimizar os riscos ocupacionais, com prioridade para as soluções de proteção coletiva ou, ante sua inexistência ou inviabilidade, por intermédio da adoção de providências administrativas relacionadas à organização do trabalho e, em último caso, através da utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), nos termos do item 1.5.1.1.2.

Ao lado do *Inventário de riscos*, a NR-01 exige dos gestores em seu item 1.5.7.1 a elaboração de um *plano de ação* que deverá conter, em apertada síntese, (i) o elenco das medidas preventivas destinadas a combater os riscos previamente identificados nos locais de trabalho; (ii) os mecanismos de acompanhamento e fiscalização a serem implementadas pelos gestores; (iii) os instrumentos de controle da saúde ocupacional, em alinhamento com a NR-07; (iv) as formas de avaliação dos acidentes de trabalho e das doenças ocupacionais e (v) a formulação de planos destinados a lidar com situações emergenciais.

A despeito de tais diretrizes, o fato é que o *gerenciamento de riscos* subjacente à NR-01 pressupõe, em seu âmago, que o próprio gestor efetue de forma autônoma o enquadramento das condições existentes em seu estabelecimento como *perigo* ou *risco ocupacional*, segundo a mesma lógica que perpassa a Norma ISO 45.001. Com isto,

parte dos empregadores passou a elaborar seus *Planos de Gerenciamento de Riscos* de modo a desconsiderar a nocividade de certas situações, como se as informações lançadas no documento em referência tivessem o condão de eliminar, no plano fático, a natureza potencialmente lesiva a elas inerentes.

É o que tem se verificado, a título ilustrativo, em algumas plantas frigoríficas que, no intuito de descaracterizar a insalubridade inerente a certas condições laborais (p. ex: exposição a ruído excessivo e a baixas temperaturas) e de eliminar, com isto, o pagamento do respectivo adicional remuneratório, vêm registrando em seus Planos de Gerenciamento de Riscos que o fornecimento de equipamentos individuais de proteção (p. ex: protetores auriculares, juponas, luvas, botas, etc.) eliminaria quaisquer perigos ou riscos inerentes aos respectivos postos de trabalho.

Assim, a partir do momento em que os próprios empregadores desconsideram a existência de determinado perigo ou risco ocupacional em seus *Planos de Gerenciamento de Riscos* e não os incluem no *Inventário de riscos* exigido pela NR-01, deixarão de implementar, por essa mesma lógica, as medidas de antecipação, prevenção e controle destinados ao enfrentamento de tais ameaças, pois, afinal, se as condições nocivas não existem – na óptica dos responsáveis por sua autogestão – não haverá de se cogitar sequer na elaboração de um *plano de ação* para enfrentá-las.

E, com isto, criam-se *Planos de Gerenciamento de Riscos* absolutamente carentes de respaldo na realidade, que não apenas omitem os *perigos* e os *riscos* efetivamente existentes nos estabelecimentos empresariais, como também deixam de estabelecer as medidas de prevenção destinadas a combatê-los, sob o pretenso beneplácito da NR – 01.

É dessa forma, portanto, que a NR – 01 opera no plano da *ficção*, ao incutir nos gestores a ideia de que seu texto consolidaria, em matéria de saúde e segurança do trabalho, a supressão do Estado do *cangote* dos empreendedores e que, portanto, estaria ela a permitir a

plena iniciativa destes últimos em vistas à definição dos perigos e dos riscos existentes nos ambientes por eles controlados, ainda que em desacordo com a realidade.

Porém, como “*o Direito não se Interpreta em tiras*” (Grau, 2006, p. 44) e tampouco tem o condão de “[fazer] *o branco tornar-se preto e o quadrado, redondo*”, a despeito do vetusto adágio romano relacionado à figura da *coisa julgada*, não se pode compreender a NR – 01 sem cotejá-la com os demais elementos integrantes do ordenamento jurídico e, principalmente, com os dados concretos da realidade que, ao fim e ao cabo, integram a própria *norma*. É o que se fará na sequência.⁸

2 A **NORMATIVIDADE: LIMITES E CONDICIONANTES DA AUTOGESTÃO IMPOSTOS PELO ORDENAMENTO JURÍDICO**

Mesmo sob a orientação do positivismo jurídico em sua vertente clássica, a interpretação literal e fragmentada dos dispositivos do ordenamento não figurou em momento algum como a melhor técnica para a extração do sentido e do alcance dos preceitos legais. Nesse sentido, já lecionava Carlos Maximiliano que “*o Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos, [constituindo] uma vasta unidade (...) um conjunto harmônico de normas coordenadas*” (Santos, 2011, p. 104).

Com o advento do ideário a propalar a força normativa dos princípios – enfeixado, em grande parte, nas teorias integrantes do chamado *neoconstitucionalismo* surgidas a partir da segunda metade do século XX –, os dispositivos normativos, em sua generalidade, passaram a ter seu sentido e alcance informados pelo conteúdo emanado daquelas diretrizes que contêm “*as matrizes histórico-ideais de todo o ordenamento*” a indicarem “um ponto de referência no passado e [que], ao mesmo tempo, orientam o futuro” (Zagrebelsky, 2005, p. 89-90).

Em um ordenamento jurídico como o brasileiro, que tem em seu cume uma constituição de cariz *dirigente* – isto é, formada por princi-

⁸ Na dicção latina do brocardo: “*Res iudicata facit de albo nigrum, de quadrata rotundis*”.

pios consagradores de direitos fundamentais dotados de forte significado histórico e por programas político, econômico e social dirigido ao alcance do *bem-estar social* (Canotilho, 2001, p. 30-38), o condicionamento da interpretação dos dispositivos de hierarquia inferior é muito mais do que boa prática hermenêutica, de modo a configurar, efetivamente, imposição decorrente da própria supremacia constitucional.

Já se constata, por isso mesmo, que a autogestão dos *perigos* e dos *riscos ocupacionais* consagrada na NR-01 em sua nova versão encontra condicionantes e limites claros nas diretrizes constitucionais concernentes (i) ao direito dos trabalhadores à proteção contra os riscos ocupacionais (artigo 7º, XXII); (ii) à tutela da saúde (artigos 6º e 196) e (iii) ao direito ao meio ambiente do trabalho adequado (artigos 193, 200, VIII e 225).

Nesse mesmo sentido, a própria Constituição Federal, ao definir os fundamentos da ordem econômica em seu artigo 170, condicionou expresamente o exercício da livre iniciativa e da liberdade econômica ao vislumbre do objetivo de “*assegurar a todos a existencia digna*”, bem como à observância da *função social da propriedade* (inciso III) e à *defesa do meio ambiente* (inciso VI) (Derani, 2008, p. 218-222).

Com efeito, o *direito ao meio ambiente equilibrado*, na forma consagrada pelos artigos 170, VI e 225, *caput*, da Constituição e lido em conjunto com o artigo 200, VIII, abrange todos os aspectos naturais, artificiais e culturais – logo, físicos e imateriais – que circundam os seres humanos e que interferem na sua sadia qualidade de vida, incluindo-se aí aqueles que integram e condicionam o trabalho por eles desempenhado. Nesse sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reconhecer expressamente que “*a existência digna [...] perpassa necessariamente pela defesa do meio ambiente (art. 170, VI, da CRFB/88), nele compreendido o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII, da CRFB/88)*” (Brasil, 2015).

E como corolário do direito ao *meio ambiente do trabalho equilibrado*, a Constituição Federal consagrou, no seu artigo 7º, XXII, o direito fundamental à “*redução dos riscos inerentes ao trabalho*”, que concre-

tiza, no plano laboral, os princípios jurídico-ambientais da *prevenção*, da *precaução* e da *melhoria contínua* (ou, princípio do “*risco mínimo regressivo*”) (Oliveira, 2011, p. 148) e traduz-se, para os empresários, nos deveres de antecipação, de planejamento e de combate prévio dos riscos labor-ambientais.

Tais deveres demandam, em síntese, a adoção de todas as medidas e instrumentos disponíveis no mercado, de acordo com o estado da técnica, que sejam economicamente viáveis e tecnologicamente aptos a promover a eliminação ou a mitigação das ameaças à vida, à integridade psicofísica e à saúde dos trabalhadores, de modo a *precarer* e *prevenir* a ocorrência de quaisquer vicissitudes (Padilha, 2010, p. 396-399).

O conteúdo institucional do princípio da *prevenção* em seus aspectos labor-ambientais se encontra consolidado, em grande medida, na Convenção nº 155 da OIT que, segundo o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal à luz do artigo 5º, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, possui hierarquia supralegal e condiciona, consequentemente, a interpretação dos demais diplomas integrantes do ordenamento jurídico, dentre eles, por evidente, a NR-01 (Brasil, 2009).

O texto da Convenção nº 155 da OIT adota uma fórmula baseada no *planejamento* em dois níveis de ação, a saber, (i) no âmbito do *Estado* e (ii) no âmbito da *empresa* e que transcende em muito a singela formulação taxativa de condutas operacionais e de limites de tolerância, por parte das autoridades públicas e o consequente dever de observância a tais parâmetros por parte dos empresários.

No que pertine à *ação em nível de empresa*, a Convenção nº 155 se vale amplamente dos princípios reitores do Direito Ambiental (especialmente os da *prevenção*, da *precaução* e do *poluidor-pagador*) para assentar a premissa de que o empresário, na condição de gestor dos meios de produção e dos aspectos materiais e imateriais inerentes à organização do trabalho, é detentor do dever objetivo de antecipar

todos os possíveis riscos a permearem sua atividade econômica e de preveni-los em concreto (Sarlet, 2014, p. 85-87).

Dito de modo mais objetivo, os artigos 16 a 19 da Convenção nº 155 da OIT imputam aos empresários a obrigação de garantir a segurança de seus processos operacionais com relação à integridade psicofísica de seus trabalhadores, bem como de implementar todas as medidas cabíveis, segundo a melhor técnica disponível, para elidir ou minimizar os riscos existentes em seus ambientes de trabalho.

É justamente sob o enfoque imposto pelos artigos 6º, 7º, XXII, 170, III e VI, 193, 196, 200, VIII e 225, da Constituição Federal c/c os artigos 16 a 19 da Convenção nº 155 da OIT que a NR-01 deve ser interpretada, especialmente nas partes em que elenca, entre os deveres impostos ao empregador, (i) a implementação de medidas de prevenção e (ii) a minimização e o controle dos fatores de risco (item 1.4.1) e que estabelece, para as organizações, as obrigações de *"implementar, por estabelecimento, o gerenciamento de riscos ocupacionais em suas atividades"* (item 1.5.3.1) e de realizar o *Inventário de riscos*, com as devidas atualizações (itens 1.7.5.3.2 e 1.7.5.3.3).

Assim, de acordo com a interpretação extraída da análise conjunta dos sobreditos dispositivos, os empresários deverão elaborar os *Planos de Gerenciamento de Riscos* previstos na NR-01 de modo a *mapear, antecipar, reconhecer, prevenir e combater* de modo periódico, regular e efetivo, segundo as melhores técnicas disponíveis, todos os perigos e os riscos ocupacionais existentes em seus respectivos estabelecimentos.

Nesse sentido, os *Planos de Gerenciamento de Riscos* previstos na NR-01, antes de representarem meras obrigações *de meio*, constituem inequívocas obrigações *de resultado*, de modo a exigir-se dos empresários não a singela elaboração formal daqueles instrumentos, mas sim a efetiva aptidão das medidas ali elencadas para antecipar e combater a totalidade dos riscos ocupacionais existentes nos estabelecimentos (Domènech, 2018, p. 534).

Com efeito, como dito alhures (Feliciano, 2021, subseção 3.2.1), extrai-se do próprio art. 2º, *caput*, da CLT, em sua compreensão mais profunda e holística, uma *especial condição de garante* para todo e qualquer empregador (e, por extensão, à grande maioria das empresas tomadoras de serviços, desde que os trabalhadores sejam inseridos nos seus respectivos ambientes de trabalho): para além das responsabilidades derivadas de seu comportamento organizacional, afetas a qualquer sujeito de direitos e obrigações (i.e., daquilo que diga estritamente com a dimensão do consenso ou da interferência indevida com esferas jurídicas alheias, como os terceiros estranhos à empresa ou à organização), **o empregador assume responsabilidades que derivam da dimensão institucional da relação de emprego**⁹, respondendo por todas as lesões que consubstanciarem a realização dos riscos à integridade dos trabalhadores que poderiam ter sido evitadas pelo empregador, *mesmo que não os tenha criado* (os riscos). Tais responsabilidades configuram o que se convencionou denominar, na doutrina civilista, como **deveres acessórios** (ou **anexos**) ínsitos ao

9 Sobre essa dimensão institucional, a despeito das intensas polêmicas doutrinárias, impõe-se compreender, com Renard, que, diversamente do critério histórico que animou o conceito de contrato (= igualdade), a ideia-força da relação de emprego é o da autoridade, ínsita ao conceito de instituição (Renard, 1930, p.95 e ss.); e, para mais, cumpre ver, com Siebert e outros, que todos os predicamentos do Direito Individual do Trabalho derivam aprioristicamente da relação (ou, dir-se-á melhor, da relação pessoal de confiança: “*persönliches Treueverhältnis*”), antes mesmo do consenso, sendo certo que lógicas próprias da dogmática juslaboralista – como a da “inserção na empresa” (“*Betriebseingliederung*”) – não se explicam razoavelmente a partir dos fundamentos do direito das obrigações (Siebert, 1935, *passim*). Entre nós, não por outra razão, o art. 442 da CLT dispôs que “[c] ontrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego”, visando a compatibilizar, no que fosse juridicamente possível, as teses contratualistas e as teses anticontratualistas que se digladiavam na viragem do século XIX. Daí entendermos, com Hernainz Marques (1969, p.26 e ss.) e outros, ser o Direito do Trabalho “um direito misto, dotado de normas de direito público (sobretudo nos âmbitos do Direito Tutelar e Humanitário do Trabalho) e de normas de direito privado (em especial nos âmbitos do Direito Individual do Trabalho e do Direito Coletivo do Trabalho), mas sempre inseridas em um subsistema imbuído de marcado interesse público, por tutelar essencialmente direitos fundamentais (individuais e sociais) em contextos fático-jurídicos de especial vulnerabilidade da pessoa humana” (Feliciano, 2012, subseção 3.3). O sentido contratual da relação de emprego é, sim, relevante, porque pontificar a contratualidade da relação de emprego é afirmar a liberdade de trabalho (CRFB, art. 5º, XIII); no entanto, as ulteriores projeções dogmáticas, especialmente no campo dos deveres e obrigações, explicam-se sobretudo a partir das óticas anticontratualistas. Não fosse assim, não haveria como se extrair direitos trabalhistas típicos – salários, férias, descansos semanais, FGTS etc. – em favor de quem, p. ex., foi reduzido à condição análoga a de escravo (CP, art. 149), sem um fiapo sequer de consentimento, e viu-se depois resgatado pelas autoridades de fiscalização do trabalho.

contrato (e que, nesse caso, competem ao empregador, por força do contrato individual de trabalho).

Deveres acessórios, com efeito, derivam da ideia de que “o vínculo obrigacional abriga, no seu seio, não um simples dever de prestar, simétrico a uma pretensão creditícia, mas antes vários elementos jurídicos dotados de autonomia bastante para, de um conteúdo unitário, fazerem uma realidade composta” (Cordeiro, 2001, p. 586); deitam raízes, a rigor, no próprio ordenamento jurídico (Direito objetivo), *Independentemente da vontade das partes contratantes e/ou da redução a cláusulas Instrumentais*. Esses elementos jurídicos compreendem, no entendimento de Menezes Cordeiro (2001, p. 603 e ss.), **(a)** os deveres “*In contrahendo*”, que nascem com as negociações pré-contratuais e seguem informando a relação jurídica “enquanto perdure um fenômeno contratual”, como os deveres de proteção, de esclarecimento e de lealdade (sendo certo que alguns deles podem resistir – “sobrexistir” – à própria nulidade do contrato);¹⁰ **(b)** os deveres de eficácia protetora de terceiros (no sentido de que “certos contratos compreenderiam, entre os seus efeitos, determinados deveres a cumprir perante pessoas estranhas à sua celebração”); e **(c)** os deveres “*post factum finitum*” (que subsistem após a extinção da relação obrigacional, como os deveres de não-concorrência).

Nessa linha, especificamente para o Direito do Trabalho, Menezes Cordeiro (1999, p. 397) identifica, como deveres acessórios legais específicos dos empregadores, **(i)** o *dever de respeito* para com o trabalhador (o que evidentemente alcança todas as suas posições jurídico-subjetivas – direitos individuais e sociais – e, em especial, os seus direitos de personalidade, como o direito à dignidade pessoal e à

10 Como é o caso do dever de proteção, no exemplo de Canaris (apud Cordeiro, 2001, p.617): certo antiquário adquire uma velha figura de madeira que é do interesse de colecionador conhecido seu e, em ligação telefônica, propõe-lhe a venda, com imediato aceite; mas, quando o colecionador ingressa na loja do antiquário para retirar o objeto e pagar-lhe o preço, sofre acidente por culpa de um empregado do estabelecimento. Ainda que depois se descubra que a figura de madeira fora destruída em um incêndio, antes mesmo de chegar ao antiquário (e antes do telefonema) – o que levaria à nulidade do contrato de compra e venda, por impossibilidade de fato (na Alemanha, BGB, §306; no Brasil, CC, art. 104, II, “a contrario”) –, o “vendedor” (i.e., o antiquário) responderá pela violação do seu dever acessório de proteção em relação ao colecionador que compraria a figura.

integridade física); **(ii)** o *dever de qualidade de vida*, no sentido de que o empregador “deve proporcionar boas condições de trabalho, tanto do ponto de vista físico como moral”; **(iii)** o *dever de formação profissional*; **(iv)** o *dever de indenizar* por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; e **(v)** o *dever de facilitar as atividades sindicais*.

Esses deveres, outrossim, independem do próprio fato do trabalho, impondo-se ao empregador até mesmo em contextos de suspensão ou interrupção do contrato individual de trabalho, como nos casos de greve. Resta claro, pois, que, em relação aos empregadores, os deveres acessórios são significativamente *amplificados*, ora como deveres acessórios legais específicos (caso do Brasil, de Portugal e da França, como respectivamente revelam, e.g., os artigos 154 a 200 da CLT, o art. 127º do Código do Trabalho português e os arts. L4121-1 a L4121-5 do *Code du Travail* francês), ora como deveres acessórios abstratamente positivados (Itália), ora, ainda, como derivações de conceitos jurídicos indeterminados (boa-fé objetiva, princípio da proteção etc.). Em todo caso, porém, a amplificação justifica-se por três fundamentos principais:

(a) em razão dos poderes hierárquicos que jurídica e naturalmente lhe competem (i.e., para *limitá-los*), mercê da legislação em vigor, por um lado, e, por outro, de fatores socioeconômicos como a potencial alienidade do empregado, a sua dependência econômica e a própria necessidade de “concretização” dos conteúdos do trabalho pelo empregador;

(b) em razão da presuntiva hipossuficiência econômica do empregado (e, portanto, de sua vulnerabilidade juridicamente “estereotipada”, desequilibrando a “*par conditio*” contratual em termos substantivos); e

(c) em razão da proteção institucional que a ordem jurídico-constitucional conferiu ao trabalho humano (inclusive em face da livre iniciativa, no contexto da ordem econômica brasileira).

Nessa ordem de ideias, resta claro que os deveres acessórios do empregador abrangem, inexorável e necessariamente, o *dever de*

Indenidade em relação aos seus empregados; e que, ademais, esse dever adquire os seus contornos mais intensos, extensos e dramáticos em seara labor-ambiental. Daí que – seguindo a linha hermenêutica a preconizar a coerência e a unidade de sentido emanadas do Direito objetivo – temos por certo que a omissão dos empresários quanto ao reconhecimento, a catalogação e a prevenção dos perigos e dos riscos ocupacionais em seus respectivos Planos de Gerenciamento de Riscos redundará, invariavelmente, na classificação de tal postura como suposto de *poluição* – que, no ordenamento jurídico pátrio configura um risco proibido – e no enquadramento dos respectivos gestores labor-ambientais na figura jurídica do *poluidor*, por força do artigo 3º, III e IV da Lei nº 6.938, de 1º.8.1981 (Feliciano, 2021, p. 255-256).

Na condição jurídica de *poluidores*, serão os empresários em questão – também por imposição legal expressa (artigos 927, parágrafo único, do Código Civil e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81) e conforme respaldado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 932 de Repercussão Geral – objetivamente responsáveis pela reparação dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais experimentados pelos trabalhadores em decorrência da inobservância aos deveres de prevenção e de antecipação efetiva dos riscos ocupacionais em seus Planos de Gerenciamento de Riscos.¹¹ Não caberá, pois, discutir a “culpa” do empregador (pessoa física ou jurídica) e/ou de seus prepostos.

Consequentemente, diante da estrutura assumida pelo ordenamento jurídico pátrio e das interconexões de sentido que permeiam os dispositivos hierarquicamente dispostos na Constituição Federal, na Convenção nº 155 da OIT, na Lei nº 6.938/81 e na própria NR-01, não há como prosperar a interpretação ventilada por certa parcela do setor empresarial, a enxergar nesta última normativa um salvo-conduto para a elaboração de *Planos de Gerenciamento de Riscos* em des-

11 “O artigo 927, parágrafo único, do Código Civil é compatível com o artigo 7º, XXVIII, da Constituição Federal, sendo constitucional a responsabilização objetiva do empregador pelos danos decorrentes de acidentes de trabalho, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida, por sua natureza, apresentar exposição habitual a risco especial, com potencialidade lesiva e implicar ao trabalhador ônus maior do que aos demais membros da coletividade.”

consideração aos *perigos* e *riscos ocupacionais* efetivamente existentes nos respectivos estabelecimentos.

No plano da *normatividade*, portanto, a NR-01 deve operar com alinhamento às diretrizes emanadas do ordenamento jurídico que apontam, em abstrato, para o reconhecimento, a precaução e a prevenção dos riscos efetivamente existentes nos estabelecimentos empresariais, vedando-se aos respectivos gestores a elaboração de *Planos de Gerenciamento de Riscos* em desacordo total ou parcial com a realidade, sob pena de enquadramento no conceito legal de *poluidor* (Lei 6.938/1981, art. 3º, III e IV), com a materialização de todas as consequências jurídicas daí decorrentes.

3 A REALIDADE: OS RISCOS LABOR-AMBIENTAIS NA DIMENSÃO DA EXISTÊNCIA EM CONCRETO

O desvelamento do sentido e do alcance dos dispositivos da NR-01 não se basta com a sua análise à luz dos princípios positivados na Constituição Federal e das diretrizes emanadas dos demais dispositivos do ordenamento jurídico, notadamente a Convenção nº 155 da OIT, o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil e a Lei nº 6.938/81.

De fato, o cotejo sistemático referenciado no tópico anterior entre os enunciados da NR-01 e os dispositivos correlatos do ordenamento jurídico permite ao intérprete constatar, em abstrato, o sentido que subjaz aos preceitos ali constantes a respeito da prevenção dos *perigos* e dos *riscos ocupacionais* e da elaboração apropriada dos respectivos planos de gerenciamento.

No entanto, a leitura conjunta dos dispositivos em referência não permite, por si só, o desvelamento dos comandos que tais preceitos determinam em concreto aos empresários na elaboração de seus *Planos de Gerenciamentos de Risco* e, de modo mais amplo, na implementação das medidas de antecipação e de prevenção em cada situação apresentável na prática. Para tanto, faz-se necessário proceder à análise dos textos normativos à luz dos elementos extraídos da dimensão

fática onde o gestor estrutura seu estabelecimento e onde os perigos e os riscos específicos se manifestam, efetivamente. Tem-se, exatamente aí, a dimensão da *realidade*.

Já há muito se sabe que para vivificar o Direito nas situações reais manifestadas sob os mais diversos contextos, não pode ele prescindir da função interpretativa a ser exercida em sua plenitude por seu aplicador. É tal atividade que vai aferir, concretamente, se o dispositivo ou o conjunto de preceitos em questão terão incidência nas hipóteses e, em caso afirmativo, qual seu significado à luz dos traços fáticos e jurídicos que conformam a situação concreta (Ferrara, 1933, p. 80-97).

Os dispositivos legais, em sua literalidade, não passam de textos, e como tal, não têm a capacidade de antecipar todos os significados passíveis de serem desvelados a partir de sua entrada em vigor e a partir do momento em que passam a ser aplicados em concreto. O máximo que se pode esperar de textos normativos é a definição de um *programa*, a conter, sob a forma de linguagem, as expectativas do legislador e de um âmbito, a compreender, também em elementos textuais, o recorte da realidade cuja regulamentação é pretendida (Müller, 2005, p. 40-42).

O resultado efetivo da incidência dos dispositivos legais ao caso concreto, é um dado que só pode ser extraído a partir da atividade interpretativa no sentido de perquirir a aplicabilidade do texto legal (do *programa* e do âmbito da norma) às hipóteses sob exame, bem assim o efetivo significado do dispositivo em questão à luz dos dados extraídos da realidade (*norma de decisão*) (Müller, 2005, p. 48-50).

Assim, a NR-01, ao exigir dos empresários em seu item 1.4.1 a antecipação e a prevenção de todo e qualquer risco ocupacional que decorre dos perigos existentes nos locais por eles administrados, configura, justamente, o mandamento jurídico no sentido de que todas as condições potencialmente nocivas ao meio ambiente laboral e à integridade psicofísica dos trabalhadores peculiares a cada estabelecimento sejam levadas efetivamente em consideração por ocasião da elaboração dos respectivos *Planos de Gerenciamento de Riscos*.

De fato, ante a diversidade de condições de trabalho existentes nas mais variadas atividades ocupacionais afigura-se impossível para o Direito Objetivo efetuar a previsão em abstrato de todos os potenciais riscos ocupacionais a elas inerentes, bem assim das medidas pertinentes de prevenção, malgrado a existência das outras trinta e seis Normas Regulamentares setoriais. Portanto, caberá aos empresários, na condição de aplicadores da NR-01, promover o enquadramento das situações peculiares inerentes aos seus estabelecimentos no comando genérico do item 1.4.1, de modo a estabelecer as medidas de antecipação e de combate adequadas ao enfrentamento dos perigos e dos riscos especificamente relacionados às suas atividades e às suas peculiaridades operacionais (Carvalho Netto, 2004).

Imagine-se, nesse sentido, do exemplos significativamente diferentes tanto no que concerne aos setores econômicos, quanto à natureza das atividades neles desempenhadas, quais sejam, (i) um frigorífico destinado ao abate e ao processamento de bovinos, em que há contato com vísceras e carcaças de animais durante todo o processo produtivo e (ii) uma corretora de valores mobiliários, com atuação no mercado financeiro, dividida em estações particulares de trabalho (baías), onde os trabalhadores permanecem em constante contato com seus colegas e com as chefias e onde são submetidos a intensa cobrança por produtividade (metas de desempenho) com relação às contas que administram.

No primeiro exemplo, um dos riscos mais significativos que perpassam todo o processo produtivo, faz-se representado pelo contato com material biológico (vísceras, carcaças, tecidos, sangue, dejetos, etc.) contaminado com microorganismos causadores de doenças (p. ex: brucelose, tuberculose e afecções cutâneas), ainda que o respectivo frigorífico possua em suas dependências um serviço dedicado à inspeção macroscópica dos animais abatidos. Na hipótese em concreto, os dispositivos da NR-01 impõem aos empresários, em primeiro lugar, o reconhecimento efetivo da presença de tais riscos em todos os setores operacionais e, em segundo lugar, a implementação de medidas de administração e organização, bem assim de proteção

coletiva e individual destinadas a elidir ou ao menos minimizar tais ameaças à saúde humana.

No segundo exemplo, pode-se imaginar os possíveis riscos de ordem psicossomática representados pela cobrança excessiva de metas, aliada à sobrecarga de trabalho exigida para o alcance de tais resultados, à privação do lazer e do convívio sócio-familiar, bem como à instauração de situações associadas à figura do assédio moral organizacional, em razão da institucionalização das pressões por resultados e de relações interpessoais nocivas (Barreto, 2013, p. 18-19).

Em tal hipótese, a empresa se encontra imbuída, por força dos itens 1.4.1, 1.5.4.3, 1.5.4.4 e 1.5.3 da NR-01, do dever de reconhecer tais fatores relacionados à organização de seus fatores de produção como efetivos *perigos*, capazes de gerar, como *riscos ocupacionais*, o aparecimento de doenças psicossomáticas (p. ex: depressão, síndrome de *Burnout*, transtornos de ansiedade, etc.) nos trabalhadores a eles expostos e de implementar medidas de ordem administrativa e organizacional no ensejo de preveni-los e combatê-los, sempre em atenção aos avanços provenientes da psicologia e da sociologia do trabalho (Ehrenberg, 2000, p. 233-235).

Como exemplos das medidas impostas em concreto pelos referidos itens da NR-01, destaca-se o dever de abstenção, imposto aos empresários, quanto à utilização de metodologias destinadas ao incremento do desempenho dos trabalhadores potencialmente lesivas à integridade psicofísica destes últimos, tais como aquelas que integram o elenco da *gestão gerencialista* (Gaulejac, 2007), e que propagam, dentre outras, (i) a publicização de *rankings* de desempenho; (ii) o estímulo à competição entre indivíduos e equipes; (iii) a aplicação de penalidades e de punições vexatórias; (iv) a imposição de metas abusivas; (v) o estímulo à supressão dos tempos de repouso, lazer e convívio sóciofamiliar e (vi) o incentivo à *hiperconectividade* e à confusão entre os períodos de trabalho e de vida privada.

Tanto no primeiro exemplo, quanto no segundo, não há no ordenamento jurídico pátrio quaisquer dispositivos que estabeleçam de

modo literal e abstrato para os empresários os deveres de inserir em seus respectivos Planos de Gerenciamento de Riscos as situações hipotéticas ora narradas e as medidas a elas correlatas. O que há é o *programa* da NR-01 e de seus dispositivos que, contrastado com as situações fáticas de aplicabilidade – isto é, seu *âmbito* - indicam aos aplicadores as soluções a serem implementadas no ensejo de antecipar e prevenir os riscos concretos que se apresentam. O produto final desse cotejo entre o *programa* e o *âmbito* do dispositivo em referência é, exatamente, a *norma* dele emanada para o caso concreto (Müller, 2005, p. 40-51).

Eis aí, portanto, o plano da *realidade* que exige dos aplicadores da NR-01 a consideração plena dos elementos fáticos presentes em seus respectivos estabelecimentos na formulação dos Programas de Gerenciamento de Riscos e na inventariança dos *perigos* e dos *riscos ocupacionais*, para além da formulação de soluções adequadas para a antecipação e a prevenção destes últimos em função das peculiaridades que caracterizam, em concreto, os ambientes laborais por eles geridos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação de Planos de Gerenciamento de Riscos em desalinho com as diretrizes de prevenção aos riscos labor-ambientais positivadas em dispositivos de hierarquia superior (artigos 6º, 7º, XXII, 170, III e VI, 193, 196, 200, VIII e 225, da Constituição Federal; artigos 16 a 19 da Convenção nº 155 da OIT; artigos 3º e 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 etc.), e/ou desatentos à própria realidade labor-ambiental (na concretude dos perigos e riscos verificáveis nos estabelecimentos empresariais e em seu entorno funcional), não se justifica à luz do ordenamento jurídico brasileiro. É o que se extrai, no campo hermenêutico, da inserção da NR-01 em um sistema legal dotado de coerência, resultante da sua organização em torno de normas-princípios e da sua imprescindível compreensão à luz dos dados emanados das situações

concretas; tudo isso para se obter, afinal, a configuração definitiva da *norma de regência* do caso específico.

De fato, à luz dos elementos integrantes dos planos da *normatividade* e da *realidade* – que permeiam, impreterivelmente, as atividades de interpretação e de aplicação dos preceitos jurídicos –, a autorregulação e a autogestão dos perigos e dos riscos labor-ambientais, na forma preconizada pela NR-01, deve ser orientada (i) pelos deveres emanados dos sobreditos dispositivos no sentido de mapear, antecipar, reconhecer, prevenir e combater, de modo periódico, regular e efetivo, segundo as melhores técnicas disponíveis, todas as potenciais ameaças existentes em seus respectivos estabelecimentos; e também (ii) pela formulação de soluções adequadas ao enfrentamento efetivo dos riscos ocupacionais que se ali se apresentam em concreto.

Logo, a interpretação corrente em certos nichos empresariais, a propalar o livre estabelecimento e graduação dos perigos e dos riscos ocupacionais pelos próprios empresários, com hipotético respaldo nos primados da liberdade econômica e da livre iniciativa e no próprio texto da NR-01, só pode subsistir no plano da *ficção*. É, a propósito, o mesmo plano ficcional onde amiúde se crê que as diretrizes regentes da ordem econômica estabelecem como prioridades, para os governos de ocasião, a suprema tarefa de “*retirar o Estado do cangote do cidadão*.”

A autorregulação e a autogestão das medidas de prevenção aos perigos e riscos labor-ambientais, se realmente derivam do novo texto da NR-01, não se põem, em absoluto, com esse impreciso sentido de facultar aos empresários a elaboração meramente formal dos seus Planos de Gerenciamento de Riscos, liberando-se das suas responsabilidades civis, penais, trabalhistas e administrativas com a burocrática elaboração de um ou mais documentos. Os Planos de Gerenciamento de Risco são, ao revés, mecanismos confiados pelo ordenamento jurídico aos gestores de riscos labor-ambientais – empregadores e tomadores de serviços – com o propósito de ensejar a estruturação das condições de trabalho e a organização dos fatores de produção de acordo com as normas-princípios ínsitas ao Direito Ambiental do

Trabalho – prevenção, precaução, sustentabilidade, informação, cooperação, melhoria contínua (ou “risco mínimo regressivo”), interdisciplinaridade, poluidor-pagador etc. –, as regras legais e convencionais que delas se derivam e, mais, em atenção às peculiaridades inerentes aos seus respectivos estabelecimentos e atividades.

O debate, portanto, não pode se (con)centrar nas “liberdades” do agente econômico, mas nas suas *competências* (o que envolve, inapelavelmente, o seu rol de obrigações e deveres – inclusive acessórios –, independentemente do que se possa declarar ou consensuar). E, “*mutatis mutandis*”, como lembrava o saudoso Caio Tácito (2013, p. 202 e ss.), “competência não é um cheque em branco”.

REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO de demandas. In: COMISSÃO TRIPARTITE PARITÁRIA PERMANENTE, 97., 2019, Brasília. **Anais [...]** Brasília: SPREV, 2019. Disponível em: 97_reuniao_ordinaria_04_e_05_06_2019.pdf (www.gov.br). Acesso em: 21 ago. 2023.

BARRETO, Margarida. Assédio moral: trabalho, doenças e morte. In: MAENO, Maria *et al.* **Compreendendo o assédio moral no ambiente de trabalho**. São Paulo: Fundacentro, 2013.

BASÍLIO, Patrícia. Brasil é 2º país do G20 em mortalidade por acidentes no trabalho. **G1**, [S. l.], 01 maio 2021. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/01/brasil-e-2o-pais-do-g-20-em-mortalidade-por-acidentes-no-trabalho.ghtml>. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 159, n.179, p. 1, 20 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 119, n.167, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Portaria n. 6.730, de 9 de março de 2020. Aprova a nova redação da Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 58, n.54, p. 17, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-6.730-de-9-de-marco-de-2020-247538988>. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Portaria n. 8.873, de 23 de julho de 2021. Prorroga o prazo de início de vigência das Normas Regulamentadoras nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais; nº 07 - Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO; nº 09 - Avaliação e Controle das Exposições Ocupacionais a Agentes Físicos, Químicos e Biológicos; e nº 18 - Condições de Segurança e Saúde no Trabalho na Indústria da Construção, bem como de subitens específicos da nº 37 - Segurança e Saúde em Plataformas de Petróleo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 62, n.139, p. 75, 26 jul. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-8.873-de-23-de-julho-de-2021-334083465>. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 664.335/SC. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, 12 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 466.343. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, 5 jun. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPRON, Michel; QUAIREL-LANOIZELÉE. Françoise. **La responsabilité sociale d´enterprise**. Paris: La Découverte, 2010.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2001.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Manual de direito do trabalho**. Coimbra: Almedina, 1999.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOMÈNECH, Carlos Hugo Preciado. **Teoría general de los derechos fundamentales en el contrato de trabajo**. Pamplona: Aranzadi, 2018.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. A presunção juris tantum dos limites de tolerância fixados na NR-15: o caso emblemático do mercúrio. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães et al. **Direito Ambiental do Trabalho**: apontamentos para uma teoria geral. São Paulo: LTr, 2015. V. 2.

EHRENBURG, Alain. **La fatigue d´être soi**: depression et société. Paris: Odile Jacob, 2000.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Curso crítico de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Responsabilidade civil no meio ambiente do trabalho**: nexos causal, nexos normativo e teoria da imputação objetiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FERRARA, Francesco. **Interpretação e aplicação das leis**. Tradução: Manuel A. D. Andrade. Coimbra: Arménio Amado, 1933

GAULEJAC, Vicent de. **Gestão como doença social:** ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Tradução: Ivo Storniolo. 3. ed. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/330719/mod_resource/content/1/Gaulejac%202007%20Gest%C3%A3o%20como%20doen%C3%A7a%20social.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

GUARANY, Marcelo Pacheco dos; MORO, Sergio Fernando; FRANÇA, Renato de Lima. [**Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881, de 30.4.2019**]. 7 p. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. **Tratado elemental de derecho del trabajo**. 10. ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969.

KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. **Le principe de précaution**. Paris: Odile Jacob, 2000.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. **Empresa e propriedade:** função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do Direito Constitucional**. Tradução: Peter Naumann. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

OBERDIEK, John. **Imposing risk:** a normative framework. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RENARD, Georges. **La théorie de l'institution:** essai d'ontologie juridique. Paris: Sirey, 1930.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **NR-1: comentários ao novo texto**. Brasília: SESI; CNI, 2020.

SIEBERT, Wolfgang. **Das Arbeitsverhältnis in der Ordnung der nationalen Arbeit**. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1935.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. Tradução: Miguel Carbonell. Madri: Trotta, 2005.