



PARECER Nº , DE 2016

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

RELATOR: Senador ARMANDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

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

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

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





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Ressalta, ainda, que “o impacto nas microempresas e empresas de pequeno porte não foi observado, imputando-se uma obrigação difícil de suportar a esse segmento, decorrente dos altos custos para adaptação, tanto para as máquinas usadas como para as máquinas novas. A norma deveria ter guardado equilíbrio entre o fim almejado – a necessária e indiscutível proteção dos trabalhadores – e os impactos dela decorrentes, considerando, entre outros, os econômicos. Assim, pelos custos exacerbados, pela constante insegurança e pela inviabilidade técnico-econômica de diversas exigências, a NR 12 tem prejudicado a competitividade das empresas brasileiras frente ao mercado internacional”.

O projeto em tela foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame da constitucionalidade da matéria.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Consoante se infere do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas”, bem como “emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União”.

Analisando a proposição, não vislumbramos óbices relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à regimentalidade que impeçam sua aprovação.

Em relação à constitucionalidade e à juridicidade da proposição, a Carta Política de 1998, em seu art. 49, V, dispõe que compete exclusivamente ao Congresso Nacional *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*.

Com efeito, o ato de sustação consubstancia exercício de juízo político pelo Poder Legislativo sobre os atos oriundos do Poder Executivo que vão além do poder regulamentar. O Parlamento, em última instância,





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

busca preservar sua competência legiferante ou eventual abuso perpetrado pelo Executivo, o que nos parece ter ocorrido com a edição da NR-12.

No que tange ao mérito da proposição, o Senador Douglas Cintra apresentou, em 25 de maio de 2015, no âmbito desta CCJ, Relatório favorável ao PDS. Por concordarmos com sua análise, reproduzimos a seguir parte de seu conteúdo, complementando a análise ainda com alguns outros argumentos.

Com a alteração promovida pela Portaria MTE nº 197, de 2010, a NR-12 não se limitou apenas à previsão de medidas de proteção à saúde e segurança do trabalhador, mas passou a extrapolar o poder normativo do Executivo, ao criar regras não previstas em lei para a fabricação e adaptação das máquinas e equipamentos dos setores produtivos. A norma deveria ter respeitado a legislação vigente à época da fabricação da máquina ou equipamento, não se aplicando aos itens produzidos antes de sua vigência. Nota-se, assim, flagrante violação aos princípios da legalidade, da irretroatividade das normas e da segurança jurídica.

Os principais argumentos que embasam a necessidade de revisão da norma podem ser sintetizados da seguinte forma:

- **Alta complexidade de norma** – foram acrescentadas inúmeras exigências à NR-12, reunindo-se em um único diploma a legislação esparsa sobre segurança em máquinas e equipamentos, como as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, a Convenção da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificada pelo Brasil e as regras de instrumentos coletivos de segmentos econômicos instrumentos coletivos de segmentos econômicos;

- **Desconformidade com o padrão mundial** – um dos instrumentos utilizados como referência pelo MTE para a elaboração do novo texto da NR-12 foi a Diretiva 2006/42/CE, de 17 de maio de 2006, sobre a proteção de máquinas na União Europeia. Tal norma estabelece regras para fabricantes e comerciantes, privilegiando a prevenção da concepção das máquinas. Já a segurança na utilização dos equipamentos vem regulada na Diretiva 2009/104/CE, de 16 de setembro de 2009, que estabelece aos empregadores regras de segurança no trabalho. A NR-12 não





privilegiou tal distinção, de modo que as obrigações das NBRs – Normas Técnicas da ABNT, antes mandatórias apenas para os fabricantes, passaram a integrar o texto da NR, obrigando o empregador nacional a conhecer normativos técnicos que não lhe são afetos. Desse modo, o resultado da NR-12 foi uma norma com grau de exigência superior a de seus paradigmas;

- **Retroatividade das obrigações** – a NR-12 normatizou obrigações para máquinas e equipamentos já instalados, ferindo a irretroatividade das normas. Diferentemente da NR 12, no cenário mundial nenhuma outra norma técnica normatizou obrigações para máquinas ou equipamentos já instalados em seu parque fabril. No Brasil, não foi estabelecida uma linha de corte temporal para atendimento à nova regulamentação, criando um ambiente de insegurança jurídica e elevadíssimos custos para adaptação do maquinário existente ou para alterações dos projetos das máquinas novas;

- **Não consideração dos impactos econômicos da mudança** – o processo de revisão da NR-12 não avaliou o impacto econômico dos efeitos na sociedade, princípio constante do regimento único das comissões e grupo de trabalho tripartite. Estimativas preliminares para adequação de todo o parque de máquinas e equipamentos no Brasil apontam a necessidade de um investimento inicial de mais de R\$ 100 bilhões de reais para todos os segmentos econômicos. Do mesmo modo, não foi observado o impacto da nova norma para as microempresas e empresas de pequeno porte, imputando a esse segmento custos altos para reposição de máquinas;

- **Custos para o conhecimento das novas obrigações** – para a devida aplicação da nova NR-12, faz-se necessária a aquisição de inúmeras NBR. Segundo a CNI, a própria consultoria jurídica do MTE já se manifestou em outra oportunidade sobre a ilegalidade de uma norma citar normas técnicas que não são de domínio público, obrigando as empresas a adquiri-las;

- **Falta de um órgão oficial certificador que valide as máquinas e equipamentos** – hoje as empresas necessitam contratar consultorias especializadas para análise e adequação do parque de máquinas e equipamentos nos moldes da norma. Assim, não há segurança técnica ou jurídica que garanta a conformidade do trabalho realizado ao entendimento





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

da fiscalização do MTE, que poderá entender pela desconformidade do equipamento, tendo em vista a falta de objetividade das regras e a ausência de um órgão certificador;

• **Retirada dos fabricantes nacionais da concorrência internacional** – a atual legislação exige que o fabricante nacional de máquinas e equipamentos produza seus produtos respeitando as normas nacionais, independentemente da legislação do país de destino do produto. Isso encarece o produto nacional frente a seus concorrentes internacionais, prejudicando as exportações.

No que diz respeito ao contexto, desde o início da vigência da norma, a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) vem trabalhando com a Comissão Nacional Temática Tripartite (CNTT) da NR-12 na revisão técnica dessa Norma, para dar melhores condições de os fabricantes atenderem os requisitos estabelecidos. A entidade defende que o MTE deveria adotar uma postura de orientação, não punitiva.

A Abimaq destaca também a necessidade da atuação do MTE, em conjunto com o MDIC e a Receita Federal, para a criação de mecanismos para barrar a entrada de produtos importados em desacordo com a NR-12, com grave impacto na segurança aos trabalhadores e aos fabricantes nacionais, criando concorrência desleal e não isonômica.

Por sua vez, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 6 de fevereiro de 2014, protocolou carta no MTE propondo a adoção das seguintes premissas: a) linha de corte temporal para as adequações de máquinas usadas; b) obrigações distintas para fabricantes e usuários; c) tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte; e d) interdição de máquinas e equipamentos, mediante grave e iminente risco devidamente comprovado, por laudo técnico circunstanciado e ato da Superintendência Regional do Trabalho.

Além disso, durante a 22ª Reunião Ordinária da CNTT da NR-12, em 4 e 5 de agosto de 2014, foi acordado que a bancada empresarial deveria se manifestar pontualmente sobre a proposta governamental de republicação do texto da Norma. Fixou-se ainda que a representação





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

governamental encaminharia à representação empresarial análise da proposta da CNI de fevereiro de 2014.

Em 25 de setembro de 2014, foi emitida a Portaria Interministerial nº 8, pela qual os Ministros do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda resolveram instituir o Comitê Interministerial de Segurança em Máquinas e Equipamentos – CI Máquinas, que tem realizado reuniões, estudos e negociações sobre a temática, ouvindo representações de empregadores, trabalhadores, fabricantes e importadores para apoiar os trabalhos e subsidiar as deliberações ou eventuais alterações da norma.

Importante destacar que o CI Máquinas tem avançado em algumas decisões sobre o tema. Entre 2015 e 2016, foram editadas três portarias buscando corrigir e conferir melhor tratamento a alguns dos pontos mais sensíveis, tais como a distinção de regras para as micro e pequenas empresas, a diferenciação de máquinas usadas e a questão conhecida como estado da técnica e falha segura – determinando que o conceito de afastamento completo de risco pode ser flexibilizado caso seja comprovado não haver mecanismo mais seguro tecnologicamente disponível. Além disso, anexos setoriais estão sendo negociados entre governo e setores empresariais e devem ser publicados em breve.

Não obstante a importância do tema, trata-se, assim, de uma NR com flagrante violação aos princípios da legalidade, da irretroatividade das normas e da segurança jurídica. Além disso, seu conteúdo apresenta um tom desconectado com a realidade brasileira, o que pode trazer graves prejuízos à economia nacional. Assim, sua manutenção nos atuais moldes implica, além de desrespeito ao ordenamento jurídico, a aplicação de graves sanções econômicas aos nossos empresários, especialmente ante a ausência de uma linha de corte temporal que permita a adaptação do parque de máquinas da indústria do país.

Contudo, com base em novas discussões e argumentações apresentadas no debate do tema, tanto na esfera legislativa quanto no âmbito do Poder Executivo, entendemos mais adequado oferecer substitutivo ao PDS nº 43, de 2015, de tal forma que se alcance o objetivo pretendido sem que para isso seja necessária a suspensão integral da NR nº 12.





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Assim, concentramos a suspensão do ato normativo naquilo que é o ponto central da controvérsia realmente estabelecida no seio do setor produtivo industrial brasileiro.

Para correção de rota, alteramos o objeto do PDS para que a sustação seja direcionada a Portaria MTE nº 197, de 17 de dezembro de 2010, que *alterou a Norma Regulamentadora nº 12 - Máquinas e Equipamentos, aprovada pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978*, e deixou de estabelecer uma linha de corte temporal para atendimento à nova regulamentação, criando um ambiente de insegurança jurídica e elevadíssimos custos para adaptação do maquinário já instalados no parque fabril nacional ou para alterações dos projetos das máquinas novas.

A norma deveria respeitar a legislação vigente à época da fabricação da máquina ou equipamento, não podendo se aplicar àquelas produzidas antes de sua entrada em vigor.

A nova norma editada pelo Poder Executivo não poderia retroagir para tornar ilegal o que sempre foi legal e violar os princípios da irretroatividade da lei e da segurança jurídica.

A interdição da máquina ou equipamento só poderá ocorrer ao se comprovar o grave e eminente risco. Isto é, após análise de laudo técnico pericial elaborado por auditor-fiscal, com especialização em engenharia de segurança do trabalho ou medicina do trabalho, em nível de pós-graduação, conforme prevê a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 em seu art 3º, § 2º que assim consigna: *“Para investidura no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, nas áreas de especialização em segurança e medicina do trabalho, será exigida a comprovação da respectiva capacitação profissional, em nível de pós-graduação, oficialmente reconhecida”*.

Ocorre que muitos Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade não detêm o curso superior necessário, tão pouco a especialização requerida para os atos em segurança e medicina do trabalho, como prevê a Lei.

Nesse sentido, podem atuar em outras auditorias, mas não naquelas em segurança em máquinas e equipamentos. Dessa forma a exigência de Laudo Técnico circunstanciado e por ato da Superintendência





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Regional do Trabalho e Emprego, dará garantia jurídica ao ato do Auditor e à empresa.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PDS nº 43, de 2015, nos termos do seguinte substitutivo:

“PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO, Nº 43, DE 2015 (Substitutivo)

Suspende a eficácia do inciso II, do art. 4º da Portaria SIT nº 197 de 17 de dezembro de 2010, e a parte final do item 12.2 do corpo da NR 12, alterado pela mesma Portaria, que alterou a Portaria GM nº 3.214, de 8 de junho de 1978, que estabeleceu a NR-12 - Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos, do Ministério do Trabalho e da Portaria SIT nº199, de 2001, que alterou a NR nº 3 – Embargo e Interdição, estabelecida pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, restabelecendo-se a vigência do texto original.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada a eficácia e vigência do inciso II, do art. 4º da Portaria SIT nº 197, de 17 de dezembro de 2010, e a expressão “e usados, exceto nos itens em que houver menção específica quanto à sua aplicabilidade”, constante do item 12.2 do corpo da NR nº 12 – Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos, com a redação dada também pela Portaria SIT nº 197, de 17 de dezembro de 2010, que alterou Portaria GM nº 3.214, de 08 de junho de 1978; e da Portaria SIT nº 199, de 17 de novembro





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

de 2001, que alterou a Portaria nº GM 3.214, de 8 de junho de 1978, que aprovou a NR 3 – Embargo ou Interdição.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16262.31613-00