

Ministério do Trabalho
Secretaria de Inspeção do Trabalho



Guia de elaboração e revisão de
Normas Regulamentadoras
em Segurança e Saúde no Trabalho

Brasília - 2018





Guia de elaboração e revisão de
Normas Regulamentadoras
em Segurança e Saúde no Trabalho

EXPEDIENTE

MINISTÉRIO DO TRABALHO

Secretaria de Inspeção do Trabalho

Cláudio Secchin

Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho

Kleber Pereira de Araújo Silva

Coordenação-Geral de Normatização e Programas

Elton Machado Barbosa Costa

PESQUISA E REDAÇÃO

Rosemary Dutra Leão

Brasília, 2018

PREFÁCIO

Prefácio

Este Guia de Elaboração e Revisão de Normas Regulamentadoras em Segurança e Saúde no Trabalho representa o trabalho da auditora fiscal aposentada Rosemary Dutra Leão realizado em 2016, como produto da 8ª Convocatória da Cooperação albergada pelos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil. Outro produto desta cooperação, também elaborado pela saudosa colega, consistiu no Estudo sobre a normatização de SST no Brasil – tecendo comentários comparativos com a experiência na União Europeia.

A partir dessas duas referências basilares, foi possível aprofundar o tema, que foi objeto da minha dissertação na primeira turma, 2016/17, do Curso Master in Industrial and Employment Relations da Universidade de Turim e Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho CIF/OIT, intitulada Social Dialogue and the Setting of Occupational Safety and Health Standard in Brazil: Approaches to Improvement.

Após uma análise do sistema brasileiro de diálogo social nacional tripartite para elaboração de normas regulamentadoras - DSNTNR, a realização de uma enquete nacional e um estudo comparado com os sistemas de outros vinte e seis países, foi possível na parte final da dissertação propor um plano de trabalho para o aprimoramento do diálogo social tripartite de elaboração de NR, com ações de curto, médio e longo prazos quanto ao sistema, ao processo e aos produtos. Dentre as ações de curto prazo deste plano, com execução iniciada em janeiro de 2018, prevista para os primeiros dois anos, cabe destacar:

- A elaboração de portaria com regras de aplicação, interpretação e estruturação de NR
- A revisão da Portaria 1.127, de 2003, que trata do procedimento de elaboração e revisão de NR
- A publicação do Guia de Elaboração e Revisão de Normas Regulamentadoras em Segurança e Saúde no Trabalho.
- A implementação da metodologia de Análise de Impacto Regulatório

Dessas ações, apenas a última tem execução prevista para o segundo ano, sendo as demais realizadas em 2018.

Nesse ínterim, foi publicada a Portaria SIT n° 787, de 27 de novembro de 2018, que estabelece as regras de aplicação, interpretação e estruturação de NR. Quanto à revisão da Portaria 1.1.27, de 2003, quando da publicação da revisão deste Guia a proposta encaminhada pelo DSST encontrava-se em fase de análise, para posterior publicação.

A terceira etapa a ser consumada no primeiro ano do plano de trabalho seria a publicação deste guia, porém há que considerar não só as Portarias publicadas pelo Ministério do Trabalho, mas outros textos normativos alterados desde o trabalho original de Rosemary, como o Decreto n° 9.191, de 1° de novembro de 2017, que substituiu o anterior Decreto n° 4.176, de 28 de março de 2002, bem como a edição de dezembro de 2017 da Diretiva 2 da ABNT, intitulada *Regras para a estrutura e redação de documentos técnicos*. Como instrumentos não normativos não podemos olvidar a recente publicação da Casa Civil intitulada *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*.

Considerando esses instrumentos, o Guia foi atualizado, preservando a estrutura textual original, sendo acrescido no item 9 alguns parágrafos sobre a Análise de Impacto Regulatório e na parte final um anexo contendo a Portaria n° 787, de 2018 comentada.

Luiz Carlos Lumberas Rocha
Auditor Fiscal do Trabalho

SUMÁRIO

Sumário

Prefácio.....	6
Sumário	8
1. Introdução.....	10
2. Escopo.....	11
3. Siglas, termos e definições	12
3.1. Siglas	12
3.2. Termos e definições	13
4. Referências.....	14
5. Elementos de base.....	15
6. Boa técnica de regulamentação.....	16
6.1. Legislação brasileira.....	16
6.2. Documentos europeus	16
7. Princípios para formulação e implementação das Normas Regulamentadoras	18
8. Elaboração de norma regulamentadora em segurança e saúde no trabalho	20
9. Requisitos que devem preceder a elaboração e revisão das NR.....	23
10. Análise ulterior do impacto da regulamentação	29
10.1. Publicidade.....	29
10.2. Monitoramento da implementação das NR.....	29
11. Regras para alterações e revisões de Normas	33
12. Estrutura, forma e redação	34
12.1. Estrutura	34
12.1.1. Sistemática interna	34
12.1.2. A sistemática externa	35
12.2. Regras para divisão e subdivisão das NR.....	37
12.2.1. Numeração das divisões e subdivisões.....	37
12.2.2. Forma de apresentação e diagramação	39
12.3. Redação.....	39
12.3.1. Para obtenção da clareza, precisão e ordem lógica	39
12.3.2. Elementos de ortografia e gramática	41
12.3.3. Formas verbais	41
12.3.4. Construção de frases	43
13. Uso de normas técnicas.....	47
14. Avaliação de Conformidade	49
Glossário.....	52
ANEXO – Portaria SIT nº 787, de 27 de novembro de 2018 comentada	54

**GUIA DE ELABORAÇÃO E REVISÃO DE
NORMAS REGULAMENTADORAS EM
SEGURANÇA NO TRABALHO**

1. Introdução

A segurança e saúde dos trabalhadores é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art.7º, inciso XXII.

“redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;”

No Brasil, a legislação em Segurança e Saúde no Trabalho–SST é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, alterada pela Lei Nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977.

Em consonância com esta lei o Ministério do Trabalho editou as Normas Regulamentadoras-NR em segurança e medicina do trabalho por meio da Portaria 3.214, de 8 de junho de 1978.

O conjunto das NR retrata os múltiplos aspectos das diferentes realidades do mundo do trabalho que afetam a vida do trabalhador na execução de suas atividades laborais. Apesar de separadas, umas das outras, por temas, as NR fazem parte de um sistema inter-relacionado cujo objetivo é preservar a integridade física e o bem-estar dos trabalhadores.

Após a publicação das 28 NR em 1978 a primeira revisão importante ocorreu em 1983, nos anos seguintes as transformações foram se sucedendo de forma gradativa e independente em virtude de demandas internas ou externas de adequação ou atualização.

Atualmente o acervo de normas em segurança e saúde no trabalho do MTb é bastante abrangente e, até mesmo moderno. Porém, as atualizações processadas durante quarenta anos, de forma nem sempre totalmente ordenada, colaboraram para a distorção estrutural e formal das NR.

Considerando que a segurança e a saúde dos trabalhadores depende diretamente do cumprimento dos dispositivos previstos nas NR essas, para serem eficientes, devem atender aos princípios explicitados no art. 37 da Constituição Federal de 1988:

“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

2. Escopo

Fornecer subsídios para aprimorar o processo de regulamentação em segurança e saúde no trabalho do Ministério do Trabalho – MTb visando aumentar sua qualidade, homogeneidade e formalidade.

Estimular a adesão aos princípios gerais de uma boa regulamentação, predita na Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, assim como do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que dispõem sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis federais.

Harmonizar a legislação do MTb com os preceitos difundidos por organismos nacionais e internacionais, notadamente a União Europeia, para uma boa técnica de regulamentação.

Destina-se a todos os envolvidos na produção, elaboração e revisão das Normas Regulamentadoras e aos que se interessam pela melhoria da proteção dos trabalhadores.

3. Siglas, termos e definições

3.1. Siglas

As siglas utilizadas neste documento são as especificadas na lista a seguir:

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CBR	Comitê Brasileiro de Regulamentação
CBAC	Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNTT	Comissão nacional Tripartite Temática
Conmetro	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CTPP	Comissão Tripartite Paritária Permanente
DOU	Diário Oficial da União
DSST	Departamento de segurança e saúde no trabalho
EN	Norma europeia
FUNDACENTRO	Fundação Jorge Duprat de Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
GTT	Grupo de Trabalho Tripartite
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MTb	Ministério do Trabalho
NBR	Norma Brasileira
NR	Norma Regulamentadora
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SST	Segurança e Saúde no Trabalho
Sinmetro	Sistema Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial
ACGIH	<i>American Conference of Governmental Industrial Hygienist's</i>

3.2. Termos e definições

São aqui explicitados os principais termos e definições usados neste documento.

Acreditação: é o reconhecimento formal, concedido por um organismo autorizado, de que a entidade foi avaliada, segundo guias e normas nacionais e internacionais e tem competência técnica e gerencial para realizar tarefas específicas de avaliação da conformidade de terceira parte.

Avaliação da conformidade: trata-se de um processo sistematizado com regras pré-estabelecidas, devidamente acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo ou serviço, ou ainda um profissional, atende a requisitos pré-estabelecidos por normas ou regulamentos, com o menor custo possível para a sociedade.

Boas práticas de regulamentação: visa ampliar a eficácia e eficiência do Estado no cumprimento dos seus objetivos mediante uma contínua melhoria da qualidade das regulamentações. Significa promover a atualização e a adaptação da legislação existente, assim como a análise prévia das propostas de novas legislação para assegurar, em ambos os casos, que sejam consistentes, coerentes, uniformes, transparentes, acessíveis e aplicáveis.

Norma técnica: documento constituído por consenso e emitido por um organismo reconhecido que fornece para uso comum e repetido, regras, diretrizes ou características para produtos, serviços, bens, pessoas, processos ou métodos de produção, cujo cumprimento não é obrigatório.

Prescrições: requisitos obrigatórios para assegurar a conformidade de um ato normativo.

Regulamentação: atos normativos por meio dos quais o órgão governamental estabelece exigências que devem ser cumpridas.

4. Referências

As referências listadas a seguir constituem a base para a elaboração deste Guia.

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.
- Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.
- Convenção nº144 da Organização Internacional do Trabalho – OIT – (promulgada por meio do Decreto nº 2.518, de 12 de março de 1998).
- Portaria MTE nº 1.127, de 2 de outubro de 2003.
- Portaria SIT n.º 186, 28 de maio de 2010.
- Portaria SIT nº 787, de 27 de novembro de 2018
- Resolução nº 2 de 9 de junho de 2005, do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial-Conmetro.
- Manual de Redação da Presidência da República–Presidência da República, Casa Civil, 2ª edição, revista e atualizada, 2002.
- Manual de Padronização de Documentos, Atos e Correspondências Oficiais do MTE, 2008.
- Guia de Boas Práticas da Regulamentação Técnica- Aprovado pelo Conmetro, em 5 de dezembro de 2007.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OECD-*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005.
- EU. *Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report*. Nov. 2001.
- Diretivas ABNT, Parte 2 Regras para a estrutura e redação de documentos técnicos ABNT, 2017.
- Avaliação de Conformidade, 5º edição, maio de 2007- Divisão de Orientação e Incentivo à Qualidade (Diviq), da Diretoria da Qualidade (Dqual) do Inmetro, disponível endereço eletrônico: diviq@inmetro.gov.br ou no site do Inmetro www.inmetro.gov.br .
- Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. – Brasília: Presidência da República, 2018

5. Elementos de base

- Boa técnica de regulamentação
- Princípios gerais
- Elaboração das Normas Regulamentadoras
- Requisitos que devem preceder a elaboração e revisão das NR
- Análise ulterior do impacto da regulamentação
- Regras para alterações das normas
- Estrutura, forma e redação
- Uso de normas técnicas
- Avaliação da conformidade

6. Boa técnica de regulamentação

6.1. Legislação brasileira

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 37), assim como a Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 e o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 definem os princípios gerais de uma boa técnica de regulamentação, necessários para à formulação e atualização dos atos normativos.

Para melhor aplicação destes preceitos, o Decreto nº 9.191, de 2017 determinou que a formulação e revisão das legislações brasileiras, inclusive atos do Poder Executivo, deve seguir as regras estabelecidas no Manual de Redação da Presidência da República.

Em consonância com estas legislações, o Conmetro-Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, por meio da Resolução nº 2, de 9 de junho de 2005, criou o Comitê Brasileiro de Regulamentação-CBR e propôs a organização de um guia de boas práticas regulatórias. O Guia publicado pelo CBR, fornece orientações para o desenvolvimento e implementação da regulamentação técnica. Destaca entre os benefícios “*contribuir para a harmonização, consistência, coerência e uniformização, no que for possível e conveniente, das práticas regulatórias das autoridades brasileiras*”.

Destarte, a adoção destas regras fundamentais é imperativa para a formulação e atualização de todos os atos normativos oficiais, incluindo as Normas Regulamentadoras-NR.

6.2. Documentos europeus

Os organismos internacionais, especialmente da União Europeia, reputam que as regulamentações devem ser orientadas por meio de princípios gerais que garantam a sua aplicação efetiva e favoreçam, igualmente o desenvolvimento e a produtividade.

As principais referências europeias são o guia da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD e o Relatório do Grupo Mandelkern (2001), demandados pela Comissão Europeia.

A OECD, em 2005 com a pretensão de melhorar a qualidade das regulamentações governamentais na Europa, publicou um guia estabelecendo um conjunto de regras básicas para a obtenção de uma efetiva regulamentação.

Este guia foi testado e debatido entre os membros da OECD, e, relaciona os principais requisitos para uma regulamentação de qualidade, ressaltando que estas devem ser claras, simples e práticas para os usuários; ter base empírica e legal; aportar benefícios e minimizar os custos e distorções do mercado; promover a inovação incentivando abordagens de desempenho; ser efetivas e consistente com outras legislações e políticas.

O Relatório Final do Grupo Mandelkern foi demandado pelos Ministros dos Estados membros da União Europeia que aprovaram, no ano 2000 uma resolução com o objetivo de melhorar a qualidade das regulamentações na Europa. Para atender a esta demanda constituiu-se um grupo consultivo de alto nível, composto de especialistas dos Estados-membros e da Comissão Europeia. Realizado o trabalho, este grupo produziu um relatório para embasar o desenvolvimento de regulamentação de qualidade na Europa.

De acordo com este Relatório, uma boa regulamentação é bem-sucedida se puder contar com suporte político governamental e recursos apropriados. É também indispensável que a política pública de melhorias seja empreendida durante todo o processo: concepção, regulamentação, implementação e reavaliação.

Segundo os autores, a estratégia deve ser global, tendo em vista que a abordagem de riscos fragmentada se mostrou ineficiente. Recomenda o uso de ferramentas tais como a avaliação do impacto, a simplificação, a consolidação, a consulta dos parceiros sociais e a promoção da mudança de cultura. E ainda que sejam respeitados princípios essenciais para uma boa regulamentação.

Fundamentado no exposto, os princípios enunciados nas referências citadas são convergentes. Sobressai, notadamente, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, transparência e subsidiariedade e que a efetividade e eficácia de uma legislação dependem fortemente da clareza, concisão e simplicidade dos atos normativos. Ao mesmo tempo, estes atributos decorrem da formalidade, uniformidade e uso de uma linguagem acessível e formal, características da redação oficial.

7. Princípios para formulação e implementação das Normas Regulamentadoras

Tanto a Constituição Federal, como os demais instrumentos legais e organismos nacionais e internacionais, descrevem, praticamente, as mesmas linhas mestras balizadoras de uma legislação de qualidade.

Estas regras fundamentais (reproduzidas a partir destas referências) constituem a base para a formulação deste Guia e, conseqüentemente, para a elaboração e revisão das Normas Regulamentadoras em SST do MTb.

Princípios essenciais para uma boa prática regulatória

Legalidade : estrita obediência à lei, nenhum ato normativo pode ser reconhecido como de excelência à revelia da lei.

Impessoalidade : advém da condução neutra e uniforme mediante o uso do padrão culto de linguagem, formalidade e padronização, que possibilitam a imprescindível uniformidade dos textos.

Moralidade : observação das regras de conduta ética norteadoras do agente público; valores e princípios morais; compromisso ético.

Responsabilidade : obrigação de empreender as providências essenciais; preencher lacunas ou corrigir os defeitos identificados na regulamentação em vigor; impõe ao regulador o dever de agir e dar uma resposta rápida e eficaz aos problemas que se colocam.

Publicidade (transparência) : participação e consulta das partes interessadas desde a fase inicial de elaboração da regulamentação; disponibilização e divulgação intensiva da regulamentação, de forma a torná-la acessível a todos que a devem cumprir.

Subsidiariedade :(necessidade, proporcionalidade): avaliação das alternativas para se certificar de que a regulamentação é o melhor instrumento para alcançar os fins desejados de maneira eficaz.

Eficiência : deriva da clareza e da concisão, que por sua vez são função, da linguagem acessível, da simplicidade, da ausência de ambigüidades e da objetividade (concisão).

A clareza deve ser a qualidade básica de todo texto oficial. (Manual de Redação da Presidência da República).

A aplicação destes princípios visa:

- evitar a edição de normas repetitivas, redundantes ou desnecessárias;
- considerar a experiência dos encarregados em executar o disposto na norma no processo de elaboração e revisão das NR;

- estabelecer objetivos globais, mecanismos de implementação e métodos para monitoramento da aplicação das políticas públicas;
- ensejar a verificação prévia da eficácia das normas para determinar se uma regulamentação é ou não necessária para se alcançar os objetivos desejados; e escolher a ação ou instrumento a ser adotado (proporcional ao objetivo e a eficácia a ser alcançada), avaliando se é a melhor opção;
- formular regulamentações consistentes e compreensíveis para serem adequadamente aplicadas, evitando o uso de requisitos excessivamente complexos para matérias que requerem adaptabilidade e flexibilidade;
- avaliar o impacto da regulamentação, com vistas a identificar e analisar, de maneira clara e precisa, o problema ou a situação que motivou a proposição de norma; os benefícios que podem ser obtidos com a legislação; os efeitos práticos da sua implementação; a probabilidade de impugnação judicial; a legalidade e constitucionalidade; a repercussão no ordenamento jurídico.

O Guia de Boas Práticas da Regulamentação Técnica (CBR), assinala que a efetividade de uma norma é função de atributos tais como:

- adequabilidade: consistência com outras regulamentações e políticas, especialmente aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico e social;
- racionalidade: com base na ciência e na tecnologia e proporcionais aos objetivos pretendidos, nos estritos limites para o atendimento dos anseios da sociedade;
- razoabilidade: análise de benefício-custo e avaliação de risco, considerando as alternativas para a regulamentação;
- Flexibilidade: incentivo à inovação através da abordagem por objetivos, isto é, prescrições regulamentares dos resultados que se quer alcançar e do desempenho almejado, evitando-se a explicitação de soluções técnicas específicas.

8. Elaboração de norma regulamentadora em segurança e saúde no trabalho

Conforme especifica o art. 155 da CLT a competência de regulamentação em SST é do Ministério do Trabalho - MTb, por intermédio da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, que se encarrega tanto da elaboração, como da revisão, atualização e implementação das Normas Regulamentadoras - NR.

Com o intuito de disciplinar o processo de formulação e revisão das NR, a SIT publicou a Portaria nº 393, de 9 de abril de 1996 (substituída pela Portaria nº 1.127, de 2 de outubro de 2003), fundamentada nos seguintes elementos:

- cumprir o que determina a Convenção nº 144 da Organização Internacional do Trabalho – OIT - que enfatiza o uso do Sistema Tripartite e Paritário (Governo, Trabalhadores e Empregadores) para discussão e elaboração de normas na área de segurança e saúde do Trabalho;
- adotar os procedimentos e estabelecer metodologia para elaboração de novas normas na área da segurança e saúde no trabalho e revisão das existentes.

Desta forma, o Ministério do Trabalho, mediante a Portaria nº 2, de 10 de abril de 1996, instituiu a Comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP, consolidando o princípio constitucional da publicidade, ao integrar os parceiros sociais no processo de formulação das NR.

Coordenada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho- SIT, a CTPP delimita os temas e propostas que tem como objetivo a revisão ou construção de regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho, e, normas gerais concernentes às condições de trabalho.

A elaboração das NR segue as seguintes etapas:



Trata-se de um processo sistemático, constituído de etapas e de prazos bem demarcados, formalmente explicitados na Portaria n.º 1.127, de 2003, conforme pode ser evidenciado na Tabela 1.

Tabela 1 – Procedimentos de elaboração das NR

Etapas	Responsáveis	Prazo
Definição de temas a serem discutidos	SIT/DSST apresenta à CTPP as demandas sobre alterações e propostas de revisão, ou regulamentação, na área de segurança e saúde no trabalho, para que sejam apreciadas pelos seus membros. A CTPP define os temas e a ordem de prioridades	Função da agenda de reuniões da CTPP
Elaboração de texto técnico básico	Criação do Grupo Técnico – GT, que se encarrega de analisar e elaborar o texto técnico básico de revisão ou elaboração de NR	60 dias
Consulta Pública	O texto técnico básico é enviado para publicação no Diário Oficial da União - DOU para conhecimento, análise e sugestões da sociedade	60 dias, contados da publicação
Grupo de Trabalho Tripartite-GTT	Findo o prazo da Consulta Pública a SIT, cria-se o Grupo de Trabalho Tripartite - GTT para analisar as sugestões recebidas e elaborar proposta de regulamentação	120 dias, prorrogáveis por 60 dias, ouvida a CTPP
Aprovação e publicação da norma no Diário Oficial da União – DOU.	A proposta é apresentada à CTPP para deliberação cabendo à SIT decidir sobre questões que permaneçam controversas. Após aprovação pela CTPP, a SIT se manifesta conclusivamente sobre a proposta.	Reunião da CTPP 60 dias
Nota: O GT – Grupo Técnico é composto de Auditores-Fiscais do Trabalho – da área de Segurança e Saúde no Trabalho e integrado por profissionais pertencentes à Fundação Jorge Duprat de Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO, bem como por entidades de direito público e de direito privado ligadas à área objeto de regulamentação pretendida.		

Se respeitados os prazos definidos na Portaria n.º 1.127, de 2003, a produção de uma nova legislação pode durar no mínimo um ano. Além disso, outros fatores, como os designados em seguida, podem contribuir para a sua extensão:

- a complexidade dos temas abordados-exigindo estudos e pesquisas;
- temas polêmicos que atingem organizações profissionais;
- compatibilização de agenda das reuniões dos grupos de trabalho;
- conveniência de audiências públicas ou seminários;
- impasses durante as discussões.

A metodologia de reavaliação e criação das NR, no Ministério do Trabalho, é bem estruturada e atende de forma contundente, conforme mencionado anteriormente, o princípio da publicidade, com participação efetiva dos parceiros sociais e a realização de consultas públicas.

Tanto a formulação tripartite da Norma como a consulta pública são fundamentais para validar a regulamentação, obter o comprometimento das partes interessadas e facilitar o processo de implementação.

Objetivando aperfeiçoar e aumentar a celeridade do processo, alguns mecanismos podem nortear e concorrer para a agilização da formulação e atualização das NR, de acordo com o disposto no item 9.

9. Requisitos que devem preceder a elaboração e revisão das NR

A decisão de elaborar uma nova NR, ou efetuar uma modificação substancial em uma existente, deve ser avaliada por meio de critérios objetivos, atendendo desta maneira os princípios de responsabilidade e subsidiariedade, que devem pautar a regulamentação oficial.

As demandas que motivam a revisão ou a produção de uma NR, em segurança e saúde no trabalho, são normalmente oriundas de fontes internas ou externas ao Ministério do Trabalho. As internas são formuladas pelas comissões nacionais tripartite, auditoria fiscal do trabalho ou por exigências legais, leis que determinam que o MTb estabeleça uma regulamentação. Enquanto que as externas são demandadas por membros da CTPP, sindicatos, associações de empregadores e trabalhadores, entre outros.

De acordo com a Portaria nº 1.127, de 2003, as demandas de elaboração de NR, após apreciadas pela CTPP, são encaminhadas ao Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho-DSST, para o estabelecimento do processo de regulamentação.

Nesse sentido, é conveniente que, antes de decidir sobre a formulação de uma regulamentação, seja efetuada uma avaliação prévia dos objetivos que se pretende para resolver a questão demandada, conforme prevê o Decreto nº 9.191, de 2017.

Esse Decreto, assim como o Manual de Redação da Presidência da República, sugerem algumas questões a serem analisadas quando da elaboração de um ato normativo, para avaliar a necessidade de se adotar uma norma, assim como, para permitir uma reflexão sobre o problema que se busca resolver, suas causas e efeitos.

A tabela 2 a seguir, explicita algumas questões, que devem ser respondidas antes e após a definição de uma proposta de texto, divididas em três etapas. As duas primeiras para fundamentar a tomada de decisão: a análise da demanda e os objetivos da regulamentação e a terceira etapa para a avaliação da proposta de normatização.

Os quesitos relacionados na tabela 2 não são exaustivos e têm como fundamento o Decreto nº 9.191, de 2017, o Manual de Redação da Presidência da República, o Guia de boas práticas de regulamentação - Conmetro, assim como o documento *Reference Checklist for Regulatory Decision-making da OECD*.

Tabela 2 – Quesitos que devem preceder a revisão ou elaboração de uma NR

Etapa	Procedimentos
1ª Análise da demanda	De onde partiu a demanda?
	A demanda foi claramente identificada?
	Destina-se a NR a atingir objetivo previsto em Leis Federais ou Convenções da OIT?
	Quais as razões que determinaram a iniciativa de revisão ou elaboração da NR?
	Todas as opções para resolver a questão foram consideradas? Quais as alternativas possíveis? Quais os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte?
	Que falhas ou distorções foram identificadas?
	Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
	É necessária a edição de uma nova NR?
	Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?
	O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Com que consequências?)
	A quem se destina a norma? Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema, e quais são os casos que se pretende resolver?
	Quais as situações que ainda devem ser consideradas e pesquisadas?
	Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
	Deve ser tomada alguma providência neste momento?
	2ª Definição dos objetivos
A matéria já foi regulada em outras disposições (NR, outros órgãos competentes, legislações nacionais ou estaduais)?	
A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?	
Qual o objetivo pretendido?	
O que se pretende resolver?	
Os meios previstos são adequados para atingir o objetivo pretendido?	
O âmbito de proteção sofre restrição?	
Existem outras alternativas que podem ser usadas?	
Foram considerados mecanismos para demonstrar a conformidade?	
Quais as deficiências observadas?	
A regulamentação pode trazer efeitos colaterais?	
De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais da NR após sua entrada em vigor?	
Foram considerados os impactos sociais, econômicos e políticos provocados pela regulamentação?	
Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou encargos que lhe poderão advir?	
Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades poderia ser reduzido a um mínimo aceitável?	

Tabela 2 – Quesitos que devem preceder a revisão ou elaboração de uma NR (Continuação)

Etapa	Procedimentos
3ª Análise da proposta de revisão ou regulamentação	É inteligível para todos?
	Pode a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) ser limitada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos amplos e de disposições gerais ou atribuição de competência discricionária)?
	A matéria já não teria sido regulada em outras disposições (regras redundantes que poderiam ser evitadas)?
	A regulamentação é clara, consistente, abrangente e acessível aos usuários?
	Quais regras ou NR já existentes serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?
	Podem os destinatários da norma entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática e a lógica?
	A proposta apresenta formulação extremamente detalhada que pode exaurir a competência de outras legislações, tais como as estaduais?
	A proposta pode afetar situações consolidadas?
	Foi considerado o acervo de normas técnicas existentes?
	Observou-se o princípio da proporcionalidade?
	Foram selecionadas as normas que podem servir de base para a regulamentação?
	Foi feita uma análise crítica das normas selecionadas, objetivando decidir se cabe incluir ou excluir requisitos?
	Foram levadas em conta as obrigações, as normas e as diretrizes internacionais?
	Foi considerada a possibilidade da elaboração de normas baseadas em desempenho?
	Observaram-se os direitos de igualdade especiais (proibição absoluta de diferenciação)?
Foram consideradas medidas para revisar e monitorar a implementação da regulamentação?	

Ao responder, e analisar todas as informações e dados, coletados nesta fase, os responsáveis pela regulamentação podem estabelecer as vantagens e desvantagens de se adotar uma nova legislação, de reformular a existente, ou de optar por outros mecanismos que possam ser também efetivos. De acordo com o Manual da Presidência da República, com base em critérios bem definidos, deve-se verificar:

- se os prognósticos são consistentes e se as alternativas são adequadas para se atingir os objetivos projetados; e
- se as medidas a implementar são compatíveis com o princípio da proporcionalidade (exige que a intervenção seja não só indispensável, mas também adequada e razoável).

A existência de alternativas diversas para a solução do problema não só amplia a liberdade do legislador, como também permite a melhoria da qualidade da decisão legislativa. (Manual de Redação da Presidência da República).

Para se obter segurança na tomada de decisão, é crucial que sejam empreendidos estudos meticulosos e uma avaliação rigorosa dos dados e informações referentes ao problema ou setor em questão, examinando se são exatas, apropriadas e confiáveis.

O resultado da avaliação depende da formulação dos mecanismos de averiguação. Se os critérios definidos não forem precisos e realistas podem induzir a opções incorretas. É conveniente organizar um repertório contendo, por exemplo, estatísticas de acidentes e doenças, número e porte das empresas ou atividades concernidas, as potenciais causas de disfunções, as

perspectivas sobre a situação e suas origens, do ponto de vista da fiscalização e de outras entidades e associações.

Outro mecanismo de controle sugerido no Manual são os chamados “*relatórios de experiências*”, que devem ser elaborados para avaliar e compilar os resultados e experiências colhidos com a aplicação do ato normativo.

Com o intuito de sistematizar esta análise, e facilitar a tomada de decisão, nos últimos anos tem sido recomendada, tanto por organismos europeus quanto no Guia do Conmetro, uma metodologia bastante difundida internacionalmente, denominada Avaliação do Impacto da Regulamentação – AIR. Esta metodologia estabelece um conjunto de passos estruturados de organização das propostas políticas de regulamentação, com a pretensão de propiciar aos responsáveis pela regulamentação:

- informações sobre a necessidade da elaboração de um ato normativo;
- a avaliação de alternativas possíveis à legislação;
- exame dos potenciais impactos de cada uma das opções.

Para que a AIR seja corretamente aplicada é indispensável que suas etapas sejam devidamente planejadas e documentadas.

São utilizadas na AIR algumas ferramentas analíticas, disponíveis no Guia de Boas Práticas de Regulamentação (Anexos C e D) e que também fazem parte do Relatório Final do Grupo Mandelkern da Europa, entre elas:

- a análise de Custo-Eficácia para avaliar e quantificar os benefícios (como por exemplo, vidas salvas, redução de acidentes ou de doenças relacionadas ao trabalho);
- a Análise de Riscos-AR para avaliar os riscos, entendidos como a combinação da probabilidade com a consequência ou dano de um evento, decorrentes das diversas alternativas estudadas e da implementação da regulamentação (importante para questões de segurança e saúde e o meio ambiente no trabalho).

Neste contexto, conforme estabelece o Guia de Boas Práticas de Regulamentação, a finalidade da avaliação de risco, serve para:

- definir, com maior grau de segurança, os requisitos exigidos pela norma;
- aumentar a confiança no resultado da análise de situações que precisam ser regulamentadas;
- apoiar a tomada de decisões adequadas para cada situação;
- apoiar a definição do nível apropriado de proteção para cada situação;
- permitir uma verificação futura dos dados utilizados na avaliação de riscos para eventuais ajustes e correções;
- auxiliar o registro das informações de forma a permitir a rastreabilidade das que foram utilizadas.

A metodologia para a identificação de riscos e avaliação de riscos deve:

- privilegiar uma abordagem preventiva;
- prover a classificação de riscos e a identificação daqueles que devem ser eliminados ou controlados através de medidas de tratamento;
- ser consistente com a experiência operacional, as boas práticas e a capacidade das medidas de controle de riscos empregadas;
- fornecer subsídios para a determinação das medidas a serem tomadas;

- assegurar o monitoramento das ações requeridas, para garantir tanto a eficácia quanto o prazo de implementação destas.

O uso de metodologias objetivas é vantajoso, mas não pode ser confundido com panaceia, capaz de curar todos os males. Sua escolha deve ser criteriosa e focalizada nos resultados pretendidos. Não se deve conferir desnecessária importância a uma metodologia específica, pois, muitas vezes, se perde o norte quando há preocupação demasiada com detalhes técnicos e descritivos que não aportam efetividade, e, causam desperdício de tempo. É preciso, ainda, considerar a disponibilidade de recursos para tanto, sejam financeiros, materiais estruturais, temporais e de pessoal.

A partir do ano 2000, a Casa Civil da Presidência da República passou a desenvolver ações voltadas ao fortalecimento do sistema regulatório brasileiro. Um diagnóstico realizado em 2006 identificou uma série de problemas no nosso sistema regulatório, o que levou em 2007 a criação do PRO-REG (*Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação*). Albergado por este programa, foram realizadas ações de cooperação, revisão interpares (peer review) e Avaliação independente das práticas de regulação no Brasil, em especial quanto à realização de Análise de Impacto Regulatório.

Dentre as conclusões emanadas deste trabalho visando orientar as opções políticas relacionadas à capacidade governamental em assegurar regulação de alta qualidade destacam-se as seguintes recomendações:

- Ampliar esforços para integrar uma aproximação “do governo como um todo” para promover a qualidade regulatória no mais alto nível político;
- Implantar capacidades institucionais para a qualidade regulatória;
- Melhorar os mecanismos de coordenação e esclarecer responsabilidades para a qualidade regulatória;
- Implantar a Análise de Impacto Regulatório como uma ferramenta eficaz da qualidade regulatória;
- Melhorar a qualidade do estoque regulatório a fim de assegurar a consecução eficiente dos objetivos econômicos e sociais;
- Melhorar a transparência e ampliar a participação social nos processos regulatórios.

A AIR permite o uso do método científico pela Administração Pública, aumentando o grau de objetividade e racionalidade e diminuindo a subjetividade e insegurança características do senso comum. A AIR não representa uma verdade absoluta tampouco resolve os problemas de forma eterna e irretocável, mas permite que se construa um conhecimento racional, sistemático, exato e verificável da realidade com menor grau de subjetividade, sendo também comunicável, verificável, transparente, explicativa e sistematizada.

A partir do resultado de diversos projetos-piloto implementados nas Agências Reguladoras em 2010 e da recomendação de 2012 do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da OCDE, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil – SAG, após extensa consulta pública, publicou em junho de 2018 as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Nesta esteira, este guia constitui em ferramenta importante para o desenvolvimento e implementação dessa ferramenta não só pelas Agências Reguladoras, conforme escopo original deste projeto, mas estendida a todos os órgãos reguladores da Administração Pública.

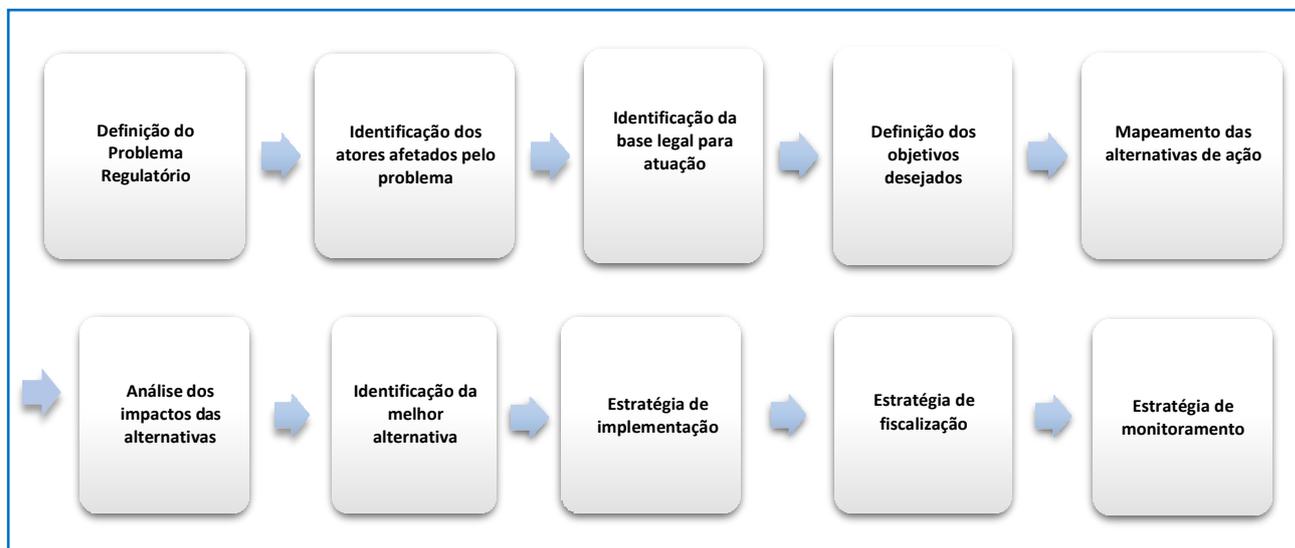
Em suma, de acordo com o Guia, a AIR, pode ser entendida como:

É um num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação

disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes.

Como um processo, envolve diversas etapas, conforme a figura 1, adaptada do Guia.

Figura 1 – Processo de Análise de Impacto Regulatório



Conforme destacado no Sumário, este processo encontra-se inserido no Plano de Ação em curso no DSST, com previsão de implementação no processo de elaboração e revisão de NR em 2019.

10. Análise ulterior do impacto da regulamentação

A edição de um ato normativo é a primeira etapa de regulamentação. É imperativo a continuidade do processo mediante sua divulgação, monitoramento e aferição dos resultados. A finalidade é averiguar se a norma está sendo compreendida e aplicada corretamente (tanto por parte dos que devem se submeter a ela como pela inspeção do trabalho).

Uma vez que a AIR consiste num processo de análise baseado em evidências, um elemento crucial para sua elaboração é o levantamento de dados e informações que possam garantir a confiabilidade da análise e das conclusões, reduzindo o grau de subjetividade.

As informações para avaliação do impacto inicial da regulamentação podem ser coletadas, por exemplo, por meio de audiências públicas, ou seminários, realizados quando da divulgação e da capacitação dos Auditores Fiscais do Trabalho.

10.1. Publicidade

Após a publicação de uma NR, várias ações podem ser empreendidas para facilitar a sua publicidade e clareza:

- divulgação da regulamentação por meio de folhetos, manuais de aplicação, reuniões ou seminários;
- adoção de instrumentos objetivos para o monitoramento do seu cumprimento e para a realização de uma análise crítica da sua implementação;
- preparação dos mecanismos de fiscalização, que incluem a capacitação dos Auditores Fiscais do Trabalho–AFT.

Quando de audiências públicas e seminários, é indicado:

- ampla divulgação dos objetivos, local, datas, horário, programação, bem como forma de cadastramento e participação das partes interessadas, com antecedência para que todos possam se preparar;
- disponibilização de documento explicativo da regulamentação que vai ser discutida, inclusive a avaliação de impacto preliminar (se tiver sido efetuada);
- explicação de como será conduzida a audiência pública, ou seminário, e de como os seus resultados serão tratados.

10.2. Monitoramento da implementação das NR

As Comissões Nacionais Tripartite Temáticas - CNTT subsidiam o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho – DSST na implementação de sua política institucional, monitorando o cumprimento das NR e propondo as alterações necessárias à sua conformação.

A instituição do sistema tripartite paritário no MTb, tanto para a construção como o monitoramento das NR, surgiu quando da revisão da NR 18 em 1992 em parceria com trabalhadores e empregadores.

Esta iniciativa foi o alicerce para a implementação do sistema tripartite paritário na formulação e revisão de NR no Ministério do Trabalho, seguindo a determinação da Convenção 144 da OIT. Atualmente dezesseis comissões nacionais tripartite temáticas estão em atividade.

Durante as reuniões periódicas, as CNTT debatem os efeitos da NR e eventualmente encaminham proposições à SIT para análise da CTPP, sendo essas são adotadas, caso aprovadas. O procedimento de revisão é mais ágil que o de elaboração, notadamente quando as mudanças são pontuais.

O trabalho desenvolvido nas CNTT tem contribuído de forma contundente para a evolução e melhoria das NR. Entretanto, como sua formação se deu de forma gradativa (em função de revisões ou da edição de novos dispositivos), cada comissão estabeleceu seus próprios objetivos e regimento.

A consequência são sobreposições e redundâncias de temas disseminados entre as NR. Essa situação, inaceitável em regulamentações oficiais, desenvolveu-se devido às características dos assuntos tratados, assim como do período decorrido entre a formação e a evolução das comissões.

Objetivando aperfeiçoar a implementação das NR, a SIT/DSST editou a Portaria n.º 186, de 28 de maio de 2010, estabelecendo regras a serem adotadas para o acompanhamento das Normas Regulamentadoras.

Os procedimentos designados nesta Portaria encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3 – Procedimentos designados na Portaria n.º 186, 28 de maio de 2010.

Artigo	Procedimento
Art. 2º Quando da revisão	Os de legalidade, equidade, legitimidade, efetividade e eficácia;
	O compromisso ético adequado ao trato da coisa pública;
	A busca do consenso, valorizando a atuação comprometida com interesses coletivos;
	A transparência, facilitando a participação e o acesso equitativo ao processo;
	As boas práticas, visando ampliar a eficácia e eficiência do Estado no cumprimento dos seus objetivos;
	A harmonização, consistência, praticidade, coerência e uniformização das normas;
	A perenidade das normas, levando em consideração mudanças tecnológicas e sociais;
	A celeridade do processo, evitando procedimentos procrastinatórios ao bom andamento dos trabalhos.
Art. 3º Quando do acompanhamento da implementação	Avaliar as distorções ou efeitos não previstos ou não pretendidos da regulamentação;
	Elaborar e divulgar instrumentos e materiais consultivos que contribuam para a implantação do disposto nas normas regulamentadoras em segurança e saúde no trabalho;
	Incentivar a realização de estudos e debates visando o aprimoramento permanente da legislação;
	Contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento das práticas da regulamentação, propondo atualizações ou alterações na legislação.

Tabela 3 – Procedimentos designados na Portaria nº 186, 28 de maio de 2010. (Continuação)

Artigo	Procedimento
Art. 4º Quando da atualização das normas regulamentadoras	Avaliar o impacto social e a distribuição dos efeitos na sociedade, considerando aspectos sociais, ambientais e econômicos;
	Garantir que os objetivos a alcançar estejam claramente estabelecidos desde o início do processo;
	Analisar a compatibilidade e o respeito às normas internacionais;
	Proceder a um levantamento amplo das demais regulamentações existentes aplicáveis ao tema;
	Avaliar a adequação e a consistência com outras regulamentações e políticas sociais e ambientais;
	Conceber as normas de forma estruturada, com níveis de detalhamento escalonados, de maneira a facilitar a compreensão;
	Garantir que os textos sejam escritos com clareza, lógica, coerência e objetividade, em linguagem acessível, e detalhados o estritamente necessário para a sua melhor compreensão e aplicabilidade;
	Respeitar conceitos socialmente e cientificamente reconhecidos e validados, especialmente em outras normas regulamentadoras, e, ao estabelecer conceitos inovadores, buscar a fundamentação técnica, jurídica ou semântica que garanta sua adequada compreensão;
Art. 5º Atribuições	Analisar estrategicamente se a explicitação de soluções técnicas específicas e detalhadas não reduz a eficiência e a perenidade da regulamentação.
	Elaborar e implementar plano de trabalho anual;
	Efetuar periodicamente análise do cumprimento da norma, estabelecendo indicadores quantitativos e qualitativos que permitam avaliar os impactos da sua aplicação, principalmente no decorrer do primeiro ano de vigência;
	Garantir comunicação e sintonia entre as atividades, das comissões nacionais, estaduais, regionais, subcomissões e grupos de trabalho, quando houver;
Colaborar com a fiscalização, definindo temas específicos e sugerindo a criação de instrumentos que auxiliem na implementação das normas.	

Outras atribuições administrativas são também definidas no art. 5º, como emitir pareceres referentes a dúvidas na compreensão da legislação e manter o DSST/SIT e a CTPP permanentemente informados do andamento dos trabalhos, por meio do encaminhamento das atas das reuniões, de relatório semestral e do planejamento anual.

As regras estabelecidas na Portaria nº 186, de 2010 tem como base os princípios essenciais de uma boa regulamentação. Em seu art. 3º são especificadas algumas iniciativas a serem adotadas, entre elas, a elaboração de instrumentos e materiais consultivos e a realização de estudos e debates.

O legislador está submetido não só ao dever de legislar, mas também a um dever geral de aferição e de adequação dos atos legislativos já em vigor. (Manual de Redação da Presidência da República).

Há que ressaltar que o controle de implementação realizado pelas CNTT pode ser entendido como uma etapa do processo denominado pela OCDE como de avaliação de resultado regulatório – ARR, que consiste num processo sistemático de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados. Não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento, que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o atingimento de metas predefinidas, respectivamente. O objetivo da ARR é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida.

O objetivo de se efetuar o controle da implementação de uma regulamentação é de avaliar a efetividade da sua aplicação para, se necessário, providenciar as modificações. Nesse sentido, é requerido estabelecer uma metodologia de aferição dos resultados, desenvolvendo critérios e ferramentas objetivas, para analisar:

- se os meios adotados foram os mais apropriados para atingir os objetivos pretendidos;
- se existem deficiências e eventuais efeitos colaterais e qual o problema que está sendo evidenciado;
- se são fáceis de implementar;
- as percepções das partes interessadas sobre as opções propostas.

11. Regras para alterações e revisões de Normas

As regras para alterações e revisões de atos normativos são estabelecidas no Decreto 9.191, de 2017. De acordo com este Decreto, as mudanças consideráveis em atos normativos, implica nova redação, com a reprodução integral em um só documento. Porém, são admitidas igualmente alterações por:

- revogação parcial;
- substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo.

Nas hipóteses de modificações com substituição, supressão ou acréscimos, observam-se as seguintes regras:

- a numeração dos itens dos dispositivos alterados não pode ser modificada;
- é vedado o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado;
- é permitida a renumeração de, alíneas, incisos e da numeração desdobrada do incisos, desde que seja inconveniente o acréscimo da nova unidade ao final da sequência.

É permitida a adequação da forma e da estrutura da regulamentação (consolidação) apenas para as situações enumeradas no artigo 46 do Decreto nº 9.191, de 2017, e desde que preservado o conteúdo normativo original dos dispositivos. Das situações previstas no Decreto, pode-se identificar algumas aplicáveis ao processo de elaboração e revisão de NR, dentre elas:

- introdução de novas divisões do texto legal básico;
- diferente colocação e numeração dos itens consolidados;
- fusão de dispositivos repetitivos ou de valor normativo idêntico;
- atualização da denominação de órgãos e de entidades da Administração Pública Federal;
- atualização de termos e de linguagem antiquados;
- eliminação de ambiguidades decorrentes do mau uso do vernáculo;
- homogeneização terminológica do texto.

12. Estrutura, forma e redação

12.1. Estrutura

As NR formam um sistema composto de partes interdependentes com um objetivo comum: segurança e saúde dos trabalhadores. O funcionamento de cada norma deve adaptar-se às necessidades do conjunto. A suposta individualidade dos temas não pode ser a origem nem de redundâncias nem de contradições. Sendo assim, é conveniente, que os dispositivos normativos sejam uniformes e padronizados, mantendo-se suas características individuais.

A formalidade torna as normas coerentes, aumentam sua legibilidade e demonstra organização, coesão e competência da instituição. (Manual de Redação da Presidência da República).

Sendo as NR um conjunto complexo de efetivação de direitos fundamentais, resulta indispensável sua organização segundo critérios e regras bem delineados.

Isso implica organizar a sistematização do seu conteúdo (sistemática interna) e da sua forma (sistemática externa). Estes critérios visam guardar a coerência e a harmonia das disposições normativas. (Manual de Redação da Presidência da República, 2002, apud *HILL, Herrmann. Id. Ibid. p. 98. NOLL, Peter. Gesetzgebungslehre. Reimbek bei Hamburg, 1973. p. 207s.*)

12.1.1. Sistemática interna

Para manter este sistema deve-se evitar:

- contradições lógicas, exemplo: se a conduta autorizada pela norma “A” é proibida pela norma “B”;
- contradição valorativa, quando são identificadas incongruências de conteúdo (valores morais e éticos) dentro do sistema;
- contradição teleológica (finalidade), ou seja, quando há uma contradição entre os objetivos perseguidos por disposições diversas, de modo que a observância de um preceito importa a nulificação dos objetivos visados pela outra.

As seguintes regras básicas de sistematização devem ser observadas:

- matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto;
- a sistemática da norma deve ser concebida de modo a permitir que ela forneça resposta à questão a ser disciplinada e não a qualquer outra indagação;
- deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios;
- assuntos diversos devem ser tratados separadamente. As normas não podem conter matéria alheia ao objeto a que visam disciplinar, ou, a ela não vinculada, por afinidade, pertinência ou conexão;
- idêntico assunto não deve ser disciplinado por mais de uma norma da mesma espécie, salvo quando uma se destinar, por remissão expressa, a complementar o outro, considerado básico;

- deve ser evitada norma independente quando existir em vigor uma que trate do mesmo assunto, sendo preferível, neste caso, a inclusão de novos dispositivos no texto em vigor.

12.1.2. A sistemática externa

A sistemática externa, ou seja, a estrutura básica das normas, deve seguir os mesmos critérios da interna de coerência e harmonia, mediante uniformização da divisão e subdivisão dos textos. Os elementos básicos constituintes das NR são os indicados na Tabela 4 (Adaptados do Decreto nº 9.191, de 2017 e da Diretiva da ABNT, parte 2, 2017). É importante ressaltar, que este conteúdo se refere aos elementos previstos nos instrumentos normativos relacionados que foram adaptados às NR, porém em 27 de novembro de 2018 foi publicada a Portaria SIT Nº 787, que estabelece os elementos estruturais básicos e facultativos das NR.

Tabela 4 – Elementos básicos

Partes	Disposições	Conteúdo
Parte I	Sumário	
	Termos e definições	
Parte II Normativa geral	Objetivo e campo de aplicação	Texto, tabelas
	Competências, responsabilidades (quando necessário explicitar)	
Parte III Normativa específica	Compreende o texto da norma propriamente dito, com as prescrições relacionadas com a matéria regulamentada	Texto, tabelas
	Anexo normativo	Texto, tabela, figuras, notas
Parte IV - final	As disposições transitórias, se for o caso, prazos e revogações.	Texto, tabelas
Informativo suplementar	Anexo informativo	Texto, tabelas, figuras, notas
	Glossário	

- **Objetivo e campo de aplicação:** O primeiro item do texto deve indicar o objeto e o âmbito de aplicação da norma, definindo, claramente, o tema, os aspectos abrangidos e a sua aplicabilidade, que podem vir separados, se isso melhorar a clareza e o entendimento. O âmbito de aplicação da NR deve ser específico e em conformidade com o conhecimento técnico da área.
- **Sumário:** É imprescindível para facilitar a leitura da norma, especialmente quando longa e complexa. A ordem do sumário deve ser a seguinte: item, subitem com títulos (completos), anexos, figuras e tabelas. A palavra ‘sumário’ deve ser centralizada, grafada em letras maiúsculas e em negrito, com a mesma tipologia da fonte do resto do texto. A parte referente aos “Termos e definições”, onde houver, não deve ser relacionada no sumário.
- **Termos e definições:** É opcional, servindo para esclarecer os principais termos, usados no texto, que necessitam compreensão. Deve ser usado quando os termos forem passíveis de várias interpretações, conforme o contexto. É preciso verificar se o termo, ou a definição de

um determinado conceito, já foi utilizado em outra norma, pois é, altamente, desaconselhável a introdução de um termo diferente para um conceito já definido. O ideal é que as definições sejam estabelecidas em uma norma geral e que as demais se refiram a esta norma, sem repeti-la. Uma definição não deve conter ou ter a forma de um requisito. Os termos devem ser apresentados em sua forma gramatical básica, isto é, nomes no singular e verbos no infinitivo.

A Portaria N° 787, de 2018, estabelece que o Glossário é um elemento básico das NR, estando posicionado após os requisitos técnicos e administrativos ou disposições transitórias e finais, quando houver.

- **Competências, responsabilidades:** Quando necessário explicitar.
- **Anexo:** Os anexos podem ser normativos ou complementares, tais como: dados técnicos, ensaios, informações adicionais, nesta ordem. Os anexos devem seguir a ordem em que foram citados no texto. Cada anexo deve ser designado por um cabeçalho compreendendo a palavra ‘Anexo’, seguido de um algarismo romano, como por exemplo, ‘Anexo I’. Deve ter uma numeração independente. Se for um anexo único denominar ‘Anexo I’. Os anexos informativos apresentam informações adicionais para facilitar a compreensão ou utilização da NR. Não devem conter exigências obrigatórias, somente opcionais. Por exemplo: um método de ensaio, que é opcional, pode conter requisitos, mas não é necessário cumprir com estes requisitos para o cumprimento da Norma. A ABNT recomenda que a designação do Anexo seja com letras maiúsculas, mas para manter a tradição da legislação oficial, sugere-se o algarismo romano.

A portaria N° 787, de 2018, sem excluir classificação dos anexos entre normativos e complementares, categoriza os anexos em três tipos, sendo os de tipo 1 anexos que complementam a parte geral da norma, os de tipo 2, ainda com natureza normativa, dispõem de forma independente ao texto da norma, mantendo apenas uma relação quanto ao objeto, e os anexos tipo 3, que não têm natureza normativa, sendo apenas exemplificativos.

- **Tabela:** As tabelas devem ser utilizadas para apresentar as informações de forma mais facilmente compreensível e devem estar explicitamente citadas no texto da norma. As tabelas devem ser designadas como ‘Tabela’ e numeradas com algarismos arábicos. No caso de tabela única, esta deve estar designada como ‘Tabela 1’. A designação da tabela e do título (se existente) deve estar centralizada horizontalmente, acima da mesma. As designações de número e título devem ser separados por um travessão, ou seja, por exemplo: ‘Tabela 1 – Dimensões’. Quando uma tabela utilizar duas ou mais páginas, deve-se repetir sua designação, seguida do título (opcional) e da palavra ‘(continuação)’. Os cabeçalhos das colunas, assim como as sentenças, devem ser repetidos em todas as páginas após a primeira. As notas de tabelas devem ser localizadas dentro do quadro da tabela pertinente. As notas de tabelas não devem conter prescrições ou qualquer informação considerada indispensável para a aplicação da norma. Quaisquer requisitos relativos ao conteúdo da tabela devem ser dados no texto.
- **Quadro:** O quadro é um elemento que deve ser evitado nas NR. Este é utilizado de maneira diversa em trabalhos acadêmicos, onde as tabelas são usadas apenas para números, de acordo com regras do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, cabendo utilizar quadros para especificação de outras informações. Tanto o Manual de Redação da Presidência da República como a Diretiva da ABNT não se referem a este elemento.
- **Figuras:** As figuras, se necessárias, servem para facilitar uma informação. Cada figura deve estar explicitamente citada no texto, e, apresentada em forma de desenho linear, legível, ter condições de reprodução, além de, conforme as Normas Brasileiras de desenho técnico, se pertinente. Os símbolos literais, utilizados nas figuras para representar grandezas angulares e lineares, devem estar em conformidade com a ABNT NBR 12535. O tipo de escrita deve

obedecer às características especificadas na ABNT NBR 8402. Caracteres itálicos devem ser utilizados para símbolos de grandezas, índices subscritos que representem símbolos de grandezas e símbolos que representem números. Nos demais casos, devem ser utilizados caracteres verticais. As figuras devem ser designadas como ‘Figura’ e numeradas com algarismos arábicos, começando por 1. Essa numeração deve ser independente da numeração das divisões (seções) e das tabelas. No caso de figura única, essa deve ser designada como ‘Figura 1’. A designação da figura, e do título, se existente (devendo estar separada por um travessão), deve ser centralizada horizontalmente, abaixo da figura e disposta conforme o exemplo a seguir: ‘Figura 1 — Detalhes da escada’.

- **Glossário:** elemento vital para melhorar a compreensão e clareza dos textos; facilita, especialmente, quando, além de definições, são usados termos, próprios ao setor, que não são de conhecimento do público em geral. O glossário deve ser colocado na parte final do texto, ou em um anexo, e seguir a ordem alfabética.

12.2. Regras para divisão e subdivisão das NR

Primeiramente, é preciso esclarecer a diferença entre a divisão e subdivisão das NR de outros atos normativos. O modelo e as regras de articulação definidas na Lei Complementar nº 95, de 1998, são extensivas aos textos de Portaria. Já o texto propriamente dito das NR (apensados às Portarias), é formulado de acordo com as características de um documento técnico, utilizando-se sua forma de divisão e subdivisão, que tem como unidade básica o item, não o artigo.

Conseqüentemente os elementos e divisão e subdivisão das NR são organizados em conformidade com a Diretiva da ABNT, parte 2, 2017.

Em conformidade com esta diretiva, foi publicada em 27 de novembro de 2018 a Portaria SIT Nº 787, que estabelece regras similares.

12.2.1. Numeração das divisões e subdivisões

Um conjunto de itens é uma seção; uma seção é composta de várias subseções, os subitens. Cada parte individual de uma norma deve ser numerada com algarismos arábicos, começando por 1 para a seção ‘objetivo’. A numeração deve ser contínua, excluindo-se os anexos.

Cada seção deve ter um título, colocado imediatamente após sua numeração. O texto deve iniciar-se na linha seguinte.

Inicia-se com a designação numérica da norma (**item**), seguida do algarismo arábico 1, como por exemplo, NR 5, ‘5.1’.

Uma subseção é uma subdivisão numerada de uma seção. Uma seção (como por exemplo 5.1, 5.2), pode ser subdividida em subseções secundárias (como por exemplo, 5.1.1, 5.1.2 etc.) podendo esse processo de subdivisão continuar até o quinto nível (como, por exemplo, 5.1.1.1.1.1, 5.1.1.1.1.2 etc.).

Os **subitens** são indicados por letra maiúscula e termina com ponto, ou, quando se desdobram em **alíneas**, com dois-pontos.

Exemplo:

“13.2.1 Esta NR deve ser aplicada aos seguintes equipamentos:

a) todos os equipamentos enquadrados como caldeiras conforme item 13.4.1.1;

b) vasos de pressão (...)"

Não se deve numerar um subitem se não existir uma outra subdivisão no mesmo nível, ou seja, não se deve numerar '5.1.1', se não houver o subitem '5.1.2'.

As **alíneas**, usadas quando necessário subdividir o assunto; são indicadas por letras minúsculas, em ordem alfabética, acompanhadas de parênteses. O texto da alínea inicia-se com a letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- ponto-e-vírgula;
- dois pontos, quando se desdobrar em incisos; ou
- ponto, caso seja a última.

A **alínea** desdobra-se em **incisos**, que servem para complementar as informações das alíneas. Os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, sendo este separado do algarismo e do texto por um espaço em branco, iniciando com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio e termina de forma semelhante às alíneas, ou seja, ponto-e-vírgula; dois pontos, quando se desdobrar em incisos; ou ponto, caso seja o último.

Exemplo:

“a) declaração de mercadorias perigosas (...), com as seguintes informações, conforme modelo do Anexo VII:

I - nome técnico das substâncias perigosas, classe e divisão de risco;

II - número (...).”

Nota: Não se desdobra uma alínea em outras tais como: 'a1', 'a2'.

O **inciso** desdobra-se em **algarismos arábicos**, seguidos de ponto, e separados do texto por um espaço em branco.

O agrupamento de itens pode constituir capítulos e títulos, colocados imediatamente após sua numeração, devendo o texto iniciar-se no subitem.

Exemplo:

“17.1 DO OBJETO

7.1.1 Esta Norma Regulamentadora - NR estabelece a (...).”

É permitido o uso, na ausência de títulos, de termos ou frases-chave no início do texto da divisão, destacados em negrito, para chamar atenção sobre o assunto. Esses termos ou frases não devem fazer parte do sumário.

Exemplo:

“DO OBJETIVO”

“5.1 A Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA - tem como objetivo a prevenção de acidentes e doenças decorrentes (...).”

O uso de títulos deve ser uniforme para itens no mesmo nível. Por exemplo, se '5.1' tiver título, '5.2' também deve ter título.

12.2.2. Forma de apresentação e diagramação

- texto com a letra tipo “Times New Roman”, corpo 12;
- margem esquerda de 2 cm e direita de 1 cm;
- distância entre a borda superior do papel e o título da norma: 5 cm;
- espaçamento simples entre capítulos, itens, alíneas e incisos.

12.3. Redação

Para assegurar sua compreensão e conformidade, as leis são redigidas de forma geral, concentrando-se nos aspectos essenciais de um determinado contexto. Por esta razão, é desaconselhável o uso indiscriminado de prescrições pormenorizadas, que possam dificultar o entendimento e limitar a inovação e o desenvolvimento tecnológico.

A transparência do sentido dos atos normativos, bem como sua inteligibilidade, são requisitos do próprio Estado de Direito: é inaceitável que um texto legal não seja entendido pelos cidadãos. A publicidade implica, pois, necessariamente, clareza e concisão. (Manual de Redação da Presidência da República).

Assim, a redação de um dispositivo normativo, deve-se observar, obrigatoriamente, os princípios de clareza, precisão e lógica, normatizados pelo Decreto N° 9.191, de 2017, com base na Lei complementar N° 95, de 1998:

12.3.1. Para obtenção da clareza, precisão e ordem lógica

Para a obtenção da clareza:

- usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, nesse caso pode-se empregar a nomenclatura própria da área em que se está normatizando;
- usar frases curtas e concisas, para facilitar a compreensão. Evitar o uso indiscriminado de vírgulas. Entre duas palavras, optar pela de menor extensão;
- construir as orações na ordem direta, evitando neologismo e adjetivações dispensáveis;
- buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto da norma, aplicando de preferência o tempo presente ou o futuro simples do presente;
- usar os recursos de pontuação de forma judiciosa;
- evitar vocabulários, termos e expressões muito específicas de um determinado setor ou atividade;

Para a obtenção da precisão:

- articular a linguagem, técnica ou comum, com clareza, de modo que permita perfeita compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance da norma;
- expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras;
- evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

- escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando-se o uso de expressões locais ou regionais;
- certificar-se do significado correto das palavras utilizadas;
- usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência, no texto, seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- utilizar as conjunções ‘e’ ou ‘ou’ no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a sequência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;
- utilizar normas técnicas ou avaliação de conformidade para atender prescrições;
- indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura seguida do correspondente número, ordinal ou cardinal;
- empregar nas datas as seguintes formas:
 - 4 de março de 1998 e não 04 de março de 1998; e
 - 1º de maio de 1998 e não 1 de maio de 1998;
- grafar:
 - a indicação do ano sem o ponto entre as casas do milhar e da centena;
 - as referências a números e percentuais por extenso, exceto data, número de ato normativo e casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
 - a remissão aos atos normativos de forma que a primeira referência ao texto legal indique o tipo de ato normativo, número e data, sem abreviação de mês e ano:
 - Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no preâmbulo, na primeira remissão e no item de revogação (primeira citação);
 - Lei nº 8.112, de 1990, nas referências subsequentes, podem ser indicados apenas o tipo de ato, o número e o ano.

Para a obtenção da ordem lógica:

- reunir sob as categorias de agregação: título, capítulo (apenas as disposições relacionadas com a matéria nela especificada);
- restringir o conteúdo de cada item a um único assunto ou princípio;
- expressar, por meio de subitens, os aspectos complementares ao item enunciado **no caput** do item, e as exceções à regra por ele estabelecida.

Explicita, desenvolva, esclareça, precise os termos técnicos, o significado das siglas e abreviações e os conceitos específicos que não possam ser dispensados. (Manual de Redação da Presidência da República).

A revisão do texto é crucial para garantir o atendimento dos preceitos essenciais de uma boa técnica de redação: impessoalidade, uso padrão culto da linguagem, clareza, concisão, formalidade e padronização.

De acordo com o Manual de Padronização de Documentos, Atos e Correspondências Oficiais do MTE, 2008, alguns aspectos de aperfeiçoamento dos textos podem ser considerados, tais como:

- reescrever o texto observando a adequação dos conectivos e das palavras de correlação;
- corrigir fragmentação e truncamento de ideias;

- eliminar ideias incompatíveis ou sem importância para o desenvolvimento da ideia central;
- especificar generalizações;
- eliminar repetições ou substituir palavras repetidas;
- desfazer ambiguidades.

12.3.2. Elementos de ortografia e gramática

A redação oficial de qualidade implica o uso correto da ortografia e do vocabulário, assim como a estruturação precisa das frases.

O Manual de Redação da Presidência da República, parâmetro oficial dos atos normativos do Poder Executivo, determina:

A uniformidade e a transparência de um texto são obtidas com o uso de termos comuns a todos os cidadãos - “de uso consagrado”.

Na elaboração dos textos de NR deve-se:

- evitar o uso indiscriminado de linguagem técnica, restrita a determinados grupo ou próprio de uma determinada área;
- usar de maneira criteriosa novas palavras e formas de expressão incorporadas ao idioma;
- limitar a utilização de termos estrangeiros, priorizando-se a o equivalente em português;
- reduzir repetições desnecessárias ou redundantes, por meio de sinônimos ou termos mais precisos (desde que não comprometam o sentido);
- assegurar que definições de termos a serem utilizados em uma norma já não estejam definidos em outra;
- manter a uniformidade dos termos usados para expressar um mesmo conceito, sendo melhor definir o termo em uma norma geral, e, efetuar, nas demais apenas a referência.

12.3.3. Formas verbais

É fundamental manter a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas, dando-se preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente. O tempo verbal no futuro deve ser utilizado de forma restrita e somente onde se fizer necessário. As Tabelas 6, 7 e 8 da Diretiva ABNT (parte 2, Anexo H), ilustra algumas formas verbais cujo uso é função do objetivo pretendido. A finalidade é de assegurar a aplicação efetiva da norma.

A tabela 5 apresenta algumas expressões equivalentes de forma verbal para uso em casos excepcionais.

Tabela 5 – Forma verbal indicada para requisitos

Forma verbal	Expressões equivalentes para uso excepcional
Deve	É para
	Exige-se que
	Tem que
	Somente é permitido
	É necessário
Não pode	Não é permitido
	É exigido que não
	É exigido que....não seja
	Não é para ser
<p>Nota ABNT: Para expressar uma proibição utilizar "não pode" em vez de "não deve". Para expressar uma instrução direta, como, por exemplo, referindo-se às etapas que devem ser seguidas para a realização de um ensaio, usar o verbo no modo infinitivo. Exemplo: ligar o gravador.</p>	

Na tabela 6, exemplos para determinar uma recomendação de opção entre duas ou mais possibilidades, que não seja obrigatória, ou que seja aconselhável, mas não proibida.

Tabela 6 – Forma verbal para recomendações

Forma verbal	Expressões equivalentes para uso excepcional
convém que	é recomendado que
	é indicado que
não convém	recomenda-se que não
	não é indicado que

Para indicar permissão, ou seja, que determinada ação é permitida e que há possibilidades ou capacidade material, física ou causal dentro dos limites da norma, ver tabela 7.

Tabela 7 – Forma verbal para permissão, possibilidade e capacidade

Forma verbal	Expressões equivalentes para uso excepcional
pode	admite-se que
	permite-se que
	é permitido
	está apto a
	há uma possibilidade de
	é possível que
pode não	não está apto a
	não há uma possibilidade de
	não é possível que
não precisa	não se exige que
	não é necessário que
Nota ABNT: Não utilizar “possível” ou “impossível” neste contexto	

12.3.4. Construção de frases

A linguagem dos textos de norma deve se amoldar ao padrão formal da língua. As frases devem ser construídas de maneira direta, concisa e clara, para facilitar o entendimento dos que vão utilizá-la.

A seguir, estão alguns dos defeitos mais comuns e recorrentes na construção de frases, registrados em documentos oficiais, extraídos do Manual de Redação da Presidência da República:

Errado: Não vejo mal no Governo proceder assim.

Certo: Não vejo mal *em o* Governo proceder assim.

Errado: Antes destes requisitos serem cumpridos, (...).

Certo: Antes de estes requisitos serem cumpridos, (...).

Erros de fragmentação

A fragmentação de frases decorre da pontuação errada de uma frase simples, devem ser evitadas nas normas, pois muitas vezes dificulta a compreensão.

Exemplos:

Errado: O programa recebeu a aprovação da Secretaria de Inspeção do Trabalho. Depois de ser longamente debatido.

Certo: O programa recebeu a aprovação, da Secretaria de Inspeção do Trabalho depois de ser longamente debatido.

ou

Certo: Depois de ser longamente debatido, o programa recebeu a aprovação da Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Errado: A proposta de norma foi oportunamente submetida à Secretaria de Inspeção do Trabalho, que o aprovou. Consultadas as áreas envolvidas na elaboração do texto legal.

Certo: A proposta de norma foi oportunamente submetida à Secretaria de Inspeção do Trabalho, que o aprovou, consultadas as áreas envolvidas na elaboração do texto legal.

ou

Certo: A proposta de norma foi oportunamente submetida à Secretaria de Inspeção do Trabalho, que o aprovou, consultadas as áreas envolvidas na elaboração do texto legal.

Exemplos de erros de paralelismo:

O erro de paralelismo ocorre ao se conferir forma não paralela a elementos paralelos. Como mostram os exemplos a seguir:

Errado: O projeto tem mais de cem páginas e muita complexidade.

Certo: O projeto tem mais de cem páginas e é muito complexo

ou

Certo: O projeto é muito extenso e complexo.

O emprego de expressões correlativas como não só ... mas (como) também; tanto ... quanto (ou como); nem ... nem; ou ... ou; etc. costuma apresentar problemas quando não se mantém o obrigatório paralelismo entre as estruturas apresentadas.

Exemplos:

Errado: Ou a comissão apresenta a proposta, ou uma alternativa.

Certo: A comissão ou apresenta a proposta, ou propõe uma alternativa.

Existe ainda o falso paralelismo provocado pelo uso inadequado da expressão e que num período que não contém nenhum que anterior.

Errado: Neste momento, não se devem adotar medidas precipitadas, e que comprometam o andamento de todo o programa.

Certo: Neste momento, não se devem adotar medidas precipitadas, que comprometam o andamento de todo o programa.

ou

Certo: Neste momento, não se devem adotar medidas que sejam precipitadas e que comprometam o andamento de todo o programa.

Erros de Comparação

A omissão de certos termos ao fazermos uma comparação deve ser evitada, pois compromete a clareza do texto: nem sempre é possível identificar, pelo contexto, qual o termo omitido. A ausência indevida de um termo pode impossibilitar o entendimento do sentido que se quer dar a uma frase:

Errado: O alcance do Decreto é diferente da Portaria.

Certo: O alcance do Decreto é diferente do alcance da Portaria.

ou

Certo: O alcance do Decreto é diferente do da Portaria.

São transcritas, na Tabela 8, algumas expressões cuja repetição deve ser evitada (extraída do Manual de Redação da Presidência da República).

Tabela 8 – Expressões que devem ser evitadas

Expressões	Observações
À medida que/na medida em que	<p>Alterne com: À proporção que, ao passo que; na medida em que – pelo fato de que, uma vez que.</p> <p>Evitar à medida em que, na medida que... a partir de</p>
A partir de	<p>Deve ser empregado preferencialmente no sentido temporal. Evite repeti-la com o sentido de ‘com base em’. Prefira utilizar: considerando, tomando-se por base, baseando-se em.</p>
Anexo/em anexo	<p>O adjetivo ‘anexo’ concorda em gênero e número com o substantivo ao qual se refere como por exemplo em ‘Encaminho as minutas anexas.’ Use também: junto, apenso.</p> <p>A locução adverbial ‘em anexo’, como é próprio aos advérbios, é invariável, como, por exemplo, em ‘Encaminho as minutas em anexo’, ou ‘Em anexo, dirigimos os projetos à Chefia’.</p> <p>Empregar também: conjuntamente, juntamente com.</p>
Ao nível de/em nível (de)	<p>A locução ‘ao nível’ tem o sentido de ‘à mesma altura de’: A cidade localiza-se ao nível do mar.</p> <p>Evite o uso com o sentido de ‘em nível’, ‘com relação a’, ‘no que se refere a.’</p> <p>‘Em nível’ significa ‘nessa instância’, com, por exemplo, em ‘A decisão foi tomada em nível Ministerial;’ ou ‘Em nível político, será difícil chegar-se ao consenso’.</p> <p>‘A nível (de)’ constitui modismo que é melhor evitar.</p>
Através de/por intermédio de	<p>‘Através de’ quer dizer ‘de lado a lado’, ‘por entre’.</p> <p>Exemplo: A viagem incluía deslocamentos através de boa parte da floresta.</p> <p>Evite o emprego com o sentido de meio ou instrumento. Nesse caso empregue ‘por intermédio’, ‘por’, ‘mediante’, ‘por meio de’, ‘segundo’, ‘servindo-se de’, ‘valendo-se de’.</p> <p>Exemplos:</p> <p>O projeto foi apresentado por intermédio do Departamento.</p> <p>O assunto deve ser regulado por meio de norma.</p> <p>A comissão foi criada mediante portaria do Ministro de Estado.</p>
Causar	<p>Use também: originar, motivar, provocar, produzir, gerar, levar a, criar.</p>
Constatar	<p>Alterne com: atestar, apurar, averiguar, certificar-se, comprovar, evidenciar, observar, notar, perceber, registrar, verificar.</p>
Deste ponto de vista	<p>Empregue também: sob este ângulo, sob este aspecto, por este prisma, desse prisma, deste modo, assim, destarte.</p>

Tabela 8 – Expressões que devem ser evitadas (continuação)

Expressões	Observações
Detalhar	Alterne com: particularizar, pormenorizar, delinear, minudenciar.
Devido a	Utilize igualmente: em virtude de, por causa de, em razão de, graças a, provocado por.
Dirigir	Quando empregado com o sentido de encaminhar, alterne com: transmitir, mandar, encaminhar, remeter, enviar, endereçar.
Especialmente	Use também: principalmente, mormente, notadamente, sobretudo, nomeadamente, em especial, em particular.
Informar	Alterne com: comunicar, avisar, noticiar, participar, inteirar, cientificar, instruir, confirmar, levar ao conhecimento, dar conhecimento; ou perguntar, interrogar, inquirir, indagar.
No sentido de	Empregue também com: vistas a, a fim de, com o fito (objetivo, intuito, fim) de, com a finalidade de, tendo em vista ou mira, tendo por fim.
Posição/ posicionamento	‘Posição’ pode ser alterado com: postura, ponto de vista, atitude, maneira, modo. Posicionamento significa ‘disposição, arranjo’, e não deve ser confundido com posição.
Ter por objetivo/ objetivar	‘Ter por objetivo’ pode ser alternado com: pretender, ter por fim, ter em mira, ter como propósito, no intuito de, com o fito de. ‘Objetivar’ significa antes ‘materializar’, ‘tornar objetivo’ (objetivar ideias, planos, o abstrato), embora possa ser empregado também com o sentido de ‘ter por objetivo’. Evite o emprego abusivo alternando-o com sinônimos como os referidos.
Operacionalizar	Neologismo verbal de que se tem abusado. Prefira: realizar, fazer, executar, levar a cabo ou a efeito, pôr em obra, praticar, cumprir, desempenhar, produzir, efetuar, construir, compor, estabelecer.
Relativo a	Empregue também: referente a, concernente a, tocante a, atinente a, pertencente a, que diz respeito a, que trata de, que respeita.
Ressaltar	Varie com: destacar, sublinhar, salientar, relevar, distinguir, sobressair.
Tratar (de):	Empregue também: contemplar, discutir, debater, discorrer, cuidar, versar, referir-se, ocupar-se de.

13. Uso de normas técnicas

Com frequência é necessário recorrer ou referendar normas técnicas internacionais (ISO), regionais - europeias (EN), brasileiras (NBR-Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT) e associações estrangeiras (*American Conference of Governmental Industrial Hygienist's- ACGIH*).

Utilizar ou remeter para normas técnicas requisitos das NR é uma maneira de evitar reproduções e simplificar as NR, construindo-se, assim, textos mais simples e diretos, sem discriminação.

As referências a normas técnicas devem seguir algumas regras básicas (Diretiva ABNT, 2017): quando utilizadas para uma edição particular, devem ser datadas indicando o ano da publicação. É conveniente também colocar a data quando as referências forem efetuadas para divisões ou subdivisões específicas, tabelas ou figuras da norma técnica.

Exemplo de grafia de referência datada:

“...conforme o disposto na norma técnica da ABNT NBR 13541-2:2012 (Liga de cabo de aço - Parte 2: Utilização e inspeção)”

As referências não-datadas a um determinado documento ou a uma parte dele somente podem ocorrer nos seguintes casos:

- se for aceita a possibilidade de serem utilizadas todas as mudanças futuras do documento referenciado para os efeitos da norma que o referênciava;
- para referências informativas.

Apesar de ser um instrumento de facilitação, a referência a normas técnicas pode fomentar impasses. Sendo assim, deve-se atentar para os seguintes aspectos:

- as NR, ao referendar uma norma técnica, torna os seus critérios, ou parte deles, de caráter compulsório;
- as normas técnicas não são gratuitas, logo não podem ser livremente disponibilizadas;
- a revogação ou revisão da norma referendada pode tornar a NR desatualizada.

Para evitar defasagem em relação à norma técnica referendada tem-se usado nas NR a expressão expediente ‘ou alterações posteriores’, após a citação da referência. Essa solução pode gerar disfunções, caso a norma técnica seja revogada, ou passe por alterações que mude seu escopo, tornando-o dissonante com os objetivos da NR. Neste caso, tem-se uma situação inaceitável, por consentir parâmetros diferentes dos pretendidos com a legislação, gerando dúvidas sobre o conteúdo correto a ser observado.

Por conseguinte, o recurso a normas técnicas deve ser considerado e analisado com muita atenção e critério. A avaliação prévia do uso da Norma Técnica é indispensável a fim de garantir que o mecanismo possa aportar clareza, precisão, simplificação e compreensão da norma, sem gerar consequências indesejáveis, não consideradas quando da sua remissão.

Sendo assim, a remissão a outros atos normativos, pode ser feita mediante explicitação mínima de seu conteúdo e não apenas por meio da citação do dispositivo. Alternativamente, a referência a normas técnicas nacionais, estrangeiras, regionais ou internacionais, como determinação de ensaios ou medições, ou detalhamento e prescrições técnicas, pode ser incluída no texto. É imperativo que fique claro para os destinatários (AFT, empresas, profissionais em SST, trabalhadores) o que e qual o sentido do que está sendo tratado, sem que seja necessário conhecer todos os dados do texto referido.

De acordo com as Diretiva ABNT (2017), quando do uso de várias normas técnicas, ou parte delas, em uma mesma NR, deve-se atentar para que fiquem claramente explícitos, na NR, os requisitos da norma técnica que estão sendo usados, sendo indicado transcrevê-los diretamente.

14. Avaliação de Conformidade

A avaliação da conformidade pode ser empregada com a finalidade de demonstrar que os requisitos de um regulamento ou norma estão sendo respeitados. Para algumas situações, é mais vantajosa do que a referência a normas técnicas, pois tem a função de assegurar a confiabilidade de um equipamento, processo ou serviço.

A Resolução nº 2, de 2005 do Conmetro, recomenda às autoridades regulamentadoras que adotem os procedimentos de avaliação da conformidade, com vistas a se beneficiarem da confiabilidade e credibilidade do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade – SBAC, cujo gestor é o Inmetro.

Em 2007, o Ministério do Trabalho firmou um acordo de cooperação técnica com INMETRO, para certificações de Equipamentos de Proteção Individual- EPI, máquinas, equipamentos e componentes de segurança e cestas de alimentos e similares utilizadas no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Apesar de esse acordo ser um marco para a melhoria da conformidade das normas, o desenvolvimento dos programas, notadamente no caso dos EPI, não tem aportado a celeridade necessária e desejável. Se adotado de forma efetiva e ágil, a avaliação da conformidade pode concorrer para a produção de normas mais sucintas e eficazes.

São apresentadas, a seguir, várias modalidades de avaliação da conformidade, que podem ser apreciadas, durante a formulação ou reavaliação das NR, e, utilizadas como potencial suporte para a regulamentação.

De acordo com o Inmetro, a atividade de avaliação da conformidade é classificada como:

- de primeira parte, quando é feita pelo fabricante ou pelo fornecedor;
- de segunda parte, quando é feita pelo comprador/cliente;
- de terceira parte, quando é feita por uma organização com independência em relação ao fornecedor e ao cliente, não tendo, portanto, interesse na comercialização do produto.

Os principais mecanismos de avaliação da conformidade praticados no Brasil são: a certificação, a declaração da conformidade do fornecedor, a inspeção, a etiquetagem e o ensaio.

A Certificação de produtos, processos, serviços, sistemas de gestão e pessoal é realizada por terceira parte, isto é, por uma organização independente, acreditada pelo Inmetro, para executar a avaliação da conformidade de um ou mais destes objetos.

Essa é modalidade utilizada em Equipamentos de Proteção Individual-EPI, condicionando-se por meio desse instrumento a emissão de um Certificado de Aprovação–CA dos equipamentos.

O modelo de certificação a ser utilizado depende de fatores tais como o tipo de produto, do processo produtivo e do nível de confiança necessário. Existem oito tipos de modelos, cuja gradação de confiabilidade é determinada em função de exigências cada vez mais rigorosas.

Por exemplo, para os EPI foi estipulado, com base na análise das necessidades e condições de implantação, o Modelo 5.

O Modelo 5 – consiste em:

- em Ensaio de tipo, que fornece uma comprovação de conformidade de um produto, em um dado momento;
- Avaliação e Aprovação do Sistema de Gestão da Qualidade da produção do fabricante; seguido do acompanhamento (regular), por meio de auditorias no fabricante, do controle de qualidade da fábrica e ensaio de verificação, em amostras retiradas no comércio e no fabricante.

Segundo o Inmetro, esse é o modelo mais utilizado pelo SBAC, pois proporciona um sistema confiável e completo de avaliação da conformidade.

No caso dos EPI, pode ser aceito também o Modelo 7, que consiste no Ensaio de Lote. Nesse modelo, submete-se a ensaios amostras retiradas de um lote de fabricação do produto, emitindo-se, a partir dos resultados, uma avaliação sobre sua conformidade a uma dada especificação. Esse modelo é muito utilizado na importação de produtos com exigência de certificação compulsória, aprovando-se cada um dos lotes importados (baseia-se no método “passa, não passa” para a aceitação de um lote).

A Declaração da Conformidade do Fornecedor: É o processo pelo qual um fornecedor, sob condições preestabelecidas, dá garantia escrita de que um produto, processo ou serviço está em conformidade com requisitos especificados, ou seja, trata-se de um modelo de Avaliação de Conformidade de 1ª parte, aplicado a produtos, processos ou serviço que ofereçam de médio a baixo risco à saúde e segurança do consumidor e do meio ambiente.

A Inspeção: É efetuada pela observação e julgamento, e, acompanhada, conforme apropriado, por medições ou ensaios. A inspeção pode ser aplicada com foco em segurança, desempenho operacional e manutenção da segurança, ao longo da vida útil do produto. O objetivo principal é reduzir o risco do comprador, proprietário, usuário ou consumidor quando do uso do produto.

A Etiquetagem: É obtida por meio de ensaios, determinado e informando ao consumidor uma característica do produto, especialmente relacionada ao seu desempenho (exemplo: selo ‘ruído’, que informa o nível de ruído emitido por liquidificadores, secadores de cabelo e aspiradores de pó).

O Ensaio: Consiste na determinação de uma ou mais características de uma amostra do produto, processo ou serviço, de acordo com um procedimento especificado.

Seleção do Mecanismo Avaliação da Conformidade

Para a seleção do mecanismo de Avaliação da Conformidade são levados em consideração aspectos relacionados:

- às características do produto, processo ou serviço avaliado, como o risco de acidente;
- ao impacto e a frequência de uma falha;
- ao volume de produção;
- à velocidade do aperfeiçoamento tecnológico no setor;
- ao porte dos fabricantes envolvidos;
- ao impacto sobre a competitividade do produto;
- ao grau de dificuldade de seu acompanhamento no mercado, entre outros.

Com base na análise destes aspectos, determina-se o mecanismo de avaliação da conformidade e as ferramentas que serão utilizadas.

Mais informações estão disponíveis no site: <http://www.inmetro.gov.br>

GLOSSÁRIO

Glossário

- **Abordagem baseada em desempenho:** abordagem por objetivos, isto é, prescrições regulamentares dos resultados que se quer alcançar e do desempenho almejado, evitando-se a explicitação de soluções técnicas específicas.
- **Acreditação:** é o reconhecimento formal, concedido por um organismo autorizado, de que a entidade foi avaliada, segundo guias e normas nacionais e internacionais e tem competência técnica e gerencial para realizar tarefas específicas de avaliação da conformidade de terceira parte.
- **Avaliação do Impacto da Regulamentação – AIR:** é um conjunto de passos objetivos a ser seguido quando da preparação de uma proposta de regulamentação. Este processo visa reunir evidências para facilitar a tomada de decisão mediante a ponderação das vantagens e desvantagens das possíveis alternativas e seus impactos na sociedade. http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm
- **Discricionariedade:** poder da administração pública de agir livremente, desde que dentro dos limites legais e em defesa da ordem pública (interesse social e coletivo). Significa que a autoridade pode optar entre várias alternativas, desde que legais, ou seja, liberdade de escolha segundo critérios de competência, conveniência, oportunidade e justiça. Em segurança e saúde no trabalho, trata-se principalmente de decidir a forma para concretizar o direito, a escolha da política mais adequada para atingir os objetivos.
- **Interpretação teleológica da lei:** método de interpretação legal, que tem por critério a finalidade da norma, atendendo aos princípios de justiça e bem comum.
- **Norma técnica:** Documento estabelecido por consenso e emitido por um organismo reconhecido, que fornece, para uso comum e repetido, regras, diretrizes ou características para produtos, serviços, bens, pessoas, processos ou métodos de produção, cujo cumprimento não é obrigatório. Pode também tratar de terminologia, símbolos, requisitos de embalagem, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto.
- **Princípio da razoabilidade:** atuação da administração deve ser racional, implica decisões equilibradas, refletidas e com a avaliação adequada da relação benefícios-custos.
- **Proporcionalidade:** Adequação entre os meios e os fins desejados. Coerência entre o objetivo pretendido e o ato utilizado. As restrições devem ser proporcionais, adequadas e justificadas pelo interesse público e atender ao critério de razoabilidade. A observância do princípio da proporcionalidade, significa analisar não só a legitimidade dos objetivos perseguidos pelo legislador, mas também a adequação dos meios empregados, a necessidade de sua utilização, bem como a *razoabilidade*, isto é, a ponderação entre a restrição a ser imposta aos cidadãos e os objetivos pretendidos.
- **Sinmetro** - sistema constituído por entidades públicas e privadas que exercem atividades relacionadas com a metrologia, normalização, qualidade industrial e avaliação da conformidade.
- **Subsidiariedade:** para determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências; princípio da necessidade - os meios aplicados não podem exceder o necessário para concretizar os objetivos fixados; as leis devem ter um fundamento objetivo (dentro da realidade e razoabilidade).

ANEXO

ANEXO – Portaria SIT n° 787, de 27 de novembro de 2018 comentada

MINISTÉRIO DO TRABALHO SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

PORTARIA N.º 787, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2018

(DOU de 29/11/2018 - Seção 1)

Dispõe sobre as regras de aplicação, interpretação e estruturação das Normas Regulamentadoras, conforme determinam o art. 155 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e o art. 13 da Lei n.º 5.889, de 8 de junho de 1973, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Comentário: O principal objetivo desta Portaria é estabelecer regras para a aplicação, interpretação e estruturação das NR em conformidade com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB e Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto n° 9.191, de 1° de novembro de 2017.

O **SECRETÁRIO DE INSPEÇÃO DO TRABALHO**, no uso das atribuições conferidas pelo art. 18 do Decreto n.º 8.894, de 03 de novembro de 2016, e Anexo IX da Portaria MTb n.º 1.153, de 30 de outubro de 2017, **resolve**

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta portaria estabelece as regras de aplicação, interpretação e estruturação de Normas Regulamentadoras - NR, relacionadas à segurança e saúde no trabalho e às condições gerais de trabalho.

CAPÍTULO II REGRAS DE APLICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE NORMAS

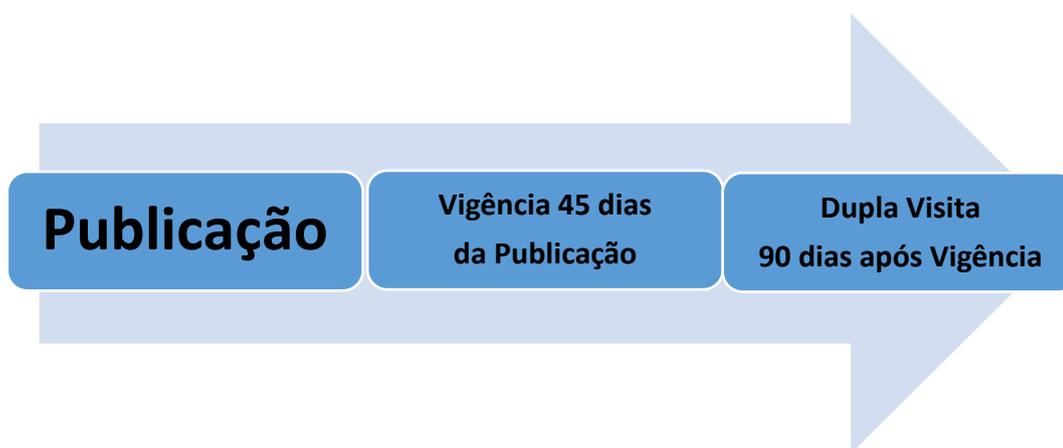
Art. 2º Salvo disposição contrária, a NR começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada.

Comentário: Atualmente não há previsão de *vacatio* para as NR, sendo a vigência a partir da data de publicação, quando outro prazo não for estabelecido. A Portaria estabelece o prazo adotado no artigo 1º da LINDB. É importante ressaltar que este prazo não se confunde com o disposto no art. 23 do Regulamento da Inspeção do Trabalho, Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, que estabelece a obrigatoriedade da observação do critério de dupla visita nas situações nele relacionadas. O dever do auditor de orientar e advertir as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho e os trabalhadores quanto ao cumprimento da legislação trabalhista se inicia após a entrada em vigor da NR ou do texto revisado.

Exemplificativamente, durante o período de *vacatio* de uma norma que foi submetida ao processo de revisão, a norma anterior continua em vigor, não sendo aplicável o procedimento de dupla visita até escoar o prazo, que, salvo disposição em contrária, implicará em dever do auditor de orientar e advertir após decorrido os 45 dias da publicação.

A figura 2 ilustra este processo.

Figura 2 – Portaria 787 : Vigência e Critério de Dupla Visita a partir da publicação de uma NR



O parágrafos seguintes estabelecem regras similares aos parágrafos 3º e 4º do artigo 1º da LINDB.

§1º Se antes de entrar em vigor ocorrer nova publicação de parte de seu texto, o prazo de vigência começará a correr da nova publicação em relação ao texto alterado.

§2º Alterações meramente formais do texto, como reorganização ou correção ortográfica, não reiniciam o prazo previsto no caput.

Art. 3º As NR são classificadas em normas gerais, especiais e setoriais.

§1º Consideram-se gerais as normas que regulamentam aspectos decorrentes da relação jurídica prevista na Lei sem estarem condicionadas a outros requisitos, como atividades, instalações, equipamentos ou setores e atividades econômicos específicos.

§2º Consideram-se especiais as normas que regulamentam a execução do trabalho considerando as atividades, instalações ou equipamentos empregados, sem estarem condicionadas a setores ou atividades econômicos específicos.

§3º Consideram-se setoriais as normas que regulamentam a execução do trabalho em setores ou atividades econômicos específicos.

§4º As NR são classificadas conforme a tabela do Anexo desta Portaria.

§5º Na portaria de publicação de nova NR, deve constar a classificação em conformidade com o disposto neste artigo.

Comentário: Para estabelecer regras de aplicação e interpretação das NR foi necessário criar uma classificação das Normas compreendendo três espécies:

As normas gerais, como aquelas cuja exigibilidade surge a partir do aperfeiçoamento da relação jurídica de base, constituída no vínculo de emprego. Para sua aplicação exige-se apenas a existência do vínculo empregatício, não necessitando de algo a mais. A obrigação nasce com a consumação da relação jurídica de base, como as NR relacionadas na figura 3.

As normas especiais, que além do vínculo de emprego sua aplicação está condicionada à existência de uma instalação, utilização de máquinas ou equipamentos, realização de trabalho em condições estabelecidas ou exposição a determinados agentes de risco, mas sem estar restritas a um determinado setor ou atividade econômicos. Essas normas ainda possuem uma característica de generalidade, porém se diferem das normas especiais por necessitarem, além da caracterização da relação jurídica de base, da existência de uma instalação, de um equipamento ou mesmo execução do trabalho em condições subsumidas às estabelecidas nessas normas, como o trabalho em altura, em espaços confinados ou atividades insalubres ou perigosas, por exemplo, conforme ilustrado na figura 4.

As normas setoriais, por sua vez, têm sua aplicação restrita aos setores econômicos ou atividades econômicas que regulam. A sua exigibilidade não pode ser estendida além dos setores econômicos ou atividades econômicas observado o seu campo de aplicação, conforme ilustrado na figura 5.

Para dirimir dúvidas quanto à classificação, as normas e os anexos foram classificados, conforme quadro anexo à Portaria, devendo cada norma futura quando publicada referenciar a esta classificação.

Figura 3 – Normas Gerais

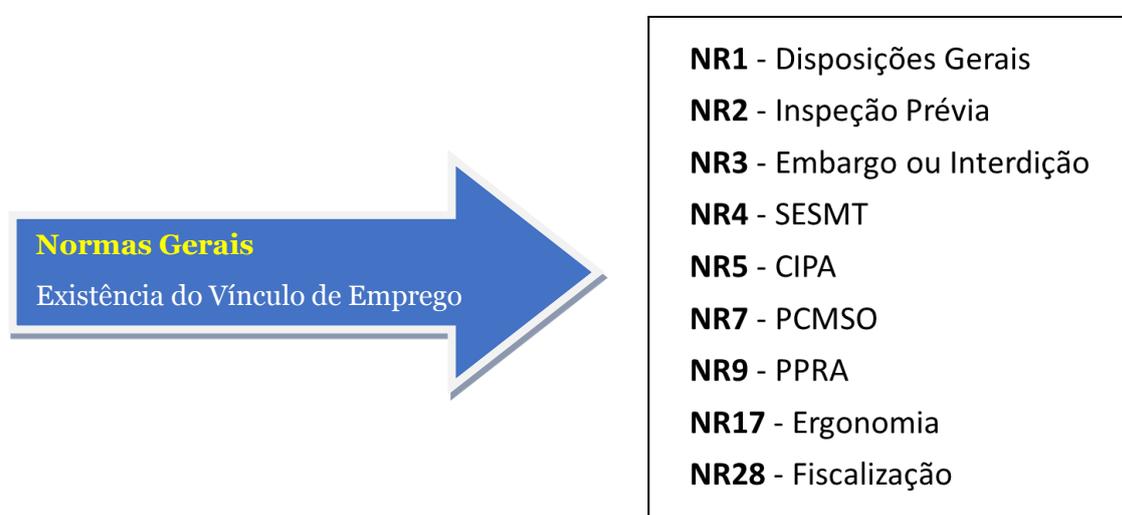
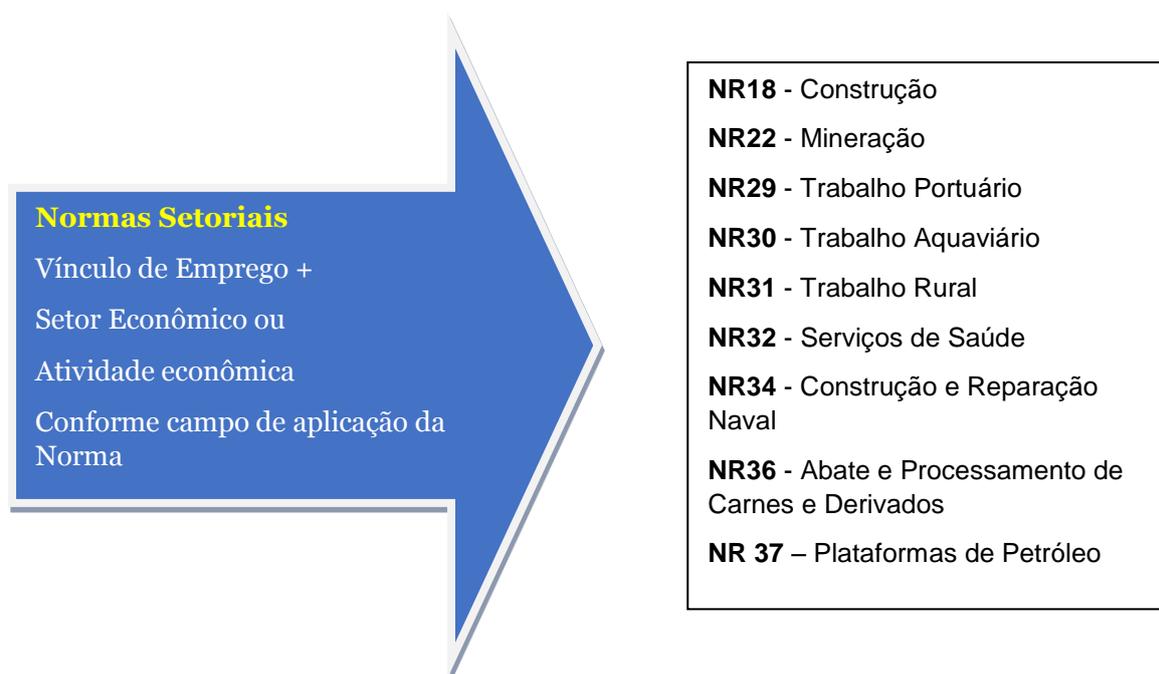


Figura 4 – Normas Especiais



Figura 5 – Normas Setoriais



Art. 4º A aplicabilidade das normas gerais está condicionada apenas à existência da relação jurídica de trabalho prevista em Lei.

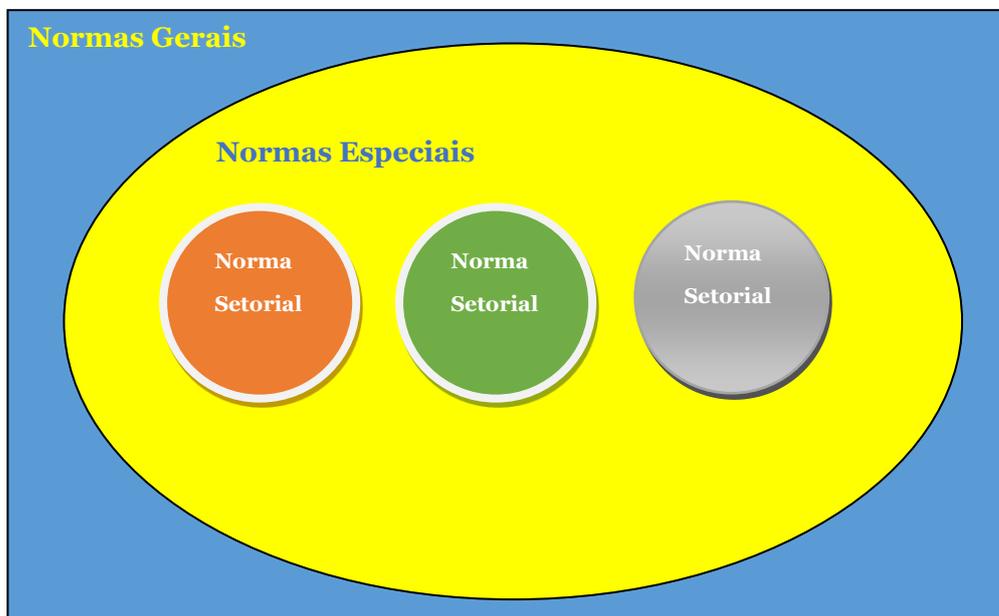
Art. 5º As disposições previstas em normas setoriais se aplicam exclusivamente ao setor ou atividade econômico por ela regulamentada.

Art. 6º As disposições previstas em normas setoriais se complementam com as disposições previstas em normas especiais no que não lhes forem contrárias, e estas, com as disposições das normas gerais.

Comentário: Estabelece regras gerais para preenchimento de lacunas normativas.

Considerando a classificação do artigo 3º, assim como a completude do sistema normativo de NR e se analisarmos a estrutura normativa sob a ótica da teoria dos conjuntos, seria como se tivéssemos a exigibilidade das normas distribuídas de acordo com a figura 6.

Figura 6 – Distribuição da estrutura normativa de NR



Art. 7º Os Anexos, além da classificação específica das NR às quais pertencem, podem ser classificados segundo Tipo 1, Tipo 2 e Tipo 3.

§1º O Anexo Tipo 1 complementa diretamente a parte geral da NR.

§2º O Anexo Tipo 2 dispõe sobre situação específica.

§3º O Anexo Tipo 3 não interfere na NR, apenas exemplifica ou define seus termos.

§4º Na portaria de publicação de anexo de NR, deve constar a classificação em conformidade com o disposto neste artigo.

Comentário: A regra futura a ser seguida pelos anexos é de que a sua natureza acessória deva acompanhar a natureza da norma principal, quando regulamentar, ou exemplificar o texto normativo. Atualmente essa regra não pode ser aplicada aos anexos existentes, posto que os mesmos não seguiram essa regra hermenêutica, o que levou a tipificação dos anexos e classificação dos existentes, conforme quadro anexo a esta Portaria.

Exemplificativamente e considerando o Anexo a esta Portaria, o Anexo I as NR12, é classificado como um anexo tipo 1, complementando a parte geral da NR; o Anexo VI, como sendo do tipo 2, se sobrepõe à norma, prevalecendo sobre o texto da parte geral, enquanto o anexo IV é apenas explicativo do texto da norma, não se caracteriza como um anexo normativo.

Art. 8º Em caso de conflito aparente entre dispositivos de NR, sua solução dar-se-á pela aplicação das regras seguintes:

- I. NR setorial se sobrepõe à NR especial ou geral;
- II. NR especial se sobrepõe à geral.

Comentário: Estabelece regras para solução de conflitos entre dispositivos de NR.

Em verdade, as regras para solução de conflitos deste artigo e as regras para preenchimento de lacunas do artigo seguinte são uma consequência das regras de aplicabilidade, expressas nos artigos 4º a 6º.

Art. 9º Em caso de lacunas na interpretação de NR, aplicam-se as regras seguintes:

- I. NR setorial pode ser complementada por NR especial ou geral quando aquela não contemple todas as situações sobre determinado tema;
- II. NR especial pode ser complementada por NR geral.

Comentário: Este artigo constitui detalhamento e esclarecimento do artigo 6º, quanto ao preenchimento de lacunas.

Utilizando o diagrama da figura 6, as lacunas de uma norma setorial não são preenchidas por outra norma setorial, mas podem ser preenchidas por normas especiais sobre o tema ou por normas gerais. Exemplificativamente, o item 18.13 sobre trabalho em altura da NR18, que é aplicável à indústria da construção, pode ser complementado pela NR35, em caso de lacuna no item 18.13. Caso haja um dispositivo específico no item 18.13, a NR35 não será aplicável, pois inexistente a lacuna. Um exemplo de lacuna da NR18 preenchida pela NR35 é a necessidade de realização de análise de risco, que, desta forma, é aplicável ao trabalho em altura realizado na construção por não haver dispositivo no item 18.13 dispondo sobre a obrigatoriedade ou requisitos da análise de risco. Por sua vez, a NR35 é silente quanto aos exames médicos e a periodicidade que devem ser submetidos os trabalhadores, lacuna sobre trabalho em altura preenchida pela NR7.

Art. 10. A aplicabilidade de uma NR se traduz na obrigação de implementação das disposições nela preconizadas e não afasta a possibilidade de utilização de suas medidas de prevenção para uma situação fática similar prevista em outras NR.

Parágrafo único. A exigibilidade da aplicação de dispositivos de determinada norma setorial em situação fática similar compreendida no campo de aplicação de outra norma setorial deve ser precedida de notificação do empregador, excluídas as situações de grave e iminente risco.

Comentário: As regras descritas até aqui dizem respeito à aplicação, quanto à exigibilidade da norma, porém o princípio da proteção não afasta a sua aplicação como medida técnica de referência ou aplicação analógica. Como princípio basilar do Direito, a analogia não pode ser utilizada para fundamentar uma infração, exceto por descumprimento de medida subsistente anteriormente notificada. No caso de descumprimento da notificação objetivando estender um requisito normativo não exigível a uma situação fática, a autuação desta infração se dará pela aplicação do item 1.7, alínea a da NR1, devendo descrever no corpo do auto o requisito subsistente anteriormente notificado e não cumprido, além de invocar o subitem 28.1.4 da NR-28, o qual enuncia que “o agente da inspeção do trabalho, com base em critérios técnicos, poderá notificar os empregadores concedendo prazos para a correção das irregularidades encontradas”.

Como dois conjuntos disjuntos, não há como estender *ab initio* uma obrigação prevista numa norma setorial a uma situação fática compreendida por uma outra norma setorial, porém a

ressalva às situações de grave e iminente risco apenas reforça a natureza preventiva e não punitiva desta medida, que, inclusive, não apresenta como elemento essencial a prévia tipificação normativa.

Art. 11. Em caso de conflito aparente entre dispositivos de Anexo de NR e da parte geral desta, sua solução dar-se-á pela aplicação das regras seguintes:

- I. parte geral de NR se sobrepõe ao Anexo Tipo 1;
- II. Anexo Tipo 2, considerando o seu campo de aplicação, sobrepõe-se à parte geral de NR.

Comentário: Este artigo estende a regra de solução de conflitos normativos aos conflitos entre o corpo da norma e seus anexos, reforçando a regra de interpretação do artigo 7º.

Art. 12. As dúvidas suscitadas quanto à aplicação, à interpretação, à solução de conflitos normativos ou ao preenchimento de lacunas poderão ser esclarecidas por consulta à Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT.

CAPÍTULO III

DAS TÉCNICAS DE ESTRUTURAÇÃO DE NORMAS

Art. 13. As NR devem ser estruturadas em cinco partes básicas:

- I. Sumário;
- II. Objetivo;
- III. Campo de Aplicação;
- IV. Requisitos Gerais, Técnicos e Administrativos; e
- V. Glossário.

Comentário: Texto em conformidade com a estrutura prevista na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 e o Guia de Boas Práticas de Regulamentação, publicado pelo SINMETRO.¹

Art. 14. A norma poderá conter:

- I. Disposições transitórias e finais;
- II. Anexo, representando parte especial ao corpo da norma.

¹ Guia de Boas Práticas de Regulamentação / Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - SINMETRO. Brasília: Presidência da República, 2007.

Art. 15. As normas serão articuladas com observância dos seguintes princípios:

- I. a unidade básica de articulação será o item;
- II. os itens desdobrar-se-ão em subitens;
- III. os itens ou subitens podem se desdobrar em alíneas;
- IV. as alíneas podem se desdobrar em incisos;
- V. os incisos podem se desdobrar em números;
- VI. o agrupamento dos itens poderá constituir Título.

§1º A numeração dos itens e subitens será iniciada pelos algarismos correspondentes à respectiva NR, da seguinte forma:

1. “35.5” - grafia do item 5 da NR-35;
2. “18.4.1” - grafia do subitem 4.1 da NR-18.

§2º As alíneas serão representadas por letras minúsculas, os incisos, por algarismos romanos, e os números, por algarismos arábicos.

§3º Os Títulos e os Anexos serão grafados em letras maiúsculas identificados por algarismos romanos.

Comentário: Regras estruturadas em conformidade com as NR existentes usando paralelismo com as estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

Art. 16. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, a Portaria SIT n.º 186, de 28 de maio de 2010, e o Guia de Elaboração e Revisão de Normas Regulamentadoras, publicado pelo Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho - DSST.

Art. 17. Os anexos vigentes à data de publicação desta Portaria serão interpretados conforme o disposto na Tabela do Anexo desta Portaria.

Art. 18. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CLAUDIO SECCHIN

ANEXO
CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS REGULAMENTADORAS

Norma	Classificação da NR	Classificação dos Anexos
NR-01	NR Geral	
NR-02	NR Geral	
NR-03	NR Geral	
NR-04	NR Geral	
NR-05	NR Geral	
NR-06	NR Especial	
Anexo I	NR Especial	Tipo 1
Anexo II	Excluído	
Anexo III	Excluído	
NR-07	NR Geral	
Quadro I		Tipo 1
Anexo do Quadro I		Tipo 3
Quadro II		Tipo 1
Anexo I do Quadro II		Tipo 1
Anexo II do Quadro II		Tipo 1
Quadro III		Tipo 3
NR-08	NR Especial	
NR-09	NR Geral	
Anexo 1		Tipo 1
Anexo 2		Tipo 2
NR-10	NR Especial	
Glossário		Tipo 3
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 1
NR-11	NR Especial	
Anexo 1		Tipo 2
NR-12	NR Especial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 1
Anexo IV		Tipo 3

Anexo V		Tipo 2
Anexo VI		Tipo 2
Anexo VII		Tipo 2
Anexo VIII		Tipo 2
Anexo IX		Tipo 2
Anexo X		Tipo 2
Anexo XI		Tipo 2
Anexo XII		Tipo 2
NR-13	NR Especial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
NR-14	NR Especial	
NR-15	NR Especial	
Anexo 1		Tipo 1
Anexo 2		Tipo 1
Anexo 3		Tipo 1
Quadro 1		Tipo 1
Quadro 2		Tipo 1
Quadro 3		Tipo 1
Anexo 4		REVOGADO
Anexo 5		Tipo 1
Anexo 6		Tipo 1
Anexo A		Tipo 1
Anexo B		Tipo 1
Anexo C		Tipo 1
Anexo 7		Tipo 1
Anexo 8		Tipo 1
Anexo 9		Tipo 1
Anexo 10		Tipo 1
Anexo 11		Tipo 1
Anexo 12		Tipo 1
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1

Anexo III		Tipo 3
Anexo 13		Tipo 1
Anexo 13-A		Tipo 1
Anexo 14		Tipo 1
NR-16	NR Especial	
Anexo 1		Tipo 1
Anexo 2		Tipo 1
Anexo 3		Tipo 1
Anexo 4		Tipo 1
Anexo 5		Tipo 1
Anexo (*)		Tipo 1
NR-17	NR Geral	
NR-17 - ANEXO I		Tipo 2
NR-17 - ANEXO II		Tipo 2
NR-18	NR Setorial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		REVOGADO
Anexo III		Tipo 1
Anexo IV		Tipo 2
NR-19	NR Especial	
Anexo I		Tipo 2
Anexo II		Tipo 1
NR-20	NR Especial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 1
NR-21	NR Especial	
NR-22	NR Setorial	
Quadros Anexos		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 2
NR-23	NR Especial	
NR-24	NR Especial	

NR-25	NR Especial	
NR-26	NR Especial	
NR-27	Revogada	
NR-28	NR Geral	
Anexo I		Tipo 1
Anexo I-A		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
NR-29	NR Setorial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 1
Anexo IV		Tipo 1
Anexo V		Tipo 1
Anexo VI		Tipo 1
Anexo VII		Tipo 1
Anexo VIII		Tipo 1
Anexo IX		Tipo 1
NR-30	NR Setorial	
Anexo I e apêndices		Tipo 2
Anexo II e seus quadros		Tipo 2
NR-31	NR Setorial	
Anexo I		Tipo 3
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 1
Anexo IV		Tipo 1
NR-32	NR Setorial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
Anexo III		Tipo 1
NR-33	NR Especial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 3

Anexo III		Tipo 3
NR-34	NR Setorial	
Anexo I		Tipo 1
Anexo II		Tipo 1
NR-35	NR Especial	
Anexo I		Tipo 2
Anexo II		Tipo 1
NR-36	NR Setorial	
Anexo I		Tipo 3
Anexo II		Tipo 2



INSPEÇÃO
DO TRABALHO

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

Esplanada dos Ministérios | Bloco "F", Ala B, 1º Andar | 70.059-900 Brasília|DF

(61) 2031-6632 | (61) 2031-6174

