

RELATÓRIO

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

NORMA REGULAMENTADORA N° 05

COMISSÃO INTERNA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria Especial de Previdência e Trabalho

Secretaria de Trabalho

Subsecretaria de Inspeção do Trabalho

Brasília, 2021

EXPEDIENTE

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDENCIA E TRABALHO

Bruno Bianco Leal

SECRETARIA DE TRABALHO

Bruno Silva Dalcolmo

SUBSECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

Romulo Machado e Silva

Coordenação-Geral de Segurança e Saúde no Trabalho

Marcelo Naegele

Coordenação de Normatização e Registros

Joelson Guedes da Silva

Coordenação-Geral de Integração Fiscal

José Carlos Scharmach

Serviço de Gestão da Informação

Flávia Carla Forner da Silveira

EQUIPE TÉCNICA - EXECUÇÃO

Mauro Marques Müller – Coordenador

Danilo Ernesto Felix

Luiz Carlos Lumbreras Rocha

Paulo César Andrade Almeida

Roque Manoel Perusso Veiga

Sérgio Augusto Garcia Letícia

Swylmar dos Santos Ferreira

João Paulo Reis Ribeiro Teixeira

Magno Cavalcante da Silva

Sarah de Araújo Carvalho

Prefácio



O presente documento foi elaborado pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia. O desenvolvimento desta Análise de Impacto Regulatório (AIR) pela SIT tem como fim último o aprimoramento da qualidade regulatória no Brasil, por meio de um processo sistemático de análise baseada em evidências.

A partir de plano de trabalho apresentado à Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP) em novembro de 2017 e aprovado em março de 2018, foi implementado um processo de revisão das Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho, tendo como pilar a publicação da Portaria SIT nº 787, de 27 de novembro de 2018, que dispõe sobre as regras de aplicação, interpretação e estruturação das NRs.

Em 2019, a partir das diretrizes de harmonização, desburocratização e simplificação, a Secretaria de Trabalho apresentou durante a 97ª Reunião Ordinária da CTPP, realizada em 04 e 05 de junho de 2019, uma agenda regulatória para revisão das NRs. Nessa ocasião, a proposta de revisão e o respectivo calendário de implementação de 2019 foram aprovados pelas bancadas de trabalhadores e empregadores, incluindo a disponibilização dos textos de algumas normas para consulta pública.

No início desse processo concatenado de revisão de normas, além da publicação da Portaria SIT nº 787, de 2018, houve a revisão da Norma Regulamentadora nº 01 (NR-01), publicada pela Portaria SEPRT nº 6.730, de 09 de março de 2020, que lhe conferiu nova redação de forma a atualizar conceitos, positivar os requisitos quanto à capacitação e treinamento em segurança e saúde no trabalho e, especialmente, inserir os parâmetros para o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais pelo empregador.

Ademais, destacam-se ainda as revisões da Norma Regulamentadora nº 07 (NR-07) e da parte principal da Norma Regulamentadora nº 09 (NR-09), cujas redações foram alteradas, respectivamente, pelas Portarias SEPRT nº 6.734, de 09 de março de 2020, e nº 6.735, de 10 de março de 2020.

Em razão dessas publicações, tornou-se necessário harmonizar e atualizar a NR 05 face à estruturação prevista na Portaria SIT nº 787, de 2018 e aos novos conteúdos dessas normas, caracterizadas como normas gerais e estruturantes para a aplicabilidade de todas as demais.

O processo dessa AIR vem contribuir para que a revisão do texto normativo da NR-5 atenda aos procedimentos para a elaboração e revisão de normas regulamentadoras relacionadas à segurança e saúde no trabalho e às condições gerais de trabalho, descritas na metodologia de regulamentação adotada pela Portaria SEPRT n.º 6.399, de 31 de maio de 2021, e pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

Este documento, portanto, representa passo relevante no processo de elaboração de AIR em observância aos parâmetros exigidos pelo Decreto nº 10.411, de 2020, bem como pela Portaria SEPRT nº 6.399, de 2021.

ÍNDICE

Prefácio	3
I. Sumário	11
I. Sumário executivo	12
Capítulo II - Problema Regulatório	17
II. Identificação do problema regulatório.....	18
II.1 Introdução.....	18
II.2 Histórico da regulamentação da NR 05	19
II.3 Acidentes de Trabalho	20
II.4 Principais não conformidades identificadas pela Inspeção do Trabalho	24
II.4.1 Introdução.....	24
II.4.2 Ações fiscais e autuações	26
II.4.3 Conclusão.....	36
II.5 Caracterização do problema regulatório	37
Capítulo III – Agentes Afetados	46
III. Identificação dos agentes afetados pelo problema regulatório.....	47
III.1 Introdução.....	47
III.2 Empregadores	48
III.3 Empregados	54
Capítulo IV - Fundamentação Legal.....	64
IV. Identificação da fundamentação legal	65
Capítulo V – Definição dos Objetivos	70
V. Definição dos objetivos a serem alcançados.....	71
Capítulo VI - Descrição das Alternativas	74
VI. Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado.....	75
Capítulo VII - Impactos das Alternativas	77
VII. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas	78
Capítulo VIII - Participação Social	86

VIII. Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social	87
Capítulo IX - Experiência Internacional	88
IX. Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado	89
Capítulo X - Efeitos e Riscos	92
X. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo	93
Capítulo XI - Comparação das Alternativas	98
XI. Comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado	99
XI.1 Estruturação da metodologia AHP	101
XI.2 Critérios	102
XI.3 Avaliação das alternativas e critérios	109
XI.4 Conclusão	115
Capítulo XII - Estratégia de Implementação	117
XII. Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida	118
Capítulo XIII - Referências	121
XIII. Referências	122

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS À NR 05 POR ANO.....	28
FIGURA 2 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS À NR 05 EM 2019 POR UF	29
FIGURA 3 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS À NR 05 COM IRREGULARIDADE EM 2019 POR UF	30
FIGURA 4 – QUANTIDADE DE IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EM FISCALIZAÇÕES EM 2019 (10 MAIORES)	31
FIGURA 5 – ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS POR TIPO DE VÍNCULO	54
FIGURA 6 – ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS POR TIPO DE VÍNCULO EXCETO CELETISTA E ESTATUTÁRIO	56
FIGURA 7 - QUANTIDADE DE TRABALHADORES (CELETISTAS E OUTROS VÍNCULOS), SEM ESTATUTÁRIOS DO ANO 2019 POR UF	57
FIGURA 8 - QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR SEXO ANO DE 2019.....	61
FIGURA 9 - TRABALHADORES POR FAIXA ETÁRIA.....	61
FIGURA 10 - TRABALHADORES POR GRAU DE INSTRUÇÃO	62
FIGURA 11 - TRABALHADORES POR TIPO DE DEFICIÊNCIA	62

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - OCORRÊNCIAS DE ACIDENTES DO TRABALHO NO BRASIL DE 2016 A 2019.....	21
TABELA 2 - OCORRÊNCIAS DE ACIDENTES DO TRABALHO NO BRASIL DE 2016 A 2019 NA SEÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA CNAE 2.0.....	21
TABELA 3 – TAXAS DE INCIDÊNCIA (POR 1.000 VÍNCULOS) NO BRASIL DE 2016 A 2019 NA SEÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA CNAE 2.0.....	23
TABELA 4 - IRREGULARIDADES DA NR05 MAIS FREQUENTEMENTE DETECTADAS EM 2019.....	31
TABELA 5 - IRREGULARIDADES DA NR 05 MAIS FREQUENTEMENTE DETECTADAS EM 2019 – CIPA DA CONSTRUÇÃO CIVIL.....	36
TABELA 6 – QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS COM VÍNCULO DO ANO DE 2019 POR GRUPAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SEÇÃO DA CNAE 2.0.....	50
TABELA 7 – QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS COM VÍNCULO DO ANO DE 2019 PELA NATUREZA JURÍDICA DO ESTABELECIMENTO.....	51
TABELA.....	52
TABELA 9 – QUANTIDADE DE CNPJ PELO PORTE ECONÔMICO DA EMPRESA.....	53
TABELA 10 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES DO ANO DE 2019 POR GRUPAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SEÇÃO DA CNAE 2.0.....	58
TABELA 11 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES DO ANO DE 2019 PELA NATUREZA JURÍDICA DO ESTABELECIMENTO.....	59
TABELA 12 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES DO ANO DE 2019 PELO TAMANHO DO ESTABELECIMENTO.....	59
TABELA 13 – ALTERNATIVA NORMATIVA: REVISÃO DA NR 05.....	79
TABELA 14 – ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS: ATUALIZAÇÃO DO MANUAL DA CIPA NR 05; FISCALIZAÇÃO SOBRE NR05 E PLANO DE COMUNICAÇÃO SOBRE NR 05.....	80
TABELA 15 – ALTERNATIVA NORMATIVA E NÃO NORMATIVA.....	81
TABELA 16 – CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE IMPACTO.....	96
TABELA 17 – NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DAS ALTERNATIVAS.....	96
TABELA 18 – RISCOS E POSSÍVEIS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO.....	96
TABELA 19 – ESCALA DE COMPARAÇÃO AHP.....	101
TABELA 20 – CRITÉRIOS.....	103
TABELA 21 – TABELA DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS.....	104
TABELA 22 – MATRIZ DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS.....	104

TABELA 23 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – PRIMEIRA ETAPA	104
TABELA 24 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – SEGUNDA ETAPA	105
TABELA 25 – CÁLCULO DO VETOR DE PRIORIDADE	105
TABELA 26 – TABELA MATRIZ COMPARATIVA DE CRITÉRIOS.....	106
TABELA 27 – TABELA DE PESOS DE CADA UM DOS CRITÉRIOS	106
TABELA 28 – CÁLCULO DE VALOR PRINCIPAL DE EIGEN	107
TABELA 29 – ÍNDICE DE CONSISTÊNCIA ALEATÓRIA.....	108
TABELA 30 - ALTERNATIVAS	110
TABELA 31 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA.....	110
TABELA 32 – TABELA DE MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: PROTEÇÃO A SAÚDE	111
TABELA 33 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS PARA O CRITÉRIO PROTEÇÃO A SAÚDE E A VIDA.....	111
TABELA 34 - TABELA DE COMPARAÇÃO ALTERNATIVAS X SEGURANÇA JURÍDICA ..	112
TABELA 35 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA	112
TABELA 36 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA	113
TABELA 37 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X CUSTOS.....	113
TABELA 38 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO CUSTOS	114
TABELA 39 - TABELA COM OS PESOS DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO CUSTOS	114
TABELA 40 – RESULTADO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS ANALISADOS.....	115
TABELA 41 – PRIORIDADE GLOBAL	116

I. Sumário



I. Sumário executivo

(inciso I do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

Os quadros abaixo apresentam o resumo dos principais elementos da análise: definição do problema, objetivos, alternativas regulatórias consideradas, alternativa sugerida.

Qual o Problema regulatório que se pretende solucionar?

O problema regulatório que se pretende solucionar é a **“insegurança jurídica na aplicação da NR 05”**.

A **natureza do problema está relacionada a falhas regulatórias** que limitam ou dificultam o alcance do objetivo da NR05 de prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.

Dessa forma, o referido problema também se insere no contexto dos direitos fundamentais, especialmente os relacionados à proteção à saúde e à vida, bens jurídicos tutelados constitucionalmente pelo Estado Brasileiro, e deve ser analisado sob o prisma das políticas públicas necessárias para sua efetivação e para a mitigação de riscos inaceitáveis.

O problema regulatório tem caráter multifacetado, possuindo múltiplas causas e consequências. As principais consequências do problema regulatório são os acidentes, incidentes e custos.

Dentre as causas identificadas, destacamos a necessidade de adequação ao importante marco regulatório estabelecido pela Norma Regulamentadora nº 01 (NR 01) - Disposições Gerais e Gerenciamento de

Riscos Ocupacionais (GRO), que foi publicada por meio da Portaria SEPRT nº 6.730, em 09 de março de 2020. O novo texto da NR 01 representa uma abordagem integradora do processo de gestão do risco ocupacional alinhada às melhores práticas mundiais, possibilitando um inegável avanço na segurança e saúde no trabalho no Brasil.

Ainda na identificação do amplo aspecto do problema regulatório, este relatório evidencia dados que nos permitem concluir que os acidentes de trabalho e adoecimentos relacionados ao trabalho representam as consequências mais importantes do problema enfrentado.

Outra fonte determinante na identificação do problema regulatório trata das não-conformidades encontradas pela Auditoria-Fiscal do Trabalho. Destacam-se, nas ações fiscais realizadas em todo o país, as irregularidades relacionadas à NR 05, revelando indícios da falta de aplicação da norma.

Quais objetivos que se pretende alcançar?

Com base no problema regulatório e no escopo regulatório, o objetivo geral consiste em fortalecer a atuação da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes na prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, aumentando a segurança jurídica na aplicação da norma.

Quais alternativas foram consideradas para a solução do problema regulatório?

NÃO AÇÃO

- Manter o atual texto e contexto da NR 05: não realizar qualquer alteração normativa ou qualquer ação não normativa, ou seja, simplesmente manter o atual “status quo” e o texto normativo da NR 05 vigente atualmente (Portaria SSST n.º 08, de 23 de fevereiro de 1999), com suas alterações posteriores publicadas.

NORMATIVAS

- Revisão da NR 05: realizar a revisão geral do texto da NR05, atualizando-o ao atual contexto do mundo do trabalho, solucionando possíveis conflitos normativos e oferecendo segurança jurídica na sua aplicação.

NÃO NORMATIVAS

- Atualizar o Manual da CIPA – NR 05: realizar a atualização do manual de aplicação da NR 05, visando uma interpretação conforme as mudanças normativas da NR 01, NR04 e demais NR.
- Fiscalização sobre a CIPA: aumentar a ação direta do Governo Federal por meio da fiscalização pela Auditoria-Fiscal do Trabalho com foco prioritário na NR 05.

- Plano de comunicação sobre NR 05: elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização sobre a importância da CIPA e aumentar o cumprimento voluntário da NR05.

Qual a melhor alternativa apontada para resolver o problema e por quê?

Na elaboração desta análise, tecnicamente, optou-se por adotar a Análise Multicritério (AMC), metodologia específica para aferição da razoabilidade do impacto econômico. A AMC é considerada uma técnica quali-quantitativa, que agrega características de técnicas qualitativas, como a utilização de grupos de discussão e técnicas de brainstorming, e de técnicas quantitativas, como a utilização de escalas e pesos para os diferentes indicadores do modelo.

Entre as diversas técnicas de AMC que podem ser utilizadas para identificação da melhor opção regulatória, adotaremos para esse fim a metodologia de Processo de Hierarquia Analítica (Analytic Hierarchy Process - AHP) para mapear os impactos de sua atuação regulatória.

Cumprе destacar, o AHP é uma técnica para a comparação dos impactos das opções regulatórias que auxilia o tomador de decisão a lidar com problemas complexos em um contexto com muitas incertezas, sendo uma alternativa viável aos métodos quali-quantitativos de AIR, uma vez que permite uma aproximação sistemática para a aplicação de critérios, subjetivos ou qualitativos, para a tomada de decisão, em um ambiente com uma grande quantidade de informações complexas.

Assim, foi utilizada a análise multicritério, nos termos do inciso I, do art. 7º do Decreto nº 10.411, de 2020, com a definição de critérios para comparação das alternativas e a consequente avaliação e comparação entre as alternativas selecionadas.

Após a avaliação, concluiu-se que a alternativa recomendada como solução é uma combinação das alternativas normativa (revisão da NR 5) e não normativa.

Capítulo II - Problema Regulatório



II. Identificação do problema regulatório

(inciso II do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

II.1 Introdução

Neste capítulo, será apresentado o problema regulatório e a possível necessidade de uma intervenção regulatória, por meio da revisão do texto vigente, com a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar e a apresentação de suas possíveis causas e sua extensão.

Através de uma construção analítica, buscou-se apresentar a compreensão do problema, sendo que a primeira etapa da análise de impacto regulatório consiste na identificação e análise do problema regulatório, de forma a permitir uma melhor compreensão das suas causas e consequências.

Nesse sentido, o problema regulatório será diagnosticado a partir dos subsídios reunidos de diferentes fontes, a fim de garantir seu amparo em evidências. As seguintes abordagens são explicitadas:

- Apresentação do histórico sucinto da NR 05: quando publicou pela primeira vez e suas atualizações;
- Apresentação da quantidade de acidente de trabalho dos últimos anos;
- Apresentação das principais não-conformidades identificadas a partir dos relatórios de inspeção: Autos de Infração lavrados, fiscalizações, dentre outros aspectos;
- Caracterização do problema regulatório e suas principais causas.

II.2 Histórico da regulamentação da NR 05

A Portaria MTb nº 3.214 de 08 de junho de 1978, publicada pelo Ministro de Estado do Trabalho, considerando o artigo 200 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, redação dada pela Lei nº 6.514 de 22 de dezembro de 1977, aprovou em seu artigo primeiro as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II da CLT, relativas Segurança e Medicina do Trabalho, dentre elas a NR 05 que trata da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA.

Desde então, a referida norma vem sendo alterada devido à necessidade de adequação frente às evoluções da sociedade trabalhista, governo, empregadores e trabalhadores, em relação às CIPA.

Esta NR tem como objeto a prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, devendo a comissão interna ser constituída de acordo com a normatização e composta por representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

Desde sua publicação, a NR 05 foi objeto de 10 alterações, sendo que duas foram amplas e oito foram alterações pontuais. A primeira das grandes revisões ocorreu por intermédio da Portaria SSMT nº 33, de 27 de outubro de 1983, que fez uma revisão completa da norma. A segunda revisão completa ocorreu por meio da Portaria SSST n.º 08, de 23 de fevereiro de 1999, retificada em 10 de maio de 1999.

Nesse período, a NR 05 ainda foi objeto de outras 8 alterações pontuais, sendo publicadas nas seguintes datas: Portaria SSST n.º 25, de 29 de dezembro de 1994, republicada em 15 de dezembro 1995; Portaria SSST n.º 15, de 26 de fevereiro de 1999; Portaria SSST n.º 24, de 27 de maio de 1999; Portaria SSST n.º 25, de 27 de maio de 1999; Portaria SSST n.º 16, de 10 de maio de 2001; Portaria SIT n.º 14, de 21 de

junho de 2007; Portaria SIT n.º 247, de 12 de julho de 2011; e Portaria SEPRT n.º 915, de 30 de julho de 2019.

Cabe ressaltar que, em 1999, foi publicado pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego o “Manual da CIPA”, elaborado por Auditores Fiscais do Trabalho que participaram da elaboração da última revisão ampla do texto da NR 05. Esse manual foi atualizado no ano de 2016, podendo ser obtido por meio do site da Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia.

O manual foi editado com a finalidade de constituir um roteiro de implementação, para auxiliar na interpretação da norma, apresentando uma análise do seu conteúdo com o objetivo de esclarecer a conceituação e os aspectos a serem considerados em cada enunciado.

A Portaria SEPRT n.º 915, de 30 de julho de 2019, que revisou a NR 01 - Disposições Gerais, harmonizou termos técnicos, direitos e deveres de empregadores e de trabalhadores, promoveu mudanças em relação à capacitação e treinamento em segurança e saúde no trabalho, especialmente sobre aproveitamento e convalidação desses treinamentos, introduzindo a possibilidade do treinamento nas modalidades semipresencial e Ensino a Distância (EaD). Desta forma, esta Portaria revogou os itens 5.35 e 5.37 da NR 05.

II.3 Acidentes de Trabalho

Conforme o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho – AEAT - Previdência Social, disponível no sítio da Previdência Social, no ano de 2019 tivemos o total de 582.507 acidentes no país, conforme dados que constam na Tabela 1.

TABELA 1 - OCORRÊNCIAS DE ACIDENTES DO TRABALHO NO BRASIL DE 2016 A 2019.

Acidentes	2016	2017	2018	2019
Acidentes Típicos	355.560	341.700	363.314	374.545
Acidentes de Trajeto	108.552	101.156	108.082	102.213
Doenças do Trabalho	13.927	10.983	10.597	9.352
Sem CAT Registrada (a partir de 2007)	107587	103.787	104.024	96.397
Total de Acidentes do Trabalho no Brasil	585.626	557.626	586.017	582.507

Fonte: Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho – AEAT - Previdência Social (2016-2019)

Para efeito de contabilização dos acidentes foram incluídas todas as classes da Classificação Nacional de Atividades Econômicas-CNAE, mantida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que é um instrumento de padronização e classificação de atividades econômicas para uso generalizado pelos produtores de informações econômicas do País. Ela estabelece códigos aplicados a todos os agentes econômicos produtores de bens e serviços, compreende desde estabelecimentos privados e públicos, até estabelecimentos agrícolas, instituições sem fins lucrativos e agentes autônomos (pessoa física). A CNAE está estruturada em cinco níveis hierárquicos: seção, divisão, grupo, classe e subclasse.

Nas Tabelas 2 e 3, foram elencadas as quantidades de acidentes de trabalho e as respectivas taxas de incidência (por 1.000 vínculos) por classe de atividade econômica da Seção F - Construção da CNAE 2.0, tendo em vista que a CIPA das atividades de construção civil também faz parte do escopo de análise deste relatório.

TABELA 2 - OCORRÊNCIAS DE ACIDENTES DO TRABALHO NO BRASIL DE 2016 A 2019 NA SEÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA CNAE 2.0

	QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO			
	2016	2017	2018	2019

BRASIL (TODAS AS ATIVIDADES ECONÔMICAS)		585.626	557.626	586.017	582.507
4110	Incorporação de empreendimentos imobiliários	4.096	3.101	3.023	3.128
4120	Construção de edifícios	11.917	9.365	9.601	9.423
4211	Construção de rodovias e ferrovias	3.570	3.113	2.885	2.458
4212	Construção de obras-de-arte especiais	953	578	449	476
4213	Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas	815	675	723	780
4221	Obras para geração e distribuição de energia elétrica e para telecomunicações	4.052	3.863	3.903	3.970
4222	Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas	764	664	688	714
4223	Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto	56	66	40	65
4291	Obras portuárias, marítimas e fluviais	49	63	76	66
4292	Montagem de instalações industriais e de estruturas metálicas	1.291	989	965	950
4299	Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente	1.502	1.160	1.166	1.417
4311	Demolição e preparação de canteiros de obras	50	41	37	35
4312	Perfurações e sondagens	100	76	77	68
4313	Obras de terraplenagem	995	692	695	700
4319	Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente	41	65	61	65
4321	Instalações elétricas	1.971	1.915	1.850	1.960
4322	Instalações hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração	754	633	648	694
4329	Obras de instalações em construções não especificadas anteriormente	813	642	721	728
4330	Obras de acabamento	1.170	934	915	829
4391	Obras de fundações	406	328	322	328

4399	Serviços especializados para construção não especificados anteriormente	1.794	1.571	1.627	1.790
------	---	-------	-------	-------	-------

Fonte: Anuário Estatístico e Acidentes de Trabalho - AEAT - Previdência Social

TABELA 3 – TAXAS DE INCIDÊNCIA (POR 1.000 VÍNCULOS) NO BRASIL DE 2016 A 2019 NA SEÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA CNAE 2.0

		INCIDÊNCIA (por 1.000 VÍNCULOS)			
		2016	2017	2018	2019
BRASIL (TODAS AS ATIVIDADES ECONÔMICAS)		14,26	13,38	13,81	13,56
4110	Incorporação de empreendimentos imobiliários	22,32	20,55	21,05	26,04
4120	Construção de edifícios	14,22	13,48	14,21	15,74
4211	Construção de rodovias e ferrovias	23,77	22,50	23,42	27,53
4212	Construção de obras-de-arte especiais	20,88	22,43	20,42	29,76
4213	Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas	18,30	17,06	18,63	20,58
4221	Obras para geração e distribuição de energia elétrica e para telecomunicações	23,57	22,85	22,00	21,89
4222	Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas	19,38	19,93	21,08	25,67
4223	Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto	24,32	23,54	14,78	24,60
4291	Obras portuárias, marítimas e fluviais	15,64	25,26	26,33	21,01
4292	Montagem de instalações industriais e de estruturas metálicas	14,38	13,10	12,85	11,39
4299	Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente	17,55	15,55	17,46	22,54
4311	Demolição e preparação de canteiros de obras	10,39	9,79	8,36	8,67

4312	Perfurações e sondagens	15,69	12,67	11,35	9,77
4313	Obras de terraplenagem	14,67	12,14	12,40	12,93
4319	Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente	11,60	12,16	11,12	10,58
4321	Instalações elétricas	13,43	13,50	12,33	12,72
4322	Instalações hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração	10,06	9,18	9,33	9,39
4329	Obras de instalações em construções não especificadas anteriormente	14,90	12,75	14,36	14,21
4330	Obras de acabamento	8,55	8,29	8,39	8,13
4391	Obras de fundações	19,70	20,27	20,75	22,08
4399	Serviços especializados para construção não especificados anteriormente	12,60	13,08	12,43	13,00

Fonte: Anuário Estatístico e Acidentes de Trabalho - AEAT - Previdência Social

Salienta-se que todo esforço na área de segurança e saúde visa à eliminação/redução destes eventos e assim a preservação da vida e manutenção da integridade e saúde do trabalhador. Deste modo, os acidentes de trabalho representam as consequências mais nefastas do problema regulatório enfrentado.

Os dados dos acidentes de trabalho revelam a importância de manutenção de uma Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, que possa realizar atividades de prevenção diretamente nos locais de trabalho, contribuindo para diminuir a sua ocorrência.

II.4 Principais não conformidades identificadas pela Inspeção do Trabalho

II.4.1 Introdução

Dentre as diversas fontes que contribuem para a identificação do problema regulatório, destaca-se como especialmente importante as não conformidades encontradas pela Inspeção do Trabalho, as quais representam uma importante fonte qualificada de identificação e indícios para reconhecimento do problema regulatório.

Cabe enfatizar que a Auditoria-Fiscal do Trabalho, função típica de Estado, tendo por base legal a Constituição Federal (art. 21, XXIV), o Título VII da CLT, a Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Lei nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002 e o Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, é a autoridade trabalhista responsável pela verificação do ordenamento jus trabalhista no ambiente laboral.

Portanto, a Inspeção do Trabalho, através de mecanismos institucionais e do poder de polícia, age em nome da sociedade para fazer cumprir as normas trabalhistas cogentes, buscando a melhoria das condições ambientais (segurança e saúde) e das relações de trabalho.

Cumprir esclarecer que o Planejamento Estratégico e Operacional da Inspeção do Trabalho baseia-se no uso de dados da realidade, incluindo informações de empresas e empregados, dados epidemiológicos de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho. Estes conjuntos de informações subsidiam a definição das diretrizes estratégicas, setores e atividades prioritárias que deverão ser executados pelas unidades descentralizadas, que por sua vez também utilizam dados para ajustes à realidade e necessidades locais.

Este conjunto de decisões gerenciais baseadas em evidências culmina na emissão de Ordem de Serviços aos Auditores-Fiscais do Trabalho, portanto, a

autoridade trabalhista não é alocada de forma aleatória ou de ofício, excetuando casos previstos em lei.

Os atos administrativos emanados pelo Auditor-Fiscal do Trabalho são registrados por meio de um Sistema denominado como SFITWEB, no qual são registrados todos os dados das ações fiscais, tais como itens normativos auditados, situação encontrada, bem como as medidas adotadas pela Autoridade Trabalhista.

Partindo da premissa que as desconformidades encontradas pela Auditoria-Fiscal do Trabalho representam uma importante fonte qualificada de identificação de indícios para reconhecimento do problema regulatório, será feita análise sobre os dados das ações fiscais relacionadas com a NR 05.

No próximo tópico, serão apresentados a quantidade de ações fiscais e irregularidades verificadas, bem como os tipos de irregularidades detectadas.

II.4.2 Ações fiscais e autuações

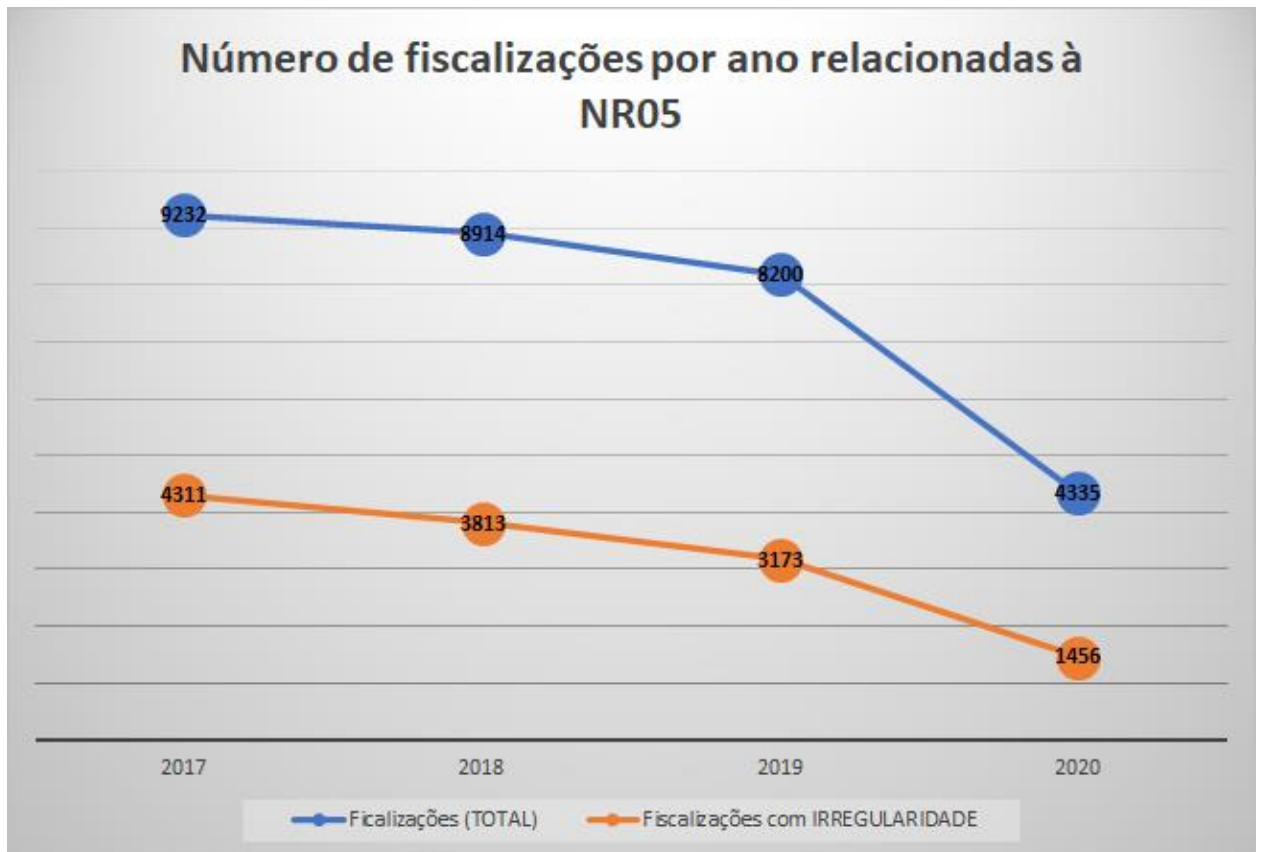
Entre janeiro de 2017 a dezembro de 2020, foram realizadas **255.879** ações fiscais na área de segurança e saúde em todo o país, das quais **30.681** tiveram pelo menos uma ementa relacionada à NR 05, correspondendo a uma participação de **11,99%** do total de fiscalizações.

Das **30.681** ações referentes à NR 05, em **12.753** foram detectadas ao menos uma irregularidade. Portanto, em **mais de 40% das ações fiscais** a autoridade trabalhista constatou ao menos um item em desconformidade à NR05.

Na Figura 1, é exibido o número de fiscalizações por ano, bem como a quantidade de ações com pelo menos uma irregularidade detectada. No ano de 2020

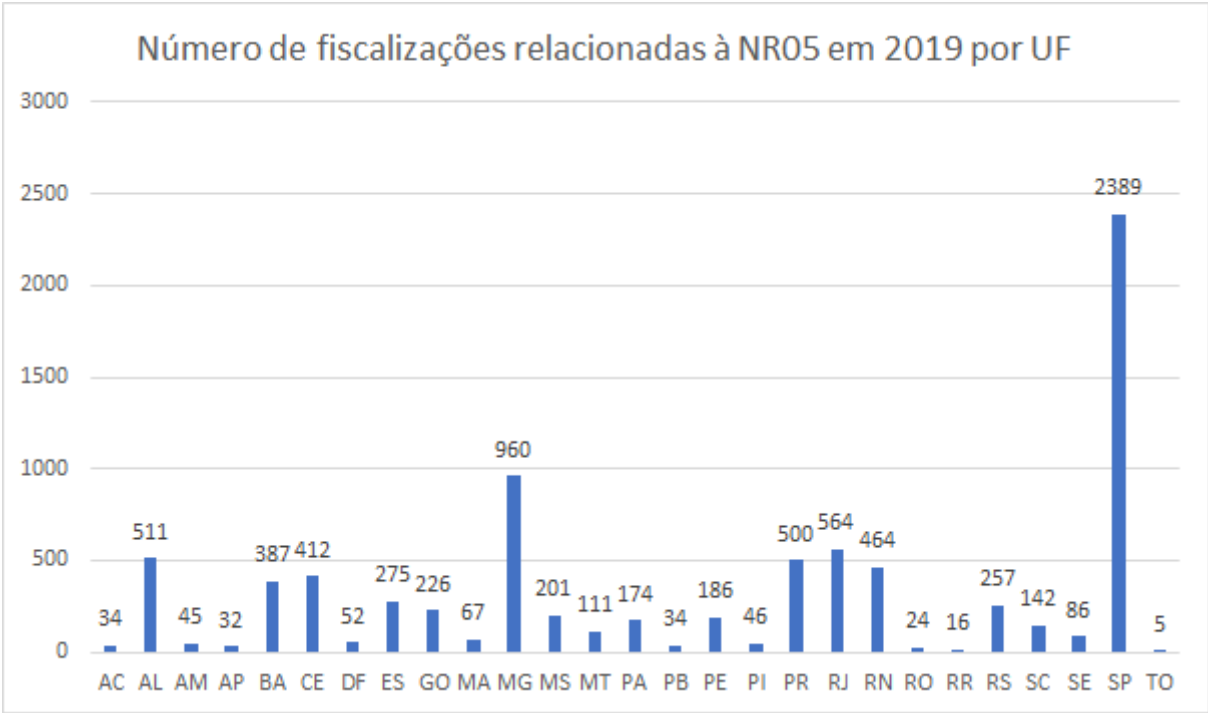
observa-se um forte impacto na execução das ações fiscais devido ao contexto de pandemia da COVID-19.

FIGURA 1 - NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS À NR 05 POR ANO



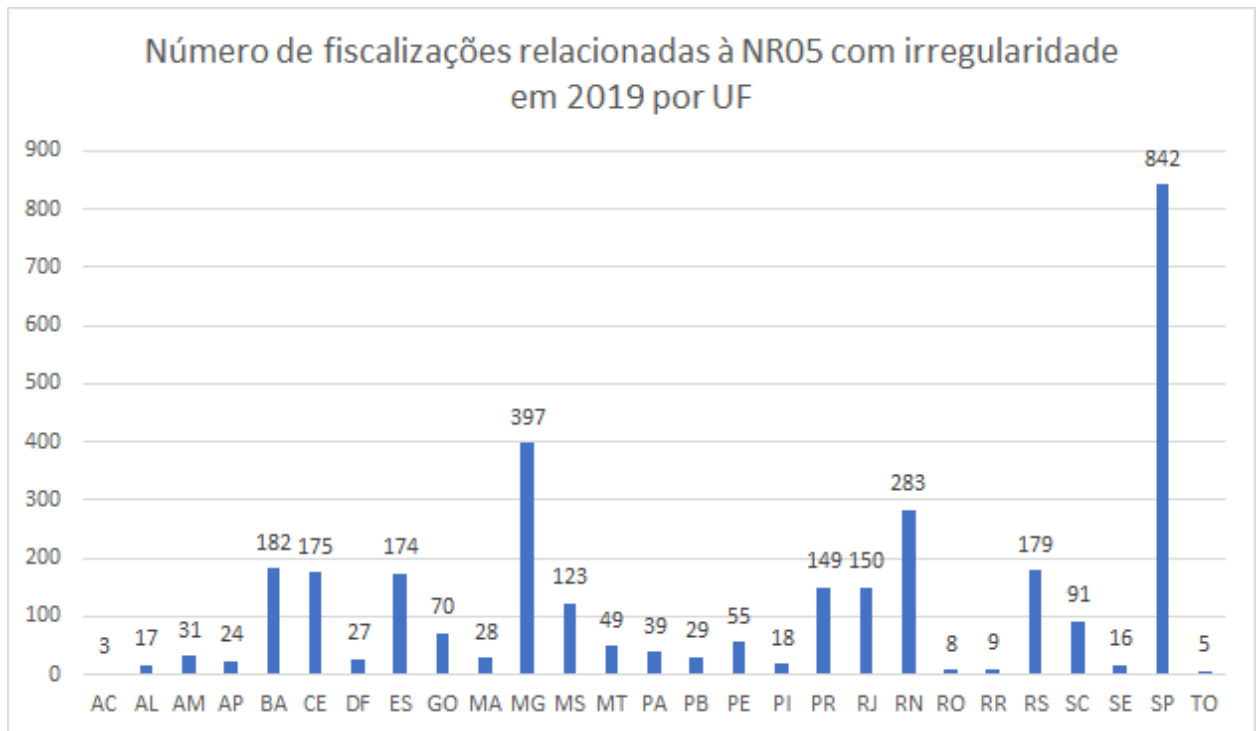
A análise quantitativa do número de ações fiscais relacionadas à NR 05 por Unidade da Federação (UF), relativas ao ano de 2019, também foi realizada, conforme demonstrado na Figura 2. Nota-se que São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Alagoas, em conjunto, somaram mais de 50% dos itens de norma verificados no ano de 2019.

FIGURA 2 - NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS À NR 05 EM 2019 POR UF



No ano de 2019, foram detectadas 3.173 irregularidades relacionadas à NR 05 pela Inspeção do Trabalho. Ao se analisar o número de itens irregulares, observa-se que São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Bahia, em conjunto, somam mais de 50% das irregularidades verificadas no ano de 2019, conforme destacado na Figura 3.

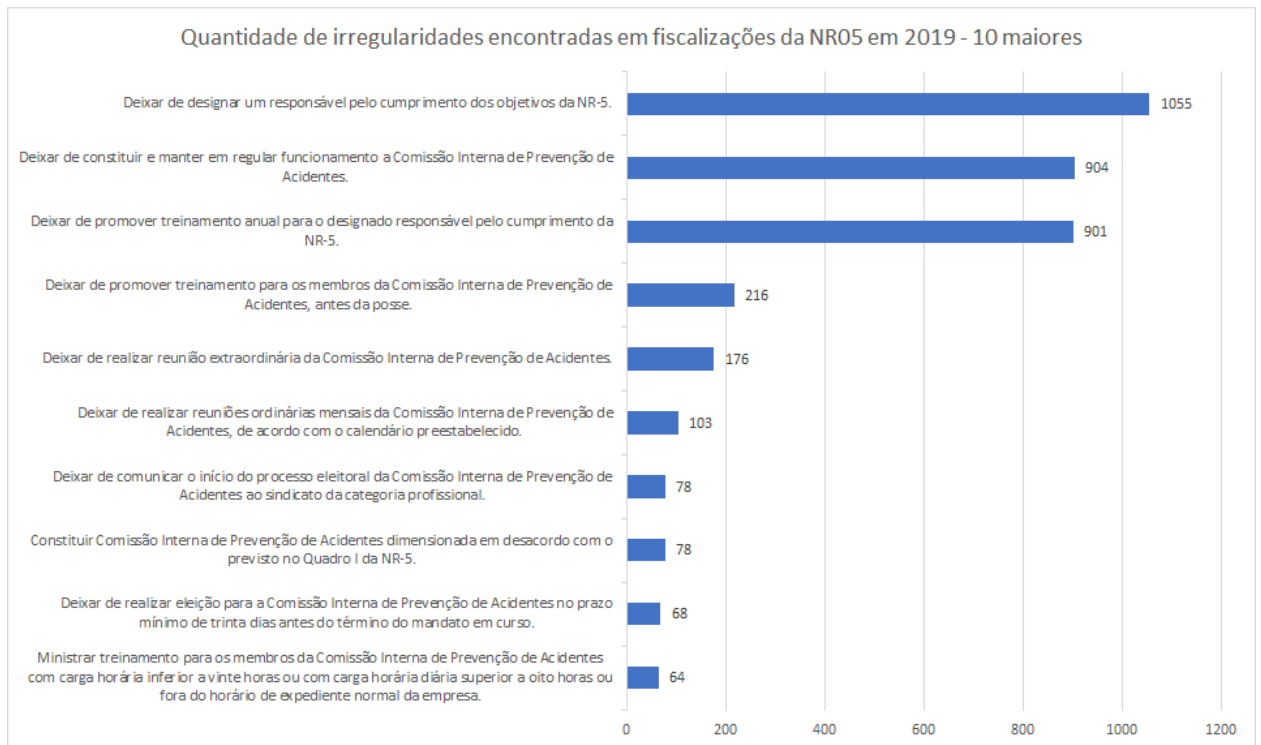
FIGURA 3 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS À NR 05 COM IRREGULARIDADE EM 2019 POR UF



Em relação à NR05, no ano de 2019, especificamente, as 3.173 irregularidades detectadas representam 38,70% dos itens fiscalizados sobre a NR 05 nas ações fiscais consideradas.

Dentre as dez irregularidades mais frequentes relacionadas a NR 05, detectadas em 2019 pela Auditoria-Fiscal do Trabalho, a mais encontrada refere-se a deixar de designar um responsável pelo cumprimento dos objetivos da NR 05, constituindo quase um quarto do total. Destacam-se ainda as irregularidades referentes a deixar de constituir e manter em regular funcionamento a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, bem como deixar de promover treinamento anual para o designado responsável pelo cumprimento da NR 05.

FIGURA 4 - QUANTIDADE DE IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EM FISCALIZAÇÕES EM 2019 (10 MAIORES)



Na Tabela 4, são apresentadas as irregularidades da NR 05 mais frequentemente detectadas em 2019, que representaram pelo menos 0,1% do total.

TABELA 4 - IRREGULARIDADES DA NR05 MAIS FREQUENTEMENTE DETECTADAS EM 2019

Descrição da irregularidade	Quantidade	Percentual
Deixar de designar um responsável pelo cumprimento dos objetivos da NR-5.	1055	24,03%
Deixar de constituir e manter em regular funcionamento a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.	904	20,59%
Deixar de promover treinamento anual para o designado responsável pelo cumprimento da NR-5.	901	20,52%

Deixar de promover treinamento para os membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, antes da posse.	216	4,92%
Deixar de realizar reunião extraordinária da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.	176	4,01%
Deixar de realizar reuniões ordinárias mensais da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, de acordo com o calendário preestabelecido.	103	2,35%
Constituir Comissão Interna de Prevenção de Acidentes dimensionada em desacordo com o previsto no Quadro I da NR-5.	78	1,78%
Deixar de comunicar o início do processo eleitoral da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes ao sindicato da categoria profissional.	78	1,78%
Deixar de realizar eleição para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no prazo mínimo de trinta dias antes do término do mandato em curso.	68	1,55%
Ministrar treinamento para os membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes com carga horária inferior a vinte horas ou com carga horária diária superior a oito horas ou fora do horário de expediente normal da empresa.	64	1,46%
Deixar de providenciar a constituição, pelo presidente e vice-presidente da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, de comissão eleitoral, no prazo mínimo de 55 dias antes do término do mandato em curso.	60	1,37%
Deixar de acompanhar a adoção das medidas de segurança e saúde no trabalho pelas empresas contratadas que atuam no seu estabelecimento.	54	1,23%
Deixar de constituir comissão eleitoral da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.	53	1,21%

Deixar de convocar eleições para escolha dos representantes da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, no prazo mínimo de sessenta dias antes do término do mandato em curso.	43	0,98%
Deixar de promover inscrição e eleição individual para Comissão Interna de Prevenção de Acidentes ou conceder prazo inferior a quinze dias para inscrição de candidatos à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.	39	0,89%
Deixar de providenciar eleição dos representantes dos trabalhadores na Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.	38	0,87%
Deixar de proporcionar aos membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes os meios necessários ao desempenho de suas atribuições.	36	0,82%
Deixar de empossar os membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no primeiro dia útil após o término do mandato anterior.	33	0,75%
Deixar de ouvir a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes sobre o treinamento a ser realizado para seus membros.	28	0,64%
Deixar de observar uma ou mais condições do processo eleitoral da CIPA.	27	0,61%
Deixar de publicar e divulgar edital de eleição da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, no prazo mínimo de 45 dias antes do término do mandato em curso ou divulgar edital de eleição da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes em local de difícil acesso ou difícil visualização.	27	0,61%
Deixar de adotar medidas para que as empresas contratadas, suas Comissões Internas de Prevenção de Acidentes, os designados e os demais trabalhadores lotados no estabelecimento recebam as informações sobre os riscos presentes nos ambientes de trabalho e sobre as	26	0,59%

medidas de proteção adequadas.		
Deixar de garantir, por meio dos seus indicados para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, a representação necessária para a discussão e encaminhamento das soluções de questões de segurança e saúde no trabalho.	25	0,57%
Deixar de manter as atas de reunião da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no estabelecimento, à disposição da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego.	25	0,57%
Deixar de contemplar, no treinamento da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, o conteúdo mínimo estabelecido na NR-5.	24	0,55%
Deixar de implementar, de forma integrada com a contratada ou contratante, medidas de prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.	23	0,52%
Deixar de fornecer cópias das atas de eleição e posse da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes aos seus membros titulares e suplentes, mediante recibo.	22	0,50%
Deixar de colher assinatura de todos os presentes nas atas de reunião da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes ou deixar de encaminhar cópias das atas de reunião da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes a todos os membros.	21	0,48%
Manter Comissão Interna de Prevenção de Acidentes sem a indicação do secretário e seu substituto.	20	0,46%
Deixar de realizar treinamento dos membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes em primeiro mandato, no prazo máximo de trinta dias da data da posse.	19	0,43%

Dispensar sem justa causa empregado eleito para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, até um ano após o final do mandato.	19	0,43%
Deixar de manter a documentação referente ao processo eleitoral da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no estabelecimento, à disposição da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego.	16	0,36%
Deixar de substituir pelo suplente membro titular da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, quando faltar a mais de quatro reuniões ordinárias sem justificativa.	12	0,27%
Deixar de relacionar na ata de eleição os candidatos à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes votados e não eleitos.	10	0,23%
Conceder mandato inferior a um ano aos membros eleitos da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes ou permitir que trabalhador participe como membro eleito da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes por mais de dois mandatos consecutivos.	7	0,16%
Manter Comissão Interna de Prevenção de Acidentes sem presidente indicado pelo empregador e/ou sem vice-presidente escolhido pelos trabalhadores.	6	0,14%
Deixar de guardar todos os documentos relativos à eleição da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes por um período mínimo de cinco anos.	5	0,11%

Ainda, especificamente sobre a fiscalização da Norma Regulamentadora nº 18 – NR 18 (condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção), no ano de 2019 foram realizadas 11.641 ações fiscais em todo o país. Destas, apenas em 68 fiscalizações foram verificados itens específicos da CIPA da construção civil. Nestas

68 fiscalizações, foram detectadas 34 irregularidades pela fiscalização do trabalho, conforme consta na Tabela 5.

TABELA 5 - IRREGULARIDADES DA NR 05 MAIS FREQUENTEMENTE DETECTADAS EM 2019 - CIPA DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Descrição da irregularidade	Quantidade
Deixar de organizar Comissão Interna de Prevenção de Acidentes centralizada.	13
Deixar de organizar Comissão Interna de Prevenção de Acidentes por estabelecimento.	7
Deixar de cumprir um ou mais dispositivos relativos à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) nas empresas da Indústria da Construção.	5
Deixar de promover a participação de um representante das subempreiteiras nas reuniões e/ou no curso e/ou nas inspeções da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes da contratante.	4
Deixar de constituir comissão provisória de prevenção de acidentes ou constituir comissão provisória de prevenção de acidentes em desacordo com o disposto na NR-18.	3
Deixar de compor a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes centralizada por representantes do empregador e dos empregados, com um representante titular e um suplente, por grupo de até 50 empregados em cada canteiro de obra ou frente de trabalho, ou deixar de respeitar a paridade da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes centralizada.	2
Total	34

II.4.3 Conclusão

Esses dados permitem concluir que, no período de 2017 a 2020, em mais de 40% das ações fiscais relacionadas à NR 05 foram detectadas ao menos uma irregularidade. Nota-se também que ao longo de 2019 foram detectados 52 tipos de irregularidades diferentes, denotando a variedade de desconformidades detectadas em relação à CIPA.

Cabe destacar também que 20% das irregularidades detectadas no ano de 2019 referem-se à não conformidade “deixar de constituir e manter em regular funcionamento a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes”, o que pode revelar um indício importante sobre a falta de aplicação da norma no atual contexto.

Além disso, em relação à CIPA da construção civil, atualmente prevista no texto da NR 18, pode-se concluir que os esforços de fiscalização de seus requisitos normativos foram mínimos no ano de 2019, pois estavam presentes em apenas 0,58% das ações fiscais desse setor econômico.

II.5 Caracterização do problema regulatório

Com o intuito de permitir uma melhor compreensão das causas e guiar a avaliação das alternativas disponíveis, o problema regulatório foi diagnosticado a partir dos subsídios e dos elementos reunidos durante esta análise.

O problema regulatório principal foi definido como a **“insegurança jurídica na aplicação da NR 05”**.

Considerou-se que a natureza do problema está relacionada a riscos inaceitáveis para a segurança e saúde do trabalhador e a falhas regulatórias.

Conforme apresentado em itens anteriores, a existência de acidentes e doenças ocupacionais e de infrações administrativas à norma são consequências importantes do problema regulatório.

Do conjunto da análise realizada, apresenta-se na Figura 5 a árvore do problema, com suas causas raízes e suas principais consequências.

FIGURA 5 – ÁRVORE DO PROBLEMA



a) falta de harmonização com a NR 01

As Normas Regulamentadoras (NR) estabelecem requisitos mínimos que devem ser adotados pelo empregador com objetivo de garantir um meio ambiente laboral seguro, prevenindo acidentes e doenças e promovendo a saúde do trabalhador. Portanto, as NRs ao dão executoriedade aos Direitos Fundamentais, proteção a saúde e a vida

Por se tratar de instrumento jurídico que estabelece deveres, as normas devem buscar a harmonia e coerência normativa, com eliminação de discordâncias, promovendo, dessa forma, segurança jurídica ao administrado. Portanto, as normas regulamentadoras devem ser harmônicas e coerentes.

Nos últimos dois anos, ocorreram modificações substanciais em várias NR. A falta de revisão do texto da NR 05 tem o potencial de gerar conflitos normativos e problemas de diversas ordens para a prevenção em SST.

Dentre os principais aspectos a serem resolvidos, citam-se:

- NR 01 – Disposições Gerais, revisada em 2019, Portaria SEPRT n.º 915, de 30 de julho de 2019, onde, dentre outras alterações já citadas, foi previsto um tratamento diferenciado ao microempreendedor Individual – MEI, à Microempresa – ME e à empresa de pequeno porte – EPP;
- NR 01 – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, revisada em 2020, Portaria SEPRT n.º 6.730, de 09 de março de 2020, onde foi previsto capítulo específico sobre o processo de “Gerenciamento de Riscos Ocupacionais”, que define, de forma abrangente, a gestão de todas as medidas de prevenção de segurança e saúde no trabalho, nas quais a CIPA deve estar integrada.

Destaca-se que a nova NR 01 estabeleceu a obrigação da organização realizar a análise de acidentes e adoecimentos relacionados ao trabalho, sendo muito importante a CIPA acompanhar esse processo a fim de contribuir para a prevenção.

A nova NR 01 também estabeleceu a necessidade de consulta aos trabalhadores sobre sua percepção dos riscos ocupacionais a que estão expostos. Para evitar insegurança jurídica é importante realizar essa adequação na NR 05.

Outro fator de insegurança jurídica refere-se ao fato da NR 05 não prever o treinamento dos cipeiros, denominação utilizada no meio prevencionista para os integrantes da CIPA, na modalidade de ensino a distância ou semipresencial, o que é permitido pelo texto da nova NR 01.

Além disso, a organização estrutural do texto da NR 05 não está de acordo com as melhores técnicas legislativas. Verifica-se que a atual redação da norma não possui sumário nem campo de aplicação. A inclusão é recomendada para orientar a leitura da norma, bem como para fins de padronização com as demais NR e atendimento da Portaria SIT nº 787, de 2018, que dispõe sobre as regras de aplicação, interpretação e estruturação das Normas Regulamentadoras.

É importante esclarecer que a aplicação e interpretação das NR devem observar o disposto na Portaria SIT nº 787, de 2018. Este dispositivo normativo classifica as NR em três grandes grupos:

Normas Gerais: 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.

Normas Especiais: normas que regulamentam a execução do trabalho considerando as atividades, instalações ou equipamentos empregados, sem estarem condicionados a setores específicos.

Normas Setoriais: normas que regulamentam a execução do trabalho em setores ou atividades econômicos específicos.

A NR 5 que trata da COMISSÃO INTERNA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES é classificada como **norma geral**. O art. 4º da Portaria SIT nº 787, de 2018, estabelece

que as disposições previstas em normas gerais estão condicionadas apenas à existência da relação jurídica de trabalho prevista em Lei.

b) falta de harmonização com a Norma Regulamentadora nº 4 (NR 04) – Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho

Até 1999 o dimensionamento da CIPA era realizado por grau de risco em completo alinhamento com o estabelecido na NR 04. De acordo com a atividade econômica da empresa, era feito o enquadramento tanto do SESMT como da CIPA, órgãos de segurança e de medicina do trabalho nas empresas, conforme previsto nos art. 162 a 165 da CLT.

Com a criação dos grupos de setores econômicos para dimensionamento da CIPA, previsto no texto vigente, ocorreu uma desarmonização e conflito em relação à constituição dos órgãos de segurança e de medicina do trabalho. Desta forma, muitas empresas com o mesmo grau de risco possuem um mesmo enquadramento para o dimensionamento do SESMT e um enquadramento completamente diferente para o dimensionamento da CIPA.

Para evitar esses conflitos e desarmonias na aplicação das normas, qualquer alteração no grau de risco das empresas deveria refletir simultaneamente no dimensionamento do SESMT e da CIPA.

Com o estabelecimento do gerenciamento de riscos ocupacionais de forma ampla trazido pela nova NR 01, para evitar conflitos na atuação dos órgãos de segurança e saúde no trabalho, é fundamental realizar o alinhamento entre a NR 04 e a NR 05, objetivando a soma de esforços e integração das ações de prevenção.

c) Itens normativos geram conflitos de interpretação e/ou de aplicação

A NR 05 foi revisada de forma completa pela última vez no ano de 1999, tendo desde então sofrido apenas modificações pontuais. Portanto, a NR 05 conta com mais de 20 anos sem uma atualização que acompanhe a evolução tecnológica e as mudanças no contexto das relações de trabalho.

Com relação à tecnologia, o atual texto da NR 05 soa como anacrônico, pois não permite qualquer uso de meios eletrônicos para a aplicação de seus itens normativos. Por exemplo, nas comunicações, no fornecimento de comprovantes, na divulgação de informações, na publicação e divulgação de editais, bem como em relação ao sistema de votação.

Com a repercussão social da utilização de reuniões online e realização de teletrabalho em decorrência do contexto da pandemia de COVID-19, torna-se imperioso propiciar a participação dos trabalhadores nas reuniões da CIPA de forma remota, o que hoje não está previsto no texto vigente.

O texto atual, que obriga a participação presencial nas reuniões da CIPA, desestimula a atuação de trabalhadores em situações específicas, como o trabalho em turnos de revezamento, trabalho noturno e trabalho em escalas.

Outro fator de insegurança refere-se à falta de previsão no texto em relação aos casos de dispensa dos empregados eleitos para cargo de direção da CIPA com contrato de trabalho por prazo determinado. Tal situação leva a judicialização da questão, com impactos negativos para trabalhadores e empregadores.

Essa falta de previsão normativa levou à formação de jurisprudência dos tribunais, de que o término do contrato de trabalho por prazo determinado não caracteriza dispensa arbitrária ou sem justa causa do empregado eleito para cargo de direção da CIPA.

Além disso, o atual texto deixa uma espécie de vácuo em relação ao processo eleitoral quando a participação dos empregados na eleição da CIPA for inferior a 50%. Nesse caso, a eleição deve ser repetida “n” vezes, indefinidamente, até atingir o percentual mínimo de votantes, trazendo prejuízos para o processo e funcionamento da CIPA.

Outro ponto de geração de conflitos na aplicação da NR 05 refere-se à hipótese de correção ou anulação do processo eleitoral. A falta de previsão sobre a extensão dos atos atingidos, as providências de correção e os prazos a serem observados gera muita insegurança jurídica, com possíveis repercussões negativas para o trabalho da comissão.

d) dúvidas e dificuldades de implementação da CIPA na construção civil

No atual texto da NR 18, a constituição da CIPA pode ocorrer de duas formas no canteiro de obras: CIPA própria, para um canteiro específico, e CIPA centralizada, para diferentes canteiros. Vale ressaltar que a CIPA centralizada é uma exclusividade do setor da construção. Além dessas duas possibilidades, para obras com prazo de duração de até 180 dias, existe a previsão da constituição de uma Comissão Provisória de Prevenção de Acidentes (CPPA). Vale ressaltar que o texto atual da CIPA da NR 18 tem origem na Portaria SSST nº 04 de julho de 1995, portanto, regulamentada há cerca de 25 anos.

A constituição da CIPA própria ou centralizada nos canteiros de obras e/ou nas frentes de trabalho tem se mostrado ao longo do tempo de difícil implementação, em virtude das peculiaridades próprias do dinâmico setor da construção. As obras possuem etapas distintas de construção, que exigem diferentes profissionais (carpinteiro, armador, servente, pedreiro etc.), em diferentes momentos no canteiro,

e, em regra, ainda há empresas terceirizadas, MEI, trabalhadores autônomos, diferentes prazos de conclusão para cada uma das etapas etc. Essa dinâmica existente nos canteiros de obras dificulta a constituição da CIPA, da forma como está atualmente regulamentada na NR 18.

O texto estabelece, por exemplo, que canteiros de obras com mais de 70 empregados devem constituir CIPA própria. Caso não tenha 70 empregados, deve-se verificar se há outros canteiros também com menos de 70 empregados no mesmo município para, então, constituir uma CIPA centralizada. Se há empresas terceirizadas, devem adotar o mesmo procedimento (CIPA própria ou centralizada).

Essa regulamentação impõe aos atores envolvidos no setor da construção uma série de dúvidas, entre elas: no caso de o canteiro de obra de determinada empresa ser único em determinado município e possuir menos de 70 empregados, deve ser constituída a CIPA própria, considerando que a NR estabelece que a CIPA própria deve ser constituída quando no canteiro de obras existir mais de 70 empregados? Quando a empresa tem apenas um canteiro no mesmo município com menos de 70 empregados a constituição da CIPA própria é uma incógnita, pois não se sabe qual é o número mínimo da sua constituição (se 20 empregados, como prevê a NR 05, ou 70 empregados, como a NR 18). Outra dúvida: no caso de CIPA centralizada, onde ocorrerão as reuniões ordinárias? E se uma das obras se encerrar, como fica a CIPA centralizada? Essas e outras dúvidas acerca da constituição da CIPA nos canteiros de obras geram insegurança jurídica e estimulam as empresas a não constituí-la.

Cabe destacar que o texto da nova NR 18, publicado pela Portaria SEPRT n.º 3.733, de 10 de fevereiro de 2020, cuja entrada em vigor foi prorrogada para 02 de agosto de 2021 pela Portaria SEPRT/ME n.º 1.295, de 2 de fevereiro de 2021, não

possui mais itens normativos relativos à CIPA da construção civil. Portanto, trata-se de importante questão a ser incluída e harmonizada na revisão do texto da NR05.

Capítulo III – Agentes Afetados



III. Identificação dos agentes afetados pelo problema regulatório

(inciso III do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

III.1 Introdução

No capítulo anterior, abordou-se a etapa de identificação do problema regulatório abrangendo uma análise histórica da norma, análise dos acidentes e principais irregularidades detectadas pela Inspeção do Trabalho.

Já neste capítulo, serão abordados os atores afetados pelo problema regulatório, trabalhadores e empregadores.

O item III.2 apresenta o diagnóstico dos estabelecimentos contemplando os dados agregados do conjunto de CNAES, realizando uma análise por UF, natureza jurídica e tamanho do estabelecimento e porte econômico.

O item III.3 apresenta dados sobre os trabalhadores tais como quantitativo por ano, UF, por setor econômico e características sociodemográficas tais como gênero, faixa etária e escolaridade.

Para esta análise foram considerados todos os CNAES.

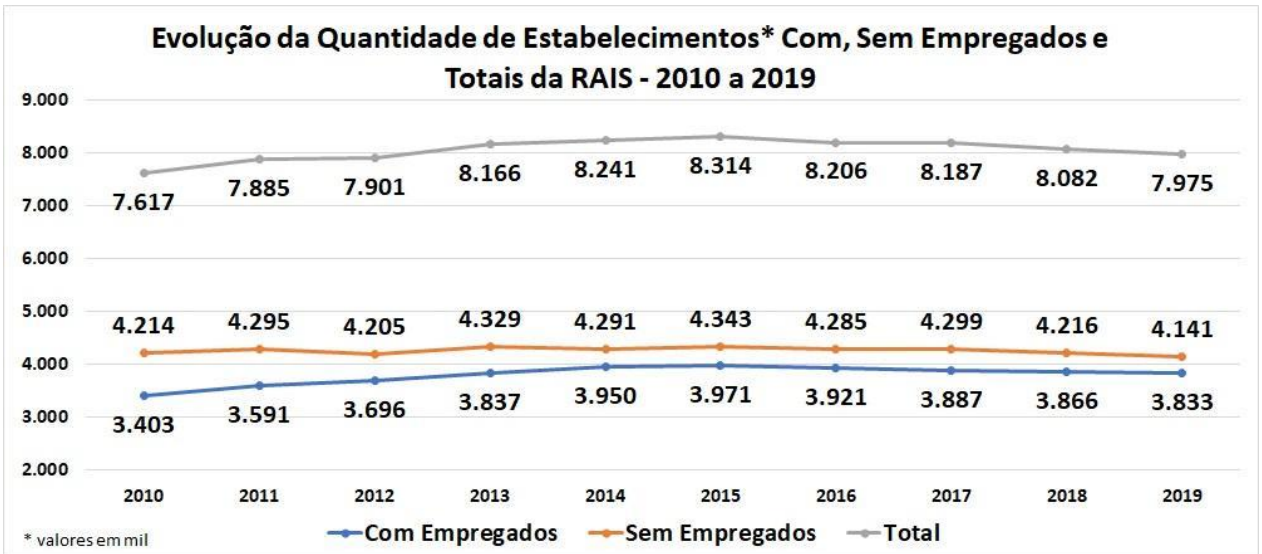
Para alcançar os objetivos propostos, foram utilizados os dados de divulgação referentes ao ano de 2019 elaborados pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais>. Os dados da RAIS ano base 2019 estão atualizados na ferramenta de acesso online, que permite a extração de tabelas em formato xls ou csv.

III.2 Empregadores

Segundo dados da RAIS 2019, foram registrados em todo o Brasil **3.833.287** estabelecimentos com ao menos um empregado.

Na Figura 6, são apresentados dados da evolução do número de estabelecimentos declarantes da RAIS com e sem empregados, no qual é possível notar que o número máximo de estabelecimentos com empregados foi em 2015. Contudo, de 2016 a 2019 o número de estabelecimentos com empregados tem oscilado na centena de milhar entre 3.900 e 3.800.

FIGURA 6 - NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS POR ANO

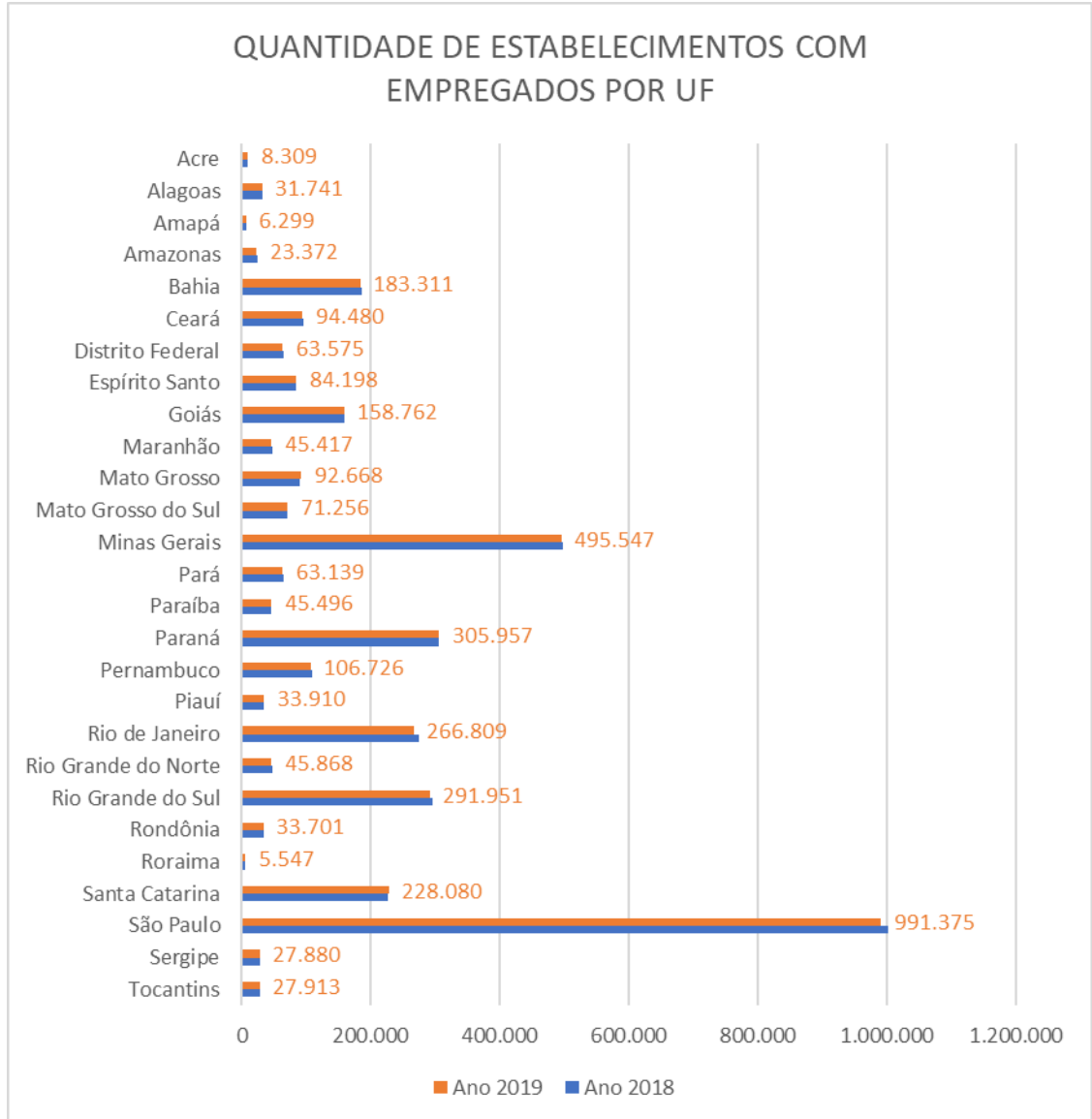


Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Observação: Estabelecimentos “sem empregados” refere-se a estabelecimentos que não possuíram nenhum empregado ao longo do ano de 2019 cuja declaração é denominada “RAIS Negativa”.

Em relação à distribuição geográfica, nota-se que **25%** das empresas estão concentradas em São Paulo, conforme Figura 7.

FIGURA 7 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS COM EMPREGADOS POR UF

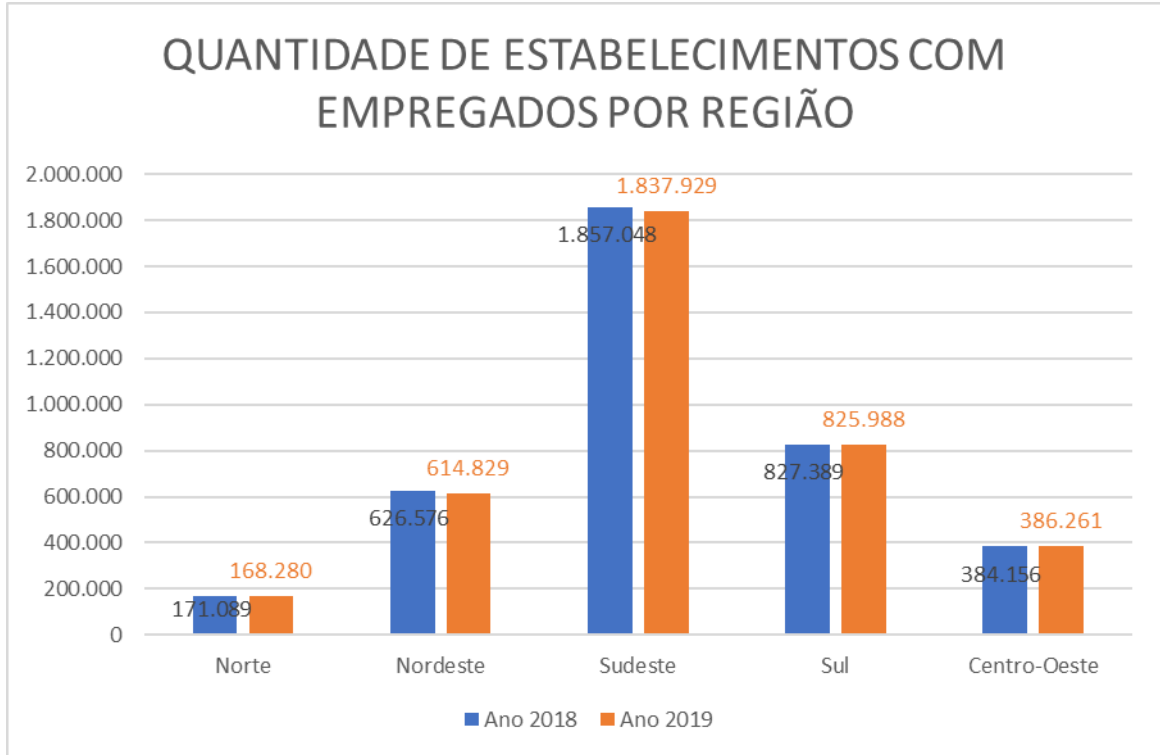


Fonte: RAIS / SEPR-TE.

Observação: Apenas as quantidades referentes a 2019 foram inseridas expressamente no gráfico.

Agrupando-se os dados por região, verifica-se que mais de **47%** dos estabelecimentos encontram-se na região SUDESTE conforme Figura 8.

FIGURA 8 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS COM EMPREGADOS POR REGIÃO



Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Na Tabela 6, é possível verificar a quantidade de estabelecimentos com vínculos do ano de 2019 por Grupamento de Atividades Econômicas e Seção da CNAE 2.0. Verifica-se a grande concentração de estabelecimentos no setor de serviços e de comércio em geral. Dentro do grupamento de serviços, destacam-se como os setores com maior quantidade de estabelecimentos: Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas; Alojamento e alimentação; e Transporte, armazenagem e correio.

TABELA 6 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS COM VÍNCULO DO ANO DE 2019 POR GRUPAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SEÇÃO DA CNAE 2.0

Grupamento de Atividades Econômicas e Seção da CNAE 2.0	2019
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	316.687
Indústria geral	341.237

Indústrias Extrativas	7.804
Indústrias de Transformação	319.435
Eletricidade e Gás	3.327
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	10.671
Construção	200.214
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	1.422.911
Serviços	1.552.238
Transporte, armazenagem e correio	166.217
Alojamento e alimentação	266.574
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	615.263
Informação e Comunicação	54.347
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	60.578
Atividades Imobiliárias	34.554
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	159.092
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	306.692
Administração pública, defesa e seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	316.116
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	18.028
Educação	89.219
Saúde Humana e Serviços Sociais	208.869
Serviços domésticos	986
Outros serviços	187.082
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	35.011
Outras Atividades de Serviços	151.791
Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais	280

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Na Tabela 7, pode-se visualizar com a quantidade de estabelecimentos com vínculos do ano de 2019 pela natureza jurídica do estabelecimento. Verifica-se a grande maioria de estabelecimentos como empresas privadas.

TABELA 7 – QUANTIDADE DE ESTABELECEMENTOS COM VÍNCULO DO ANO DE 2019 PELA NATUREZA JURÍDICA DO ESTABELECEMENTO

Natureza Jurídica	Ano 2019
Setor Público Federal	2.941

Setor Público Estadual	1.609
Setor Público Municipal	15.035
Setor Público - Outros	341
Entidade Empresa Estatal	21.659
Entidade Empresa Privada	3.173.911
Entidades sem Fins Lucrativos	253.139
Pessoa Física e outras Organizações Legais	364.652

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Na Tabela 8, encontra-se a quantidade de estabelecimentos com vínculos do ano de 2019 pelo tamanho do estabelecimento. Verifica-se a grande maioria de estabelecimentos na faixa de 1 a 4 trabalhadores.

TABELA 8 – QUANTIDADE DE ESTABELECEMENTOS COM VÍNCULO DO ANO DE 2019 PELO TAMANHO DO ESTABELECEMENTO

Tamanho do Estabelecimento	Ano 2019
0 Empregado	386.372
De 1 a 4	2.183.854
De 5 a 9	628.403
De 10 a 19	340.579
De 20 a 49	189.319
De 50 a 99	54.696
De 100 a 249	30.138
De 250 a 499	10.621
De 500 a 999	5.355
1000 ou Mais	3.950

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Em relação ao porte econômico das empresas, foram utilizados os microdados da RAIS do período de 2016 a 2019 contidos nas Tabelas TBRais do banco DBRais do servidor de dados Caranha da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).

Destaque-se que o número de CNPJ apresenta variação com o total de estabelecimentos declarantes da RAIS 2019, conforme divulgados pela SEPRT-ME, provavelmente porque os dados da SEPRT foram submetidos a depuração específica ou por incluir outros tipos de estabelecimentos. Entretanto, o número total de CNPJ se aproxima do total de estabelecimentos declarantes, como se pode verificar na tabela abaixo.

A Tabela 9 mostra a evolução da quantidade de CNPJ por ano, integrantes desse banco de dados da SIT.

TABELA 9 – QUANTIDADE DE CNPJ PELO PORTE ECONÔMICO DA EMPRESA

Porte Econômico	2016	2017	2018	2019
1 - ME	4.658.840	4.629.589	4.512.803	4.575.939
2 - EPP	738.119	757.425	746.686	796.486
3 - Geral	2.723.656	2.788.791	2.793.902	2.395.183
Total de CNPJ	8.120.615	8.175.805	8.053.391	7.767.608

Fonte: Dados da SIT.

Os empregadores dos diversos setores econômicos são diretamente afetados pelo problema principal desta análise, pois a falta de segurança jurídica desestimula o cumprimento voluntário da NR 05 e diminui a sua efetividade.

Como resultado dessa insegurança jurídica, os empregadores são alvos de diversas ações judiciais, especialmente sobre a estabilidade de trabalhador de contrato a prazo determinado.

Além disso, parte importante do problema identificado consiste na falta de aplicação da norma pelos próprios empregadores, revelada pelas principais não

conformidades que foram elencadas detalhadamente em item anterior na apresentação das autuações (item II.3) realizadas pela Inspeção do Trabalho.

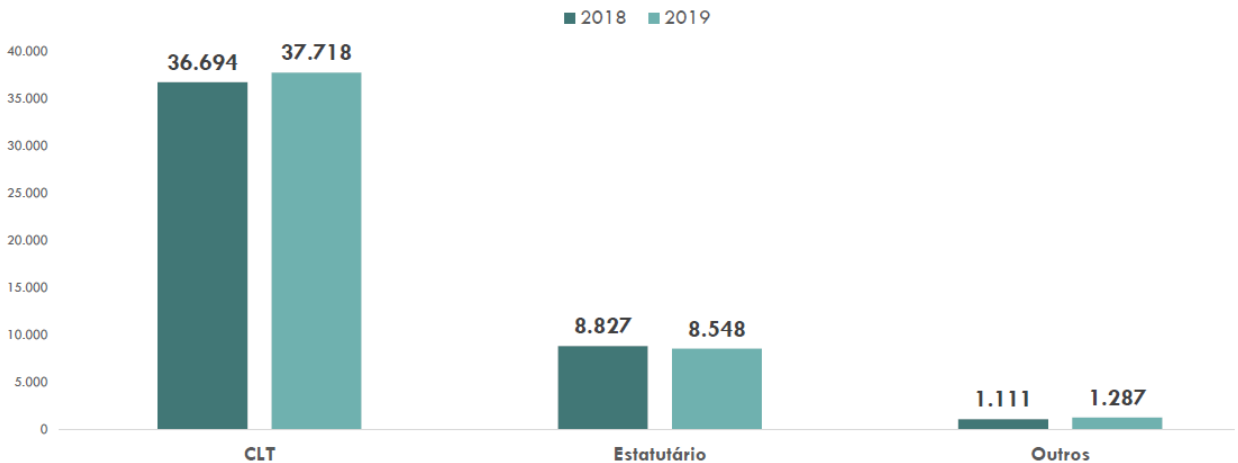
Assim, além dos empregadores arcarem com os custos decorrentes da imposição de sanções administrativas, eles são afetados pela imposição de custos decorrentes do absenteísmo e da rotatividade da mão-de-obra, tendo em vista o afastamento dos trabalhadores relacionados à ocorrência de acidentes e doenças ocupacionais e com os custos decorrentes da substituição do trabalhador acidentado, da capacitação do trabalhador substituto e, eventualmente, até de danos patrimoniais em máquinas e equipamentos.

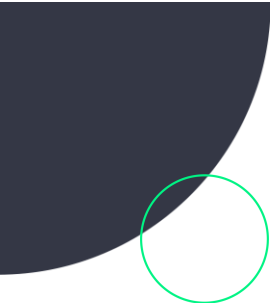
III.3 Empregados

Dados da RAIS de 2019 apontam que o país possui 37.718.263 trabalhadores com vínculo celetista, conforme apresentado na Figura 6. Verifica-se a participação importante dos estatutários no estoque de trabalhadores formais do país, seguidos de uma pequena parcela de outros tipos de vínculos.

FIGURA 5 – ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS POR TIPO DE VÍNCULO

ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS POR TIPO DE VÍNCULO – 2018 E 2019





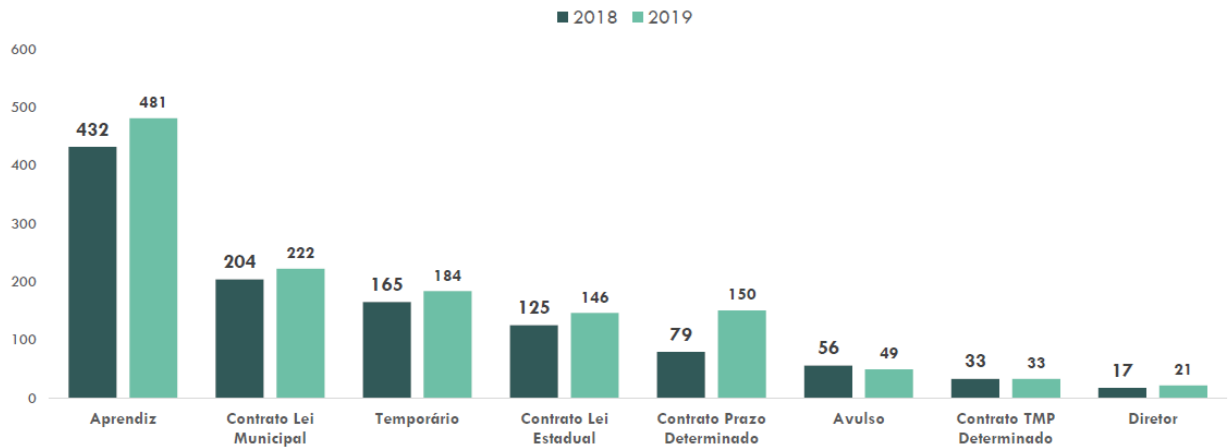
Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Observação: quantidades em mil. Dados em análise. Sujeito a atualização.

Importante verificar os tipos de vínculos existentes na parcela denominada “outros”. Pode-se verificar que em sua grande parte está composto de vínculos relativos ao aprendiz, ao temporário, ao contrato a prazo determinado, ao avulso e ao contrato temporário a prazo determinado, todos regidos por leis específicas, conforme dados apresentados na Figura 6. Destaque-se que as normas de saúde e segurança também são aplicadas a esses trabalhadores nos termos de suas leis de regência.

FIGURA 6 – ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS POR TIPO DE VÍNCULO EXCETO CELETISTA E ESTATUTÁRIO

ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS POR TIPO DE VÍNCULO (EXCETO ESTATUTÁRIO E CELETISTA) – 2018 E 2019

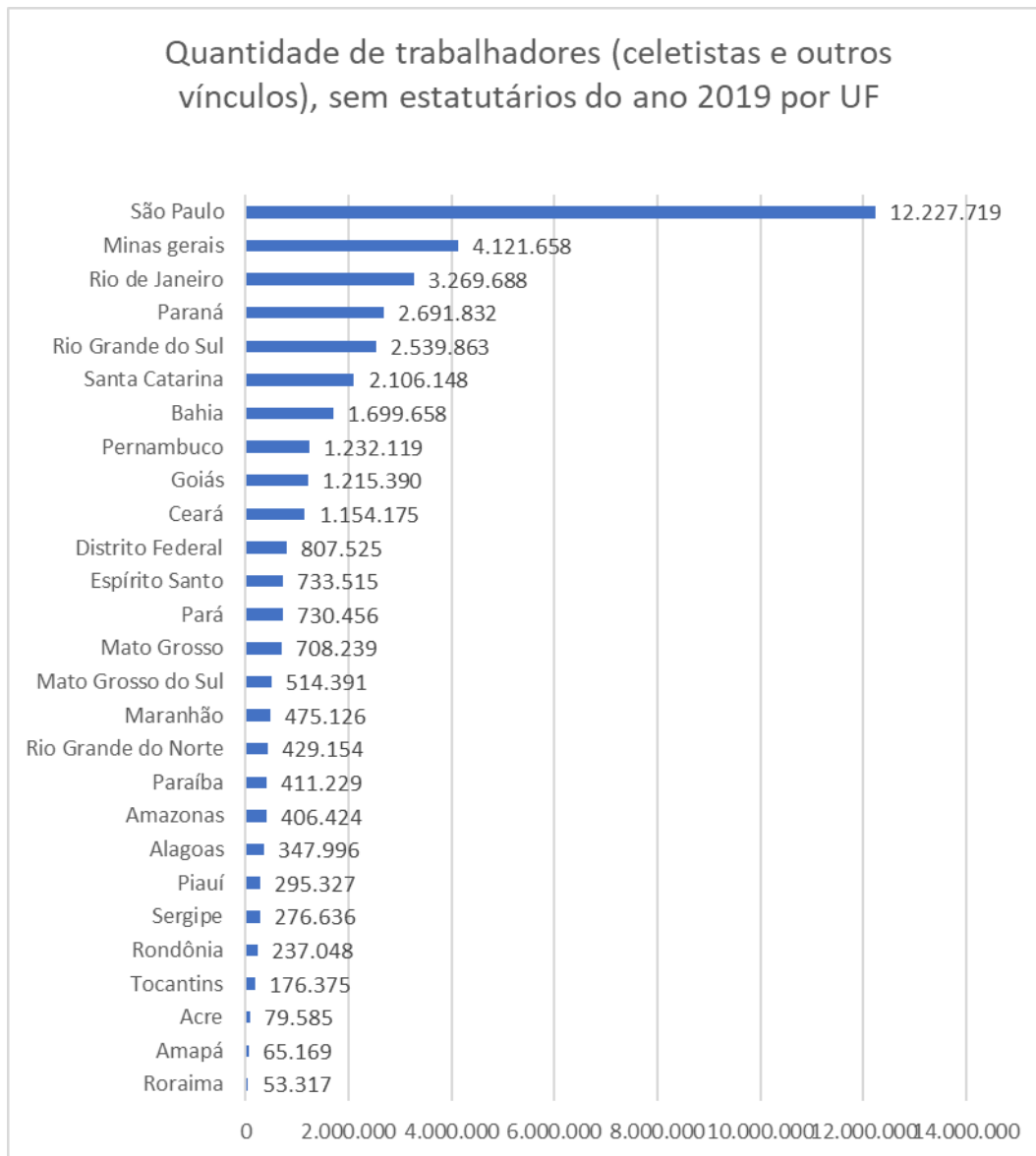


Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Observação: quantidades em mil.

Observa-se que cerca de 30% dos trabalhadores estão no estado de São Paulo, conforme apresentado na Figura 7. A soma dos 10 estados com maior número de trabalhadores representa 82% do total de trabalhadores celetistas e com outros vínculos, com exceção dos estatutários.

FIGURA 7 - QUANTIDADE DE TRABALHADORES (CELETISTAS E OUTROS VÍNCULOS), SEM ESTATUTÁRIOS DO ANO 2019 POR UF



Fonte: Painel de Informações da RAIS – disponível em <http://pdet.mte.gov.br/rais>.

Na Tabela 10, apresenta-se a quantidade de trabalhadores do ano de 2019 por Grupamento de Atividades Econômicas e Seção da CNAE 2.0. Verifica-se a grande concentração de trabalhadores no setor de serviços, com quase metade do número total. Dentro desse grupo, destacam-se os setores com maior quantidade de trabalhadores: Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias,

profissionais e administrativas; Alojamento e alimentação; e Transporte, armazenagem e correio. No setor de Administração pública, defesa e seguridade social, quase a totalidade dos trabalhadores possuem vínculo estatutário.

TABELA 10 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES DO ANO DE 2019 POR GRUPAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SEÇÃO DA CNAE 2.0

Grupamento de Atividades Econômicas e Seção da CNAE 2.0	2019
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	1.482.537
Indústria geral	7.555.757
Indústrias Extrativas	227.838
Indústrias de Transformação	6.840.460
Eletricidade e Gás	134.840
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	352.619
Construção	2.167.752
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	9.385.181
Serviços	26.962.984
Transporte, armazenagem e correio	2.437.514
Alojamento e alimentação	1.972.982
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	7.803.321
Informação e Comunicação	909.389
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	1.039.698
Atividades Imobiliárias	158.755
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	1.147.098
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	4.548.381
Administração pública, defesa e seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	13.442.009
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	8.906.837
Educação	2.084.924
Saúde Humana e Serviços Sociais	2.450.248
Serviços domésticos	2.013
Outros serviços	1.305.145
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	258.083
Outras Atividades de Serviços	1.044.202
Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais	2.860

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Na Tabela 11, encontra-se a quantidade de trabalhadores do ano de 2019 pela natureza jurídica do estabelecimento. Verifica-se a grande maioria de trabalhadores nas empresas privadas com vínculo celetista.

TABELA 11 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES DO ANO DE 2019 PELA NATUREZA JURÍDICA DO ESTABELECIMENTO

Natureza Jurídica do estabelecimento	2.019
Setor Público Federal	933.367
Setor Público Estadual	2.904.712
Setor Público Municipal	5.621.857
Setor Público - Outros	15.926
Entidade Empresa Estatal	786.845
Entidade Empresa Privada	33.004.574
Entidades sem Fins Lucrativos	3.224.641
Pessoa Física e outras Organizações Legais	1.062.289

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Na Tabela 12, apresenta-se a quantidade de trabalhadores do ano de 2019 pelo tamanho do estabelecimento. Destaque-se a faixa de tamanho de estabelecimento com 1000 trabalhadores ou mais, com mais de 11 milhões de trabalhadores no país.

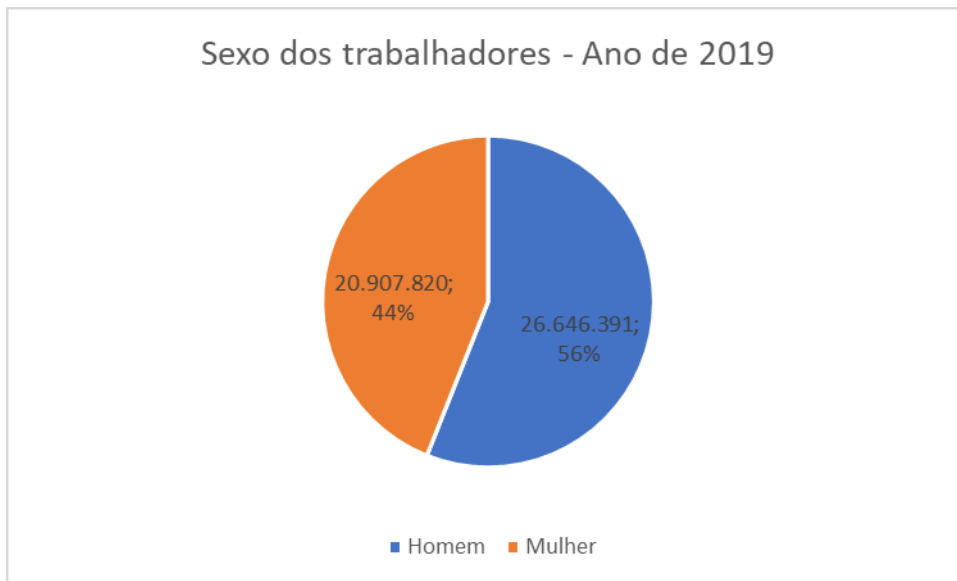
TABELA 12 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES DO ANO DE 2019 PELO TAMANHO DO ESTABELECIMENTO

Tamanho do estabelecimento	2.019
De 1 a 4	4.214.697
De 5 a 9	4.198.588

De 10 a 19	4.738.106
De 20 a 49	5.949.334
De 50 a 99	4.017.937
De 100 a 249	4.983.320
De 250 a 499	3.909.394
De 500 a 999	3.922.902
1000 ou Mais	11.619.933

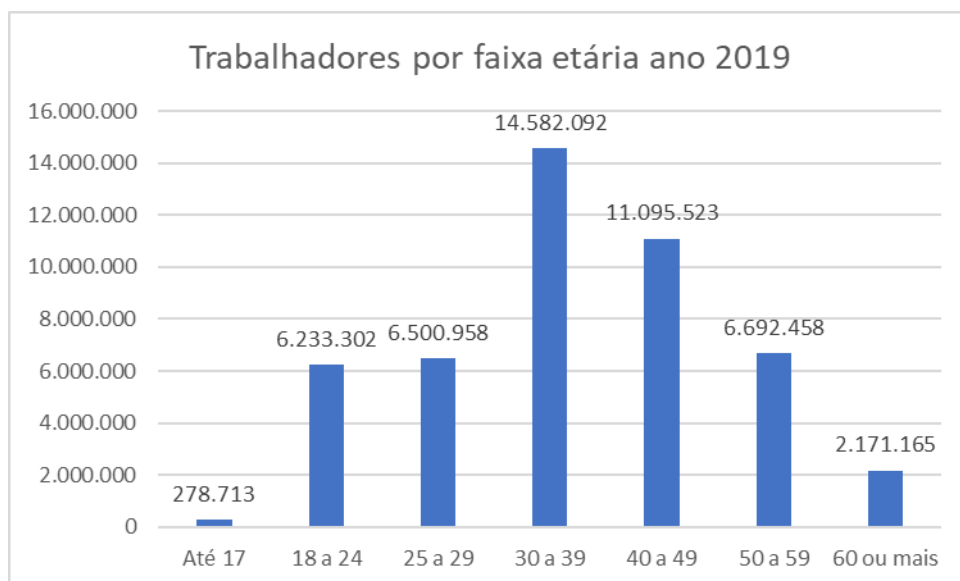
Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Observa-se que cerca de 44% dos trabalhadores são mulheres, conforme apresentado na Figura 8.

FIGURA 8 - QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR SEXO ANO DE 2019

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

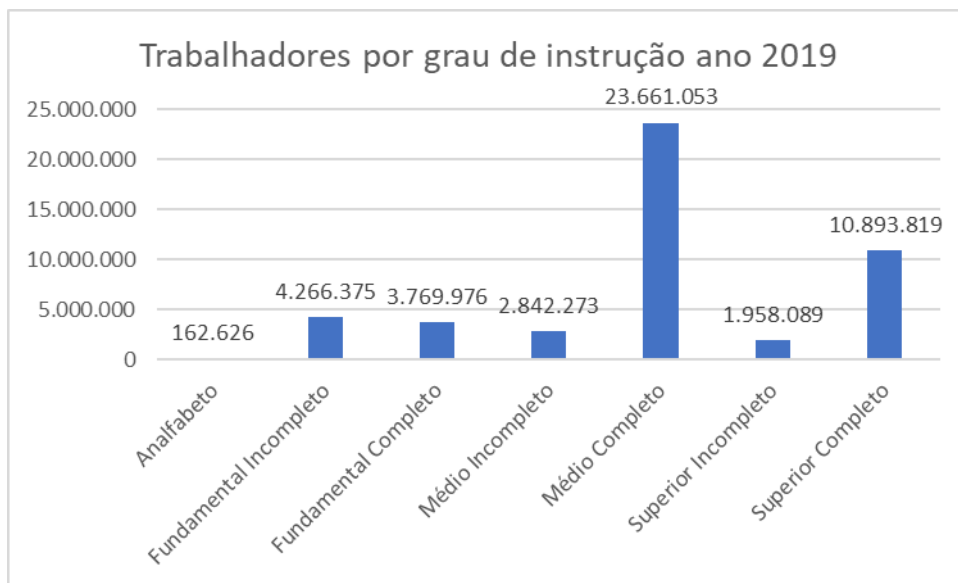
Em relação a faixa etária observa-se que mais de **30%** dos trabalhadores possuem idade entre 30 a 39 anos, conforme dados da Figura 9.

FIGURA 9 - TRABALHADORES POR FAIXA ETÁRIA

Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Em relação ao grau de instrução, observa-se que aproximadamente **50%** dos trabalhadores possuem ensino médio completo, conforme Figura 10.

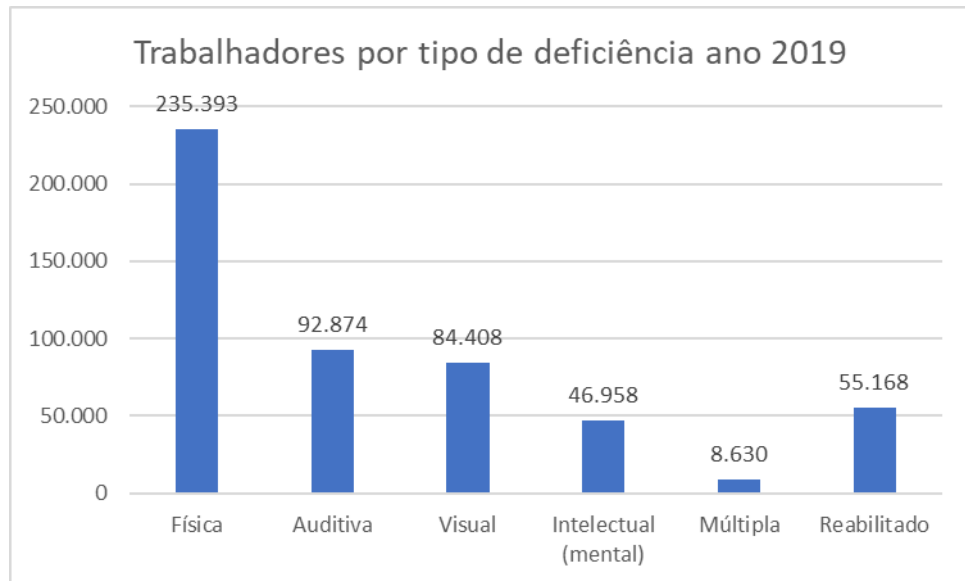
FIGURA 10 - TRABALHADORES POR GRAU DE INSTRUÇÃO



Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Quanto ao tipo de deficiência, destaca-se que mais de 235 mil trabalhadores possuem deficiência física, conforme Figura 11.

FIGURA 11 - TRABALHADORES POR TIPO DE DEFICIÊNCIA



Fonte: RAIS / SEPRT-ME.

Os trabalhadores são diretamente afetados pelo problema principal desta análise, pois são eles que sofrem as consequências da inexistência da CIPA ou de uma CIPA com atuação precária.

A insegurança jurídica também traz prejuízos aos direitos do trabalhador, seja em relação à sua livre participação no processo eleitoral ou como membro da CIPA, inclusive na garantia da estabilidade.

Pela falta de um trabalho efetivo de prevenção da CIPA, os trabalhadores ficam sujeitos à uma maior ocorrência de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, a exemplo dos relatados nos itens II.3 (acidentes de trabalho) desta AIR.

Capítulo IV - Fundamentação Legal



IV. Identificação da fundamentação legal

(inciso IV do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de outubro de 1988, em seu art. 7º, inc. XXII, estabelece que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Na CLT, instituída pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, com modificação de redação dada pela Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977, foi definido em seu Capítulo V - Da Segurança e da Medicina Do Trabalho – em seu art. 155, inciso I, que incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre a aplicação dos preceitos deste Capítulo, especialmente os referidos no art. 200.

No dia 08 de junho de 1978, o extinto Ministério do Trabalho aprovou 28 (vinte e oito) Normas Regulamentadoras – NR, por meio da publicação da Portaria MTb nº 3.214, que são regulamentos técnicos de observância obrigatória em todos os locais de trabalho e têm por objetivo estabelecer obrigações quanto à adoção de medidas que garantam trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho.

Cumprir destacar que, para as relações de emprego nas atividades rurais, o art. 13 da Lei 5.889/73, determina que o extinto Ministro do Trabalho deve estabelecer normas específicas para a área de SST através de portaria. Atualmente, as normas de SST a serem cumpridas nessas relações estão relacionadas na Norma Regulamentadora nº 31, aplicando-se as demais normas subsidiariamente.

Todos esses dispositivos legais estabelecem expressamente a competência do extinto Ministério do Trabalho – MTb, atualmente com parte de suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Economia – ME, por meio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, para elaborar e revisar as NR de segurança e saúde no trabalho.

Em decorrência dessas previsões legais, o então MTb publicou a NR 05, aprovada pela Portaria MTb n.º 3.214, de 08 de junho de 1978, e publicada no Diário Oficial da União - D.O.U., de 06 de julho de 1978, sendo objeto de dez revisões desde então.

A NR 05, conforme classificação prevista na Portaria SIT n.º 787, de 2018, é norma regulamentadora geral que regulamenta os artigos 163, 164 e 165 da CLT.

A NR 05 trata ainda da garantia de emprego do cipeiro prevista no art. 10, inciso II, alínea “a”, do ADCT, da Constituição Federal.

As NR são regulamentos técnicos de observância obrigatória em todos os locais de trabalho e têm por objetivo estabelecer obrigações quanto à adoção de medidas que garantam trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho.

A construção desses regulamentos é realizada pela SEPRT, adotando os procedimentos preconizados pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, que recomenda o uso do Sistema Tripartite Paritário (governo, trabalhadores e empregadores) para discussão e elaboração de normas na área de segurança e saúde no trabalho.

No que tange aos compromissos internacionais assumidos pelo país, que tenham interface com a regulamentação em SST, destaca-se a ratificação das

Convenções nº 144 - Consultas Tripartites (Normas Internacionais do Trabalho) e nº 155 - Segurança e Saúde dos Trabalhadores, da OIT, cujos textos consolidados constam no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

Cumprir destacar o disposto nos artigos 2 e 5, parágrafo 1, da Convenção nº 144:

Artigo 2

Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente Convenção **compromete-se a pôr em prática procedimentos que assegurem consultas efetivas, entre os representantes do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores**, sobre os assuntos relacionados com as atividades da Organização Internacional do Trabalho a que se refere ao artigo 5, parágrafo 1, adiante.

.....

Artigo 5

Ainda no âmbito dos tratados internacionais, os artigos 4 e 8 da Convenção nº 155 dispõem que:

a. Artigo 4

1. Todo Membro deverá, **em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores**, e levando em conta as condições e a prática nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho.
2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se

apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho.

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

Nesse contexto, considerando as competências atribuídas pelo legislador para regulamentação das questões de SST, bem como os compromissos internacionais assumidos, foi instituída, por meio da Portaria SSST nº 2, de 10 de abril de 1996, pelo então Ministério do Trabalho, a Comissão Tripartite Paritária Permanente - CTPP, instância responsável pela discussão das Normas Regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho.

Desde então, todas as NR passaram a ser construídas a partir do diálogo entre representantes de governo, de trabalhadores e empregadores, o que possibilitou acompanhamento dinâmico da evolução das relações e processos de trabalho.

Em 2019, com a publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, a CTPP foi formalmente extinta em 28 de junho de 2019. Entretanto, tal Comissão foi reestruturada por meio do Decreto nº 9.944, de 30 de julho de 2019, sendo, desde então, coordenada pela Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do ME.

Desta forma, conclui-se que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho possui competência legal para elaborar e revisar as NR de segurança e saúde no trabalho. Destarte, fica claro, conforme Convenções da OIT 144 e 155, que o processo normativo operacionalizado por este órgão é devidamente embasado nas consultas às organizações representantes de empregadores e trabalhadores, a qual é realizada mediante CTPP e evidenciada em todas as Portarias que criem ou alterem normas de segurança e saúde no trabalho.

Capítulo V – Definição dos Objetivos



V. Definição dos objetivos a serem alcançados

(inciso V do art. 6º do Decreto nº 10.411. de 2020)

Neste capítulo, serão descritos os objetivos da atuação regulatória da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho em relação ao tema deste Relatório.

O processo de revisão normativa da NR 05, considerando o problema regulatório e suas causas principais, tem como objetivo principal “fortalecer a atuação da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes na prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, aumentando a segurança jurídica na aplicação da norma”.

Esses objetivos estão alinhados à programação da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) estabelecida no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. O PPA em questão foi instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, refletindo as políticas públicas, orientando a atuação governamental e definindo diretrizes, objetivos, metas e programas. Destaque-se que o PPA é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, com propósito de viabilizar a implementação dos programas a serem desenvolvidos.

A atuação da SEPRT prevista nesse PPA compreende dois Programas Finalísticos (2213 – Modernização Trabalhista e Trabalho Digno e 2214 – Nova Previdência), com seus respectivos objetivos e metas. Nesse contexto, as Secretarias de Trabalho e de Previdência são as unidades responsáveis pela coordenação das ações previstas para alcance das metas definidas no Plano.

Dentro do Programa Finalístico da Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213), cuja diretriz é dar ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção

no mercado de trabalho, foi traçado o Objetivo nº 1218, descrito como “modernizar as relações trabalhistas para promover competitividade e proteção ao trabalhador”.

Vários são os resultados esperados com o atendimento desse objetivo do PPA, cabendo destacar aqueles ligados diretamente ao objetivo geral desta análise:

- atualização da legislação trabalhista;
- modernização das instituições públicas encarregadas da regulação do trabalho; e
- melhoria nas condições de segurança e saúde no trabalho.

A partir dos objetivos fundamental e geral delineados, foram definidos os seguintes **objetivos específicos** que se pretende alcançar em relação ao problema regulatório identificado nesta análise:

- harmonizar o texto com as novas disposições de gerenciamento de riscos ocupacionais e com as demais normas de segurança e saúde no trabalho, em especial com a NR 01 e com a NR 04;
- harmonizar os critérios de dimensionamento da CIPA com o grau de risco da NR 04;
- eliminar ou reduzir os conflitos de interpretação da redação do texto normativo;
- facilitar a implementação da CIPA no setor da construção civil;
- acompanhar a evolução tecnológica e as mudanças no contexto das relações de trabalho;

- buscar a simplificação e desburocratização da norma, conferindo-lhe uma leitura e compreensão mais objetivas, tornando mais fácil sua aplicação por parte dos profissionais de segurança e saúde no trabalho, trabalhadores, empregadores e agentes do Estado.

Capítulo VI - Descrição das Alternativas



VI. Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado

(inciso VI do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

A partir das diversas situações apresentadas nos capítulos anteriores, buscando o enfrentamento do problema regulatório e o alcance dos objetivos desejados, foi realizada uma ampla identificação das diferentes possibilidades de se tratar o problema. Estas alternativas, categorizadas em não ação, normativas ou não normativas, estão apresentadas no rol de alternativas a ser consideradas.

NÃO AÇÃO

Manter o atual texto e contexto da NR 05: não realizar qualquer alteração normativa ou qualquer ação não normativa, ou seja, simplesmente manter o atual “status quo” e o texto normativo da NR 05 vigente atualmente (Portaria SSST n.º 08, de 23 de fevereiro de 1999), com suas alterações posteriores publicadas.

NORMATIVAS

Revisão da NR 05: realizar a revisão geral do texto da NR05, atualizando-o ao atual contexto do mundo do trabalho, solucionando possíveis conflitos normativos e oferecendo segurança jurídica na sua aplicação.

NÃO NORMATIVAS

Atualizar o Manual da CIPA – NR 05: realizar a atualização do manual de aplicação da NR 05, visando uma interpretação conforme as mudanças normativas da NR 01, NR04 e demais NR.

Fiscalização sobre a CIPA: aumentar a ação direta do Governo Federal por meio da fiscalização pela Auditoria-Fiscal do Trabalho com foco prioritário na NR 05.

Plano de comunicação sobre NR 05: elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização sobre a importância da CIPA e aumentar o cumprimento voluntário da NR05.

Em capítulo adiante nesta análise, será elaborada a comparação das alternativas consideradas acima.

Capítulo VII - Impactos das Alternativas



VII. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas

(inciso VII do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

Com a finalidade de melhor expor os possíveis impactos, as alternativas não normativas foram consideradas em conjunto pela similitude dos efeitos e impactos a serem produzidos. Assim, as alternativas foram elencadas da seguinte maneira: a normativa (revisão da NR 05); e as alternativas não normativas (atualização do Manual da CIPA da NR 05; fiscalização sobre a NR 05; e Plano de comunicação sobre NR05), bem como a combinação das alternativas normativas e não normativas.

Inicialmente, para cada opção regulatória selecionada, foram verificadas quais as atividades necessárias à sua implementação, fiscalização e monitoramento, os agentes responsáveis por tais atividades, os agentes afetados e como estes seriam afetados e se poderiam ser gerados impactos indiretos também.

Em seguida, buscou-se verificar se as opções regulatórias consideradas poderiam impactar os campos social, ambiental, econômico e dos direitos fundamentais, em termos de custos e benefícios (desvantagens ou vantagens) para todos os agentes envolvidos.

Finalmente, foram selecionados os impactos mais relevantes para a finalidade desta análise, considerando especialmente o alcance dos objetivos pretendidos, a magnitude dos impactos esperados e a probabilidade de sua ocorrência.

Foram considerados os seguintes atores impactados direta ou indiretamente:

- Empregadores;
- Trabalhadores;

- Inspeção do Trabalho;
- Outros setores governamentais (Saúde e Previdência);
- Profissionais de SST;
- Sociedade.

Nas Tabelas de 13 a 15, é possível verificar a síntese dos impactos mais relevantes em relação à cada alternativa considerada.

TABELA 13 – ALTERNATIVA NORMATIVA: REVISÃO DA NR 05

Ator impactado	Vantagens (impactos positivos)	Desvantagens (impactos negativos)
Empregadores	<p>Aumento da segurança jurídica na aplicação da norma;</p> <p>Economia resultante de adequações na implementação da norma;</p> <p>Redução de rotatividade e absenteísmo;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais dos estabelecimentos;</p> <p>Possibilidade de tratamento diferenciado para microempreendedor individual - MEI;</p>	<p>Custos de conformidade legal</p>
Trabalhadores	<p>Aumento da segurança jurídica na aplicação da norma;</p> <p>Maior efetividade na prevenção dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;</p>	

	Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais dos estabelecimentos;	
Inspeção do Trabalho	Clareza sobre os requisitos normativos da CIPA; Menor imposição de sanções;	Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal.
Profissionais de SST	Maior clareza sobre os requisitos da NR05; Maior efetividade na aplicação da norma;	
Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)	Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS)	
Sociedade	Melhoria das ações de prevenção dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho; Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS);	

TABELA 14 – ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS: ATUALIZAÇÃO DO MANUAL DA CIPA NR 05; FISCALIZAÇÃO SOBRE NR05 E PLANO DE COMUNICAÇÃO SOBRE NR 05

Ator impactado	Vantagens (impactos positivos)	Desvantagens (impactos negativos)
Empregadores	Redução de conflitos de interpretação e aplicação da NR05; Aumento do nível de conhecimento da norma.	Custos de conformidade legal; Custos com a imposição de penalidades resultantes do aumento da fiscalização;

		Falta de integração com o gerenciamento de riscos ocupacionais; Falta de tratamento diferenciado para MEI.
Trabalhadores	Aumento do nível de conhecimento da norma.	Falta de atualização ao atual contexto do mundo do trabalho e mudanças tecnológicas; Menor efetividade no trabalho de prevenção.
Inspeção do Trabalho	Orientação sobre as regras de interpretação e conduta da Auditoria-Fiscal do Trabalho em relação à NR05; Plano específico de fiscalização sobre NR05.	Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal; Maior contencioso administrativo com os administrados.
Profissionais de SST	Aumento do nível de conhecimento da norma.	Menor efetividade na aplicação da NR05; Falta de integração com o gerenciamento de riscos ocupacionais.
Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)		
Sociedade		Menor efetividade no trabalho de prevenção em relação à redução do número de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.

TABELA 15 – ALTERNATIVA NORMATIVA E NÃO NORMATIVA

Ator impactado	Vantagens (impactos positivos)	Desvantagens (impactos negativos)
----------------	--------------------------------	-----------------------------------

Empregadores	<p>Aumento da segurança jurídica na aplicação da norma;</p> <p>Economia resultante de adequações na implementação da norma;</p> <p>Redução de rotatividade e absenteísmo;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais dos estabelecimentos;</p> <p>Possibilidade de tratamento diferenciado para microempreendedor individual - MEI;</p> <p>Redução de conflitos de interpretação e aplicação da NR 05;</p> <p>Aumento do nível de conhecimento da norma.</p>	Custos de conformidade legal
Trabalhadores	<p>Aumento da segurança jurídica na aplicação da norma;</p> <p>Maior efetividade na prevenção dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais dos estabelecimentos;</p>	

	Aumento do nível de conhecimento da norma.	
Inspeção do Trabalho	<p>Clareza sobre os requisitos normativos da CIPA;</p> <p>Menor imposição de sanções;</p> <p>Orientação sobre as regras de interpretação e conduta da Inspeção do Trabalho em relação à NR05;</p> <p>Plano específico de fiscalização sobre NR05.</p>	Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal.
Profissionais de SST	<p>Maior clareza sobre os requisitos da NR05;</p> <p>Maior efetividade na aplicação da norma;</p> <p>Aumento do nível de conhecimento da norma.</p>	
Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)	Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS)	
Sociedade	Melhoria das ações de prevenção dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;	

	Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS);	
--	---	--

A partir dessa análise dos impactos positivos e negativos resumiu-se de forma qualitativa o nível de contribuição de cada alternativa para o atingimento dos objetivos propostos. Utilizamos uma classificação que compreende 7 (sete) níveis de impacto, sendo que os sinais expressam tanto as consequências quanto a probabilidade.

TABELA 16 – CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE IMPACTO.

Níveis de impacto	Símbolo
Alto Positivo	+++
Médio Positivo	++
Pequeno Positivo	+
Neutro	0
Pequeno Negativo	-
Médio Negativo	--
Alto Negativo	---

Na Tabela 17, encontram-se as alternativas e o respectivo nível de contribuição, de acordo com a avaliação qualitativa realizada:

TABELA 17 – NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Alternativas	NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO
Normativa + Não Normativas	+++
Normativa	++
Não Normativas	+
Não Ação	0

A partir dos impactos mencionados no quadro da Tabela 17, podemos verificar a alternativa que possui mais impactos positivos. Conforme observa-se, ao combinar as alternativas normativa e não normativa, elimina-se a maioria dos impactos negativos, resultando num conjunto de ações com maior impacto positivo frente aos objetivos estabelecidos.

Capítulo VIII - Participação Social



VIII. Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social

(inciso VIII do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

Quanto ao processo de participação social, não houve coleta de informações ou sugestões a respeito de parte dessa AIR ou sobre o relatório de AIR como um todo.

Cabe relatar que a participação social referente à AIR é facultativa nos termos do Decreto nº 10.411, de 2020. O próprio inciso VIII do art. 6º menciona “eventuais” processos de participação social. Já o art. 8º não deixa dúvidas ao mencionar que “o relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica (...)”.

A realização de consulta pública é obrigatória somente para as agências reguladoras, nos termos do art. 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Destaque-se, como já informado no item II deste relatório, que em relação às normas de segurança e saúde no trabalho o processo de consulta às partes interessadas no Brasil ocorre por meio da CTPP, composta pela representação de trabalhadores, empregadores e governo, nos termos do Decreto nº 9.944 de 30 de julho de 2019.

Capítulo IX - Experiência Internacional



IX. Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado

(inciso IX do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

Esta etapa tem como objetivo mapear a experiência internacional e o tratamento aplicado em outros países ao tema. Neste capítulo apresentaremos os ordenamentos de diversos países da América Latina e da Europa, que regem as Comissões e Comitês de Prevenção de Acidentes.

Na Argentina, a constituição da Comissão de Prevenção de Acidentes está prevista no Decreto Nacional 249/2007 (art. 23 a 31), sendo obrigatória apenas no setor de mineração. Os representantes possuem mandato de 2 (dois) anos e a capacitação deve ocorrer logo após a nomeação. A composição dos representantes é paritária, indicados pela Associação de Mineiros (A.O.M.A). As atribuições da comissão são semelhantes às da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, previstas na NR 05, e os representantes possuem o direito de acompanhar a Inspeção do Trabalho durante as inspeções.

No Chile, o embasamento legal para constituição do comitê está na Lei 16.744/1968 (art. 66 e seguintes) e Decreto 54/1969. A constituição é obrigatória para estabelecimentos com mais de vinte e cinco empregados, a eleição ocorre através de voto secreto e o mandato dos representantes é de dois anos. A composição do comitê é paritária, composta de três membros designados pelo empregador e 3 três membros escolhidos pelos trabalhadores, sendo o Chefe do Serviço de Prevenção de Riscos membro nato, mas proibido de presidir a comissão. As atribuições do comitê são semelhantes às da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, previstas na NR 05. A capacitação dos membros deve ser realizada

previamente, ofertada pelo Serviço Nacional de Saúde, pelo administrador de seguro contra riscos de acidentes de trabalho ou pelo integrante do Serviço de Prevenção de Riscos da empresa/organização.

Na Espanha, os Comitês de Segurança e Saúde no Trabalho nas empresas/organizações são obrigatórios de acordo com o Real Decreto 1, de 24 de março de 1995, a partir de cinquenta trabalhadores, devendo ser composto por dois delegados de prevenção. Os representantes do Comitê de Segurança e Saúde no Trabalho aumentam de acordo com o número de trabalhadores, alcançando o máximo de oito delegados de prevenção, para empresas/organizações com quatro mil e um ou mais trabalhadores. Para empresas/organizações com até trinta trabalhadores o delegado de prevenção é o delegado de pessoal, e nas empresas/organizações de trinta e um a quarenta e nove trabalhadores o delegado de prevenção será escolhido entre um dos três delegados de pessoal. Os Comitês de Segurança e Saúde devem realizar reuniões trimestrais e os delegados de prevenção devem ser treinados para o exercício das suas funções.

Em Portugal, os Comitês de Segurança e Saúde no Trabalho estão regulamentados através da Lei nº 201/2019. Empresas/Organizações com até sessenta trabalhadores devem constituir um comitê com um representante. Os representantes do Comitê de Segurança e Saúde no Trabalho aumentam de acordo com o número de trabalhadores, alcançando o máximo de sete representantes para empresas/organizações com mais de um mil e quinhentos trabalhadores, salvo disposição contrária prevista em instrumento de regulamentação coletiva aplicável. Os representantes dos trabalhadores para a segurança e a saúde no trabalho são eleitos pelos trabalhadores por voto direto e secreto, segundo o princípio da representação proporcional pelo método de Hondt (voto em lista e eleição proporcional). Os representantes possuem mandato de três anos, não possuem

estabilidade no emprego e devem receber formação permanente para o exercício das suas funções.

Na Itália a representação dos trabalhadores nas questões de segurança no trabalho está regulamentada através do Decreto Legislativo 81, de 09/04/2008, Seção VII – Consulta e Participação dos Representantes dos Trabalhadores. A constituição de representantes da segurança dos trabalhadores é obrigatória para todas as empresas/organizações. Para empresas/organizações de produção com até quinze trabalhadores os representantes são eleitos diretamente pelos trabalhadores. Já para as empresas/organizações de produção com mais de quinze trabalhadores, os representantes são eleitos ou designados pelos representantes sindicais. O número de representantes e a forma de representação são definidos em negociação coletiva. Para as demais empresas/organizações, a representação deve ser de um representante para cada grupo de duzentos trabalhadores. A formação inicial dos representantes deve ter carga horária de 64h e a capacitação periódica anual de 8h.

Denota-se, portanto, que diversos países possuem comissões representativas dos trabalhadores para realizar ações preventivas de segurança e saúde no trabalho, objetivando reduzir os acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.

Capítulo X - Efeitos e Riscos



X. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo

(inciso X do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

Neste capítulo, serão identificados os principais riscos decorrentes da revisão da NR 05 por se tratar de alternativa que visa à alteração de ato normativo.

Os efeitos (possíveis impactos) da revisão da norma já foram analisados anteriormente no capítulo VII. Como visto, a revisão da NR 05 é a alternativa que apresenta mais impactos positivos do que negativos para a sociedade e para os atores envolvidos.

Para facilitar a compreensão da análise de risco, é importante reproduzir alguns conceitos expostos na ANBT NBR ISO 31000:

- **Risco:** um efeito da incerteza nos objetivos. Também pode ser definido como a possibilidade de que alguém seja prejudicado ou algo seja danificado ou experimente algum efeito adverso por estar exposto a algum perigo.
- **Perigo ou fonte de risco** é um objeto, uma ação ou uma atividade que, individualmente ou de maneira combinada, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco.
- **Probabilidade** refere-se à possibilidade, à frequência de que o risco se materialize.
- **Severidade ou gravidade do efeito ou impacto do risco** descreve o dano aos atores afetados e à sociedade em conjunto que resulta do risco, caso aconteça e conforme aconteça.

- **Efeito, dano esperado ou nível do risco** é a magnitude do risco que se calcula multiplicando a probabilidade do risco pela severidade do seu efeito. O resultado reflete o custo social do risco, considerando a probabilidade de que ele possa acontecer.

Os riscos em relação ao processo de revisão e de aplicação desta alternativa normativa tem a ver com a possibilidade dos efeitos positivos avaliados não se concretizarem ou com efeitos negativos indesejáveis que possam ocorrer com a edição do ato normativo.

Após a sua avaliação é essencial adotar uma estratégia adequada de tratamento dos riscos. Partiu-se da premissa que no caso de um processo social complexo como a revisão da norma não seria possível adotar a estratégia de evitar o risco. Por isso adotou-se como estratégia principal a previsão de medidas de mitigação do risco, que foram incorporadas no capítulo XII - Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida.

Para os riscos que foram avaliados como baixos ou pequenos, considerou-se conveniente simplesmente aceitar a existência do risco. Por exemplo, no caso do risco de aumento dos custos de conformidade, avaliou-se que a severidade seria muito pequena, tendo em vista que os empregadores já têm a obrigação legal de constituir e manter a CIPA em regular funcionamento, não importando em novos custos.

A seguir, são apresentados os riscos selecionados como mais relevantes para a presente análise com um breve resumo e avaliação.

Risco de não obtenção de consenso no diálogo social

Trata-se de risco importante do processo de discussão das propostas de alterações das normas de SST tendo em vista que pode gerar efeitos indesejados,

desde dificuldades para sua implementação até discussões judiciais sobre temas sem consenso ou sobre toda a norma em revisão.

- Severidade do dano: Alta
- Probabilidade de ocorrência: Baixa
- Nível de risco: Alto

Risco de baixa efetividade na aplicação da nova norma

Trata-se de risco que pode resultar desde o desconhecimento das mudanças da norma pelos atores envolvidos, de uma integração malsucedida com o processo de gerenciamento de riscos nos locais de trabalho, da baixa adesão voluntária à implementação da norma bem como da baixa capacidade de fiscalização dos órgãos estatais.

- Severidade do dano: Alto
- Probabilidade de ocorrência: Baixa
- Nível de risco: Alto

Risco da CIPA não contribuir para a redução de acidentes e adoecimentos

Esse é o risco de implementação mais importante, pois se refere à finalidade da norma. Pode resultar da baixa efetividade na aplicação da norma, da falta de interesse e de autonomia dos integrantes da CIPA, mas também de externalidades não diretamente relacionadas à aplicação da norma, como fatores econômicos, sociais e ambientais.

- Severidade do dano: Alto

- Probabilidade de ocorrência: Média
- Nível de risco: Alto

Na Tabela 18, são apresentadas as propostas de medidas para mitigar os riscos considerados relevantes que devem constar no plano de implementação, no capítulo XII dessa análise. Cabe destacar que, além das medidas de mitigação, esses riscos devem ser acompanhados de forma permanente durante o processo de discussão da norma e de sua aplicação futura pela SIT.

TABELA 18 – RISCOS E POSSÍVEIS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Risco	Nível do risco	Possíveis medidas de mitigação
a) Risco de não obtenção de consenso no diálogo social	ALTO	Aprofundamento do diálogo social; Estímulo à busca incansável do consenso no processo de participação tripartite.
b) Risco de baixa efetividade na aplicação da nova norma	ALTO	Plano de comunicação; Materiais e eventos de divulgação; Planejamento estratégico da ação da fiscalização; Orientar sobre a integração com o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais; Diálogo social com os agentes diretamente afetados: empregadores e trabalhadores.
c) Risco da CIPA não contribuir para	ALTO	Buscar efetividade na aplicação da norma;

redução de acidentes e adoecimentos		Monitorar externalidades e prever planos de contingências, quando for o caso.
--	--	---

Capítulo XI - Comparação das Alternativas



XI. Comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado

(inciso XI do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

Neste tópico, será realizada a comparação das alternativas consideradas no capítulo VI deste relatório, quais sejam:

NÃO AÇÃO

Manter o atual texto e contexto da NR 05: não realizar qualquer alteração normativa ou qualquer ação não normativa, ou seja, simplesmente manter o atual “status quo” e o texto normativo da NR 05 vigente atualmente (Portaria SSST n.º 08, de 23 de fevereiro de 1999), com suas alterações posteriores publicadas.

NORMATIVAS

Revisão da NR 05: realizar a revisão geral do texto da NR05, atualizando-o ao atual contexto do mundo do trabalho, solucionando possíveis conflitos normativos e oferecendo segurança jurídica na sua aplicação.

NÃO NORMATIVAS

Atualizar o Manual da CIPA – NR 05: realizar a atualização do manual de aplicação da NR 05, visando uma interpretação conforme as mudanças normativas da NR 01, NR04 e demais NR.

Fiscalização sobre a CIPA: aumentar a ação direta do Governo Federal por meio da fiscalização pela Auditoria-Fiscal do Trabalho com foco prioritário na NR 05.

Plano de comunicação sobre NR 05: elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização sobre a importância da CIPA e aumentar o cumprimento voluntário da NR05.

A partir das diversas situações apresentadas nos capítulos anteriores, buscando o enfrentamento do problema regulatório e o alcance dos objetivos desejados, foi realizada uma ampla identificação das diferentes possibilidades de se tratar o problema.

Conforme demonstraremos, foi levado em consideração as alternativas abaixo para verificar qual o melhor caminho para a resolução do problema regulatório:

NÃO AÇÃO

ALTERNATIVA NÃO NORMATIVA

ALTERNATIVA NORMATIVA

ALTERNATIVA NORMATIVA + NÃO NORMATIVA

A comparação entre alternativas pode ser realizada por diversos métodos, cada um deles possui suas vantagens e desvantagens. Sendo assim, não existe um único método correto, que possa ser mais bem aplicado em todas as situações, e sim métodos mais adequados conforme as especificidades de cada caso, a disponibilidade de dados e de tempo e a necessidade de se realizar uma análise proporcional.

Na elaboração desta análise, tecnicamente, optou-se por adotar a Análise Multicritério (AMC), metodologia específica para aferição da razoabilidade do impacto econômico. A AMC é considerada uma técnica quali-quantitativa, que agrega características de técnicas qualitativas, como a utilização de grupos de

discussão e técnicas de brainstorming, e de técnicas quantitativas, como a utilização de escalas e pesos para os diferentes indicadores do modelo.

Entre as diversas técnicas de AMC que podem ser utilizadas para identificação da melhor opção regulatória, adotaremos para esse fim a metodologia de Processo de Hierarquia Analítica (Analytic Hierarchy Process - AHP) para mapear os impactos de sua atuação regulatória.

Cumprido destacar, o AHP é uma técnica para a comparação dos impactos das opções regulatórias que auxilia o tomador de decisão a lidar com problemas complexos em um contexto com muitas incertezas, sendo uma alternativa viável aos métodos quali-quantitativos de AIR, uma vez que permite uma aproximação sistemática para a aplicação de critérios, subjetivos ou qualitativos, para a tomada de decisão, em um ambiente com uma grande quantidade de informações complexas.

XI.1 Estruturação da metodologia AHP

A ideia central da teoria da análise hierárquica introduzida pelo método AHP é a redução do estudo de sistemas a uma sequência de comparações aos pares de critérios. Nesta etapa do processo, as alternativas são comparadas par a par em relação a cada critério. Para tanto, utiliza-se a Tabela 19 abaixo, que mostra a escala de comparação empregada no método, a qual determina qual critério ou alternativa é melhor e quão melhor é com relação ao par.

TABELA 19 – ESCALA DE COMPARAÇÃO AHP

INTENSIDADE	DEFINIÇÃO
-------------	-----------

Escala numérica	Escala qualitativa	
9	Extremamente mais importante	A evidência favorecendo uma das atividades é a maior possível, com o mais alto grau de segurança
7	Muito mais importante	Uma atividade é muito fortemente favorecida, sendo sua dominância evidenciada na prática
5	Mais importante	Experiência e juízo favorecem fortemente uma atividade com relação à outra
3	Moderadamente mais importante	Experiência e juízo favorecem levemente uma atividade com relação à outra
1	Igualmente importante	Os critérios contribuem igualmente para o objetivo
2, 4, 6, 8	Importâncias intermediárias	Quando os demais descritores da escala não são suficientes para distinção entre os critérios

FONTE: Adaptação da Escala fundamental de Saaty [SAATY 1980] - **SAATY, T. L (1980), The Analytic Hierarchy Process. New York: McGraw-Hill International.**

XI.2 Critérios

A utilização do AHP começa pela definição critérios relevantes para atingir os objetivos definidos e que permitam a comparação do desempenho de cada alternativa em avaliação.

No contexto desta AIR foram estabelecidos os seguintes critérios:

TABELA 20 – CRITÉRIOS

Critérios
<ul style="list-style-type: none"> • PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA • SEGURANÇA JURÍDICA • CUSTOS

Destacamos que a **proteção à saúde e à vida** e a segurança jurídica são critérios diretamente relacionados ao objetivo principal desta AIR, mais especificamente, **fortalecer a atuação da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes na prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, aumentando a segurança jurídica na aplicação da norma.**

Já os **custos** são avaliados em função do conjunto de ações a fim de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares, não se tratando dos benefícios diretos e indiretos deste atendimento legal, tampouco dos custos da administração pública e dos acidentes do trabalho e suas repercussões.

Cabe esclarecer que a **segurança jurídica** consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida, ou seja, a estabilidade das relações jurídicas, e o aspecto da proteção à confiança ou confiança legítima. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob a aplicação da norma deverão perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

A partir do momento em que os critérios estão construídos, avaliaremos os critérios por meio da comparação, de duas a duas, dentro da escala de comparação, conforme será detalhado nas tabelas abaixo.

TABELA 21 – TABELA DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS

Comparação entre critérios		
Proteção à saúde e à vida	Muito mais importante (7)	Custos
Proteção à saúde e à vida	Igualmente importante (1)	Segurança jurídica
Custos	Menos importante (1/5)	Segurança jurídica

TABELA 22 – MATRIZ DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Segurança jurídica	Custos
Proteção à saúde e à vida e à vida	1	1	7
Segurança jurídica	1	1	5
Custos	1/7	1/5	1

Uma vez atribuídos pesos a cada critério, deve-se normalizar a tabela. Isso é feito por meio da divisão de cada peso atribuído aos critérios pelo somatório dos pesos por coluna, como se vê nas tabelas a seguir:

TABELA 23 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – PRIMEIRA ETAPA

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Segurança jurídica	Custos
Proteção à saúde e à vida	1	1	7

Segurança jurídica	1	1	5
Custos	1/7	1/5	1
Total	2,14	2,20	13,00

TABELA 24 - NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ - SEGUNDA ETAPA

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Segurança jurídica	Custos
Proteção à saúde e à vida	$1/(2,14) = 0,4667$	$1/(2,20) = 0,4545$	$7/13 = 0,5385$
Segurança jurídica	$1/(2,14) = 0,4667$	$1/(2,20) = 0,4545$	$5/13 = 0,3846$
Custos	$(1/7)/(2,14) = 0,0667$	$(1/5)/(2,20) = 0,0909$	$1/13 = 0,0769$

A determinação da contribuição de cada critério na avaliação global é calculada a partir do vetor de Prioridade ou vetor de Eigen. O vetor de Prioridade apresenta os pesos relativos entre os critérios e é obtido através da média aritmética dos valores de cada um dos critérios, conforme apresentado nas tabelas abaixo:

TABELA 25 - CÁLCULO DO VETOR DE PRIORIDADE

Objetivo	Cálculo do Vetor	Vetor de Prioridade (Média de Cada Linha)

Proteção à saúde e à vida	$(0,4667 + 0,4545 + 0,5385)/3 = 0,4866$	0,4866
Segurança jurídica	$(0,4667 + 0,4545 + 0,3846)/3 = 0,4353$	0,4353
Custos	$(0,0667 + 0,0909 + 0,0769)/3 = 0,0782$	0,0782

TABELA 26 – TABELA MATRIZ COMPARATIVA DE CRITÉRIOS

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Segurança jurídica	Custos	Prioridade
Proteção à saúde e à vida	1	1	7	49%
Segurança jurídica	1	1	5	44%
Custos	1/7	1/5	1	8%

Assim, obtemos os pesos relativos entre os critérios, restando evidente que o critério de Proteção à saúde e à vida é o critério principal com maior peso em comparação com os outros critérios, seguido de perto pelo critério de segurança jurídica, de acordo com os objetivos que se pretendem alcançar.

TABELA 27 – TABELA DE PESOS DE CADA UM DOS CRITÉRIOS

Cré debates	Pesos
Proteção à saúde e à vida	49%
Segurança jurídica	44%
Custos	8%

Em seguida é preciso verificar a inconsistência dos dados. A verificação visa demonstrar se os tomadores de decisão foram consistentes nas suas opiniões para a tomada de decisão.

Exemplificativamente, se o critério C1 é mais preferível que C2 e C2 é mais preferível que C3, seria inconsistente afirmar que C3 é mais preferível que C1. Assim, o cálculo do índice de consistência é dado pela seguinte equação:

$$CI = \frac{\lambda_{Máx} - n}{n - 1}$$

onde CI é o índice de consistência, n é o número de critérios avaliados e $\lambda_{Máx}$ o número principal de Eigen ($\lambda_{Máx}$).

O número principal de Eigen ($\lambda_{Máx}$) é obtido calculando-se o somatório do produto de cada elemento da matriz de comparação pelo vetor de prioridade (Eigen) de cada critério, dividindo-se o resultado dessa expressão pelo vetor de prioridade. Em seguida, calcula-se a média aritmética, conforme demonstrado na sequência abaixo:

TABELA 28 – CÁLCULO DE VALOR PRINCIPAL DE EIGEN

Objetivo	Proteção à Saúde e à Vida	Segurança Jurídica	Custos	Prioridades
Proteção à Saúde e à Vida	1	1	7	0,4866
Segurança Jurídica	1	1	5	0,4353
Custos	1/7	1/5	1	0,0782

Média das Consistências	3,0192	3,0157	3,0030
--------------------------------	---------------	---------------	---------------

$$\frac{(1 \times 0,4866) + (1 \times 0,4353) + (7 \times 0,0782)}{0,4866} = 3,0192$$

$$\frac{(1 \times 0,4866) + (1 \times 0,4353) + (5 \times 0,0782)}{0,435} = 3,0157$$

$$\frac{(1/7 \times 0,4866) + (1/5 \times 0,4353) + (1 \times 0,0782)}{0,078} = 3,0030$$

Valor Principal de Eigen $\lambda_{Máx}$ =	$(3,0192 + 3,0157 + 3,0030)/3$	=	3,0126
--	--	----------	---------------

Assim, uma vez encontrado o valor principal de Eigen ($\lambda_{Máx}$), basta aplicar os valores na fórmula equação para se calcular o índice de consistência (CI).

$$CI = \frac{\lambda_{Máx} - n}{n - 1}$$

$$CI = (\lambda_{Máx} - 3)/2 = (3,0126 - 3)/2 = 0,0063$$

Por sua vez, para verificar se o valor encontrado do índice de consistência (CI) é adequado, Saaty propôs uma taxa de consistência (CR), que é determinada pela razão entre o valor do índice de consistência (CI) e o índice de consistência aleatória (RI), conforme a expressão:

$$CR = \frac{CI}{RI} < 0,1 \sim 10\%$$

onde, RI é um valor constante e depende da dimensão da matriz que se está comparando, ou seja, do número de critérios avaliados, conforme a tabela abaixo:

TABELA 29 – ÍNDICE DE CONSISTÊNCIA ALEATÓRIA

N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0	0	0,58	09	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

Ao se utilizar o método AHP, é desejável que a taxa de consistência (*CR*) de qualquer matriz de comparação seja menor ou igual a 0,10 (10%), o que seria considerada consistente. Quanto maior o resultado de *CR*, mais inconsistente é a matriz. Dessa forma, uma vez encontrado valores maiores que 0,10, deve-se revisar a matriz de critérios.

Destaca-se que foi realizada a verificação da consistência dos dados, sendo que o *RI* é estabelecido pelo valor de 0,58 (Valor de *RI* obtido para matrizes com dimensão da matriz $n = 3$).

$$CR = \frac{CI}{RI} < 0,1 \sim 10\%$$

$$CR = 0,0063 / 0,58 = 0,0109$$

Conforme demonstrado no cálculo acima, para o caso da Matriz Comparativa de Critérios obtivemos uma taxa de consistência (*CR*) igual a 0,011, portanto, menor que 0,10, com uma boa taxa de consistência.

XI.3 Avaliação das alternativas e critérios

Com os critérios estruturados e as prioridades dos critérios estabelecidas, pode-se determinar como cada uma das alternativas comporta-se em relação aos critérios. Da mesma forma que foi realizada para a priorização dos critérios, as alternativas serão confrontadas duas a duas dentro de cada um dos critérios estabelecidos, nesse sentido, apresentamos as alternativas resumidas na Tabela 29 abaixo:

TABELA 30 - ALTERNATIVAS

	Alternativas
ALTERNATIVA 1	Normativa + Não Normativa
ALTERNATIVA 2	Normativa
ALTERNATIVA 3	Não Normativa
ALTERNATIVA 4	Não Ação

COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA

Determinaremos como cada uma das alternativas se comporta em relação ao critério de Proteção à saúde e à vida. Primeiramente, como será demonstrado nas tabelas abaixo, realizaremos a ordenação das alternativas por meio da comparação duas a duas, dentro da escala de comparação.

TABELA 31 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA

Comparação entre alternativas		
Proteção à saúde e à vida		
Normativa + Não Normativa	Mais importante	Normativa
Normativa + Não Normativa	Muito mais importante	Não Normativa
Normativa + Não Normativa	Extremamente mais importante	Não Ação
Normativa	Moderadamente mais importante	Não Normativa
Normativa	Muito mais importante	Não Ação
Não Normativa	Moderadamente mais importante	Não Ação

TABELA 32 – TABELA DE MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: PROTEÇÃO A SAÚDE

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Prioridade
Alternativa 1	1	5	7	9	0,632
Alternativa 2	1/5	1	3	7	0,227
Alternativa 3	1/7	1/3	1	3	0,097
Alternativa 4	1/9	1/7	1/3	1	0,044

Apresenta-se na Tabela 32 abaixo, os pesos de cada uma das alternativas para o critério estudado:

TABELA 33 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS PARA O CRITÉRIO PROTEÇÃO A SAÚDE E A VIDA

Proteção à saúde e à vida e à vida	
Alternativas	Pesos
Normativa + Não Normativa	63,2%
Normativa	22,7%
Não Normativa	9,7%
Não Ação	4,4%
CR	0,077

Destaca-se que a taxa de consistência (CR) obtido para a Matriz Comparativa acima foi de (CR) igual a 0,077, portanto, menor que 0,10, com uma boa taxa de consistência.

COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: SEGURANÇA JURÍDICA

Determinaremos como cada uma das alternativas comporta-se em relação ao critério de Segurança Jurídica. Primeiramente, realizaremos a ordenação das alternativas por meio da comparação duas a duas dentro da escala de comparação.

TABELA 34 - TABELA DE COMPARAÇÃO ALTERNATIVAS X SEGURANÇA JURÍDICA

Comparação entre alternativas		
Segurança jurídica		
Normativa + Não Normativa	Igualmente importante	Normativa
Normativa + Não Normativa	Mais importante	Não Normativa
Normativa + Não Normativa	Mais importante	Não Ação
Normativa	Muito mais importante	Não Normativa
Normativa	Muito mais importante	Não Ação
Não Normativa	Igualmente importante	Não Ação

TABELA 35 - TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Prioridade
Alternativa 1	1	1	5	5	0,383
Alternativa 2	1	1	7	7	0,452
Alternativa 3	1/5	1/7	1	1	0,074
Alternativa 4	1/5	1/7	1	1	0,074

Apresenta-se na tabela abaixo para o critério estudado os pesos de cada uma das alternativas:

TABELA 36 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA

Segurança jurídica	
Alternativas	Pesos
Normativa + Não Normativa	38,3%
Normativa	45,2%
Não Normativa	7,4%
Não Ação	7,4%
CR	0,006

Conforme observa-se, quando as alternativas são comparadas apenas com o critério de segurança jurídica a alternativa normativa prevalece sobre as demais, inclusive sobre a combinação de alternativas.

Destaca-se que a taxa de consistência (CR) obtida para a Matriz Comparativa acima foi de um (CR) igual a 0,006, portanto, menor que 0,10, com uma boa taxa de consistência.

COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: CUSTOS

Determinaremos agora como cada uma das alternativas comporta-se em relação ao critério de Custos. Primeiramente, realizaremos a ordenação das alternativas por meio da comparação duas a duas dentro da escala de comparação.

TABELA 37 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X CUSTOS

Comparação entre alternativas		
Custos		
Normativa + Não Normativa	Moderadamente menos importante	Normativa
Normativa + Não Normativa	Muito menos importante	Não Normativa

Normativa + Não Normativa Normativa Normativa Normativa Não Normativa	Extremamente menos importante Menos importante Muito menos importante Moderadamente menos importante	Não Ação Não Normativa Não Ação Não Ação
--	---	---

TABELA 38 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO CUSTOS

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Prioridade
Alternativa 1	1	1/3	1/7	1/9	0,044
Alternativa 2	3	1	1/5	1/7	0,090
Alternativa 3	7	5	1	1/3	0,291
Alternativa 4	9	7	3	1	0,574

TABELA 39 - TABELA COM OS PESOS DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO CUSTOS

Custos	
Alternativas	Pesos
Normativa + Não Normativa	4,4%
Normativa	9%
Não Normativa	29,1%
Não Ação	57,4%
CR	0,062

Repise-se, que esse critério leva em conta apenas os custos do conjunto de ações a fim de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares, não se tratando dos benefícios diretos e indiretos deste atendimento legal, nem tão pouco dos custos da administração pública e dos acidentes do trabalho e suas repercussões.

Conseqüentemente, a opção de **NÃO AÇÃO** possui maior peso, quando comparado com o critério de custos de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares.

Destaca-se que a taxa de consistência (CR) obtida para a Matriz Comparativa acima foi de um (CR) igual a 0,062, portanto, menor que 0,10, com uma boa taxa de consistência.

XI.4 Conclusão

O cruzamento de todas as alternativas com todos os critérios determina a prioridade final de cada uma das alternativas em relação ao problema regulatório e o alcance dos objetivos desejados.

O mecanismo de cálculo da prioridade final pode ser determinado pelo somatório dos produtos entre o peso de prioridade da alternativa e o peso do critério.

TABELA 40 – RESULTADO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS ANALISADOS

	PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA	SEGURANÇA JURÍDICA	CUSTOS	
Pesos	0,4866	0,4353	0,0782	PRIORIDADE FINAL
Normativa + Não Normativa	0,632	0,383	0,044	47,8%
Normativa	0,227	0,452	0,090	31,4%
Não Normativa	0,097	0,074	0,291	10,2%
Não Ação	0,044	0,074	0,574	9,8%

Após a realização da Análise Multicritério (AMC) por meio da metodologia de Processo de Hierarquia Analítica (Analytic Hierarchy Process - AHP), foi possível

realizar a Prioridade Global das Alternativas e mapear os impactos de sua atuação regulatória, resumida na tabela abaixo.

TABELA 41 – PRIORIDADE GLOBAL

Prioridade Global	
Alternativas	Pesos
Normativa + Não Normativa	47,8%
Normativa	31,4%
Não Normativa	10,2%
Não Ação	9,8%

Nesse sentido, a alternativa recomendada é uma combinação das alternativas Normativa e Não Normativa, que é composta pelas seguintes ações:

- **Revisão da NR 05:** realizar a revisão geral do texto da NR05, atualizando-o ao atual contexto do mundo do trabalho, solucionando possíveis conflitos normativos e oferecendo segurança jurídica na sua aplicação.
- **Atualização do Manual CIPA – NR 05:** realizar a atualização do manual de aplicação da NR 05, visando uma interpretação conforme as mudanças normativas da NR 01, NR 04 e demais NR.
- **Fiscalização sobre a CIPA:** aumentar a ação direta do Governo Federal por meio da fiscalização pela Auditoria-Fiscal do Trabalho com foco prioritário na NR 05.
- **Plano de comunicação sobre NR 05:** elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização sobre a importância da CIPA e aumentar o cumprimento voluntário da NR05.

Capítulo XII - Estratégia de Implementação



XII. Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida

(inciso XII do art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020)

As estratégias para a implementação devem ser realizadas com uma atuação diferenciada da Inspeção do Trabalho, precipuamente de forma preventiva e coletiva, para a prevenção de acidentes de trabalho, doenças ocupacionais e irregularidades trabalhistas, devendo envolver representantes da categoria laboral e patronal, podendo contar com a participação de outros órgãos públicos envolvidos no tema, associações setoriais e profissionais, e, até mesmo, empresas com grande representatividade no segmento e representantes dos empregados a elas vinculados.

Cumprir destacar que é aplicável o critério de dupla visita ao empregador sujeito à norma celetista quando ocorrer promulgação ou expedição de novas leis, regulamentos ou instruções ministeriais durante o período de noventa dias a contar da vigência das novas disposições normativas. Tal critério é uma condição procedimental que atribui natureza prioritariamente orientadora à atuação da Inspeção do Trabalho, quando o empregador se enquadrar nas hipóteses legais de cabimento que excepcionem a aplicação da regra do art. 628 da CLT. Por fim, devem ser seguidos os procedimentos administrativos adotados pela Inspeção do Trabalho em regulamentação específica.

Inicialmente, para a implantação da alternativa definida no capítulo anterior para o enfrentamento do problema, deve-se aplicar os procedimentos para a elaboração e revisão de normas regulamentadoras relacionadas à segurança e saúde no trabalho, conforme metodologia de regulamentação adotada pela Portaria SEPRT/ME n.º 6.399, de 2021.

Nas ações de implementação dessa alternativa constam as medidas de mitigação dos riscos avaliados no Capítulo X - Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo.

No planejamento para a implementação da alternativa, devem ser contempladas as diversas ações possíveis, com prioridade para as seguintes medidas:

- A.** Realizar a revisão geral do texto da NR 05, atualizando-o ao atual contexto do mundo do trabalho, solucionando possíveis conflitos normativos e oferecendo segurança jurídica na sua aplicação.
- B.** Capacitar os Auditores Fiscais do Trabalho, que atuam ou que pretendem atuar na atividade de Inspeção do Trabalho com foco nesse ato normativo, elaborando um Projeto Técnico-Pedagógico junto à Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT;
- C.** Realizar a atualização do manual de aplicação da NR 05, visando uma interpretação conforme as mudanças normativas da NR 01, da NR 04, demais NR e do novo texto da NR05;
- D.** Elaboração de um plano de comunicação, buscando a realização de seminários, palestras, reuniões técnicas, eventos, campanhas publicitárias, encontros e cursos para os envolvidos e para as representações das partes interessadas na atuação regulatória;
- E.** Elaboração de material de divulgação como, por exemplo, guias, manuais, cartilhas, cartazes, folders, vídeos, webinars, dentre outros, orientando inclusive sobre a integração com o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO);

F. Elaboração de planejamento de fiscalização que objetive o melhor resultado da ação fiscal e o maior nível de cumprimento da norma, contendo no mínimo: reunião prévia com a equipe de Auditores Fiscais do Trabalho para alinhamento e estabelecimento de diretrizes mínimas na ação, como procedimentos, estratégias de abordagem; lavraturas de notificação e/ou termo de compromisso; realização das fiscalizações diretas ou indiretas para a verificação do atendimento da notificação e/ou termo de Compromisso;

G. Buscar uma atuação integrada com outros órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais para compartilhamento de informações e atuação conjunta na busca de soluções para os problemas afetos a cada campo de atuação da Inspeção do Trabalho;

H. Realização de reunião técnica de acompanhamento e fechamento dos trabalhos de fiscalização com os diversos setores econômicos, com a análise crítica dos resultados alcançados e temas que foram diagnosticados durante a fiscalização;

Cabe salientar que, para a adoção dessas medidas, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, por meio da Coordenação-Geral de Segurança e Saúde no Trabalho, deve monitorar externalidades que possam impactar o processo de implementação da NR 05 e prever planos de contingências, quando for o caso, bem como discutir e elaborar indicadores para realizar o acompanhamento sistemático dos riscos analisados nesta AIR e de outros riscos que possam ser identificados durante o processo de implementação.

Capítulo XIII - Referências



XIII. Referências

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. **Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. Brasília, agosto de 2020.

BRASIL, 2019. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. **Guia de Análise de Impacto Regulatório**. Guia nº 17/2019 – versão 2, de 17/12/2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho – AEAT**. Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/dados-de-acidentes-do-trabalho>. Acesso em 22/02/2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS – RAIS**. Ano base 2019. Disponível em <http://pdet.mte.gov.br/rais>. Acesso em 22/02/2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Manual CIPA. A nova NR 5**. Brasília, 2016. Disponível em https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/manual_da_cipa.pdf. Acesso em 30/03/2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Normas Regulamentadoras**. Disponíveis em <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>. Acesso em 22/02/2021.

BRASIL. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - SEAE. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. Brasília, 2021.

EUROPEAN COMMISSION, 2017. **Better Regulation Toolbox**. Disponível em <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing->

[law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en](#). Acesso em 22/02/2021.

SAATY, T. L. **Método de Análise Hierárquica**. Tradução de Wainer da Silveira e Silva, McGraw-Hill, Makron – São Paulo, SP, 1991.



DESPACHO Nº 298/2021/STRAB/SEPRT-ME

Processo nº 19966.100910/2021-44

1. Trata-se de Análise de Impacto Regulatório – AIR (16338199), elaborada pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, para compor o processo de revisão da Norma Regulamentadora nº 05 (NR 05) – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.

2. Nos termos da [Portaria SEPRT/ME nº 6.399, de 31 de maio de 2021](#), que dispõe sobre os procedimentos para elaboração e revisão das Normas Regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho:

Art. 6º A AIR deve observar as disposições contidas no Decreto nº 10.411, de 2020.

§ 1º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos previstos § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.411, de 2020, bem como pode ser dispensada pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em decisão fundamentada, nas hipóteses do art. 4º do referido Decreto.

§ 2º A AIR será concluída por meio de **relatório aprovado pela Secretaria de Trabalho**, observado o disposto no art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020.

(...)

Art. 7º O relatório de AIR previsto no § 2º do art. 6º **será submetido ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho que decidirá**, nos termos do § 2º do art. 15 do Decreto nº 10.411, de 2020:

I - pela adoção de alternativa ou de combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa diversa daquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de inação ou soluções não normativas.

§ 1º O relatório de AIR ou a nota técnica que fundamente a dispensa de AIR será publicado em sítio específico no portal gov.br, ressalvadas as informações com restrição de acesso, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 2º Na hipótese de ser decidido pela elaboração ou revisão de NR, seguem-se os procedimentos previstos nesta Portaria.

3. Nesse sentido, a Nota Técnica SEI nº 26534/2021/ME (16331886) apresenta os fundamentos da revisão normativa pretendida, concluindo que esta é **"a melhor alternativa para a resolução de conflito normativo, a harmonização com outras normas gerais e para o preenchimento de lacunas regulamentares existentes"**.

4. Para tanto, apresenta o Relatório de AIR (16338199), com uma avaliação acerca dos impactos do processo de revisão da Norma Regulamentadora nº 05 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, definindo o problema regulatório detectado, suas causas, sua extensão e a necessidade de melhoria contínua, levando em consideração:

- a) a necessidade de harmonização com outras normas regulamentadoras;
- b) o preenchimento de lacunas para algumas situações práticas não previstas atualmente na norma, e
- c) a resolução de conflito na aplicação da norma em alguns contextos específicos, a

exemplo das atividades de construção civil.

5. Nesses termos, conforme estabelece o § 2º do art. 6º da Portaria nº 6.399, de 2021, aprovo a presente Análise de Impacto Regulatório, submetendo aos autos ao Senhor Secretário Especial de Previdência e Trabalho para que, estando de acordo, decida pela adoção da combinação de alternativas sugeridas no relatório.

6. Por fim, solicito que o Processo nº 19966.100504/2019-67 seja encerrado nessa Unidade, tendo em vista tratar de mesmo objeto.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO SILVA DALCOLMO

Secretário de Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Dalcolmo**, **Secretário(a) do Trabalho**, em 10/06/2021, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16346368** e o código CRC **3EBB4BC9**.



DESPACHO Nº 4/2021/SEPRT-ME

Processo nº 19966.100910/2021-44

1. Trata-se de Análise de Impacto Regulatório – AIR (16338199), elaborada pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, para compor o processo de revisão da Norma Regulamentadora nº 05 (NR 05) – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.

2. Nos termos do Despacho Numerado STRAB nº 298 (16346368), decido pela adoção da combinação de alternativas sugerida na Análise de Impacto Regulatório – AIR (16338199), desde que enquadradas nas atuais previsões contratuais e disponibilidades orçamentárias e financeiras vigentes.

3. À Secretaria do Trabalho, para prosseguimento nos termos da [Portaria SEPRT/ME nº 6.399, de 31 de maio de 2021](#),

Brasília, 10 de junho de 2021.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO BIANCO LEAL

Secretário Especial de Previdência e Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Bianco Leal**, **Secretário(a) Especial de Previdência e Trabalho**, em 10/06/2021, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16361087** e o código CRC **5390A234**.