

# RELATÓRIO

## ANÁLISE DE IMPACTO

## REGULATÓRIO

# NORMA REGULAMENTADORA N° 29 SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO PORTUÁRIO

**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

### Coordenação de Gestão da Informação

Flávia Carla Forner da Silveira

### EQUIPE TÉCNICA - EXECUÇÃO

Rodrigo Aoki Fuziy - **Coordenador**

Cláudio Augusto Busquetti Tarifa

Fábio Luiz Torezani Dinelli

Franklim Rabelo de Araújo

Mauro Costa Cavalcante Filho

Emanuel Carvalho Lima

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 (SST), 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 NR.

Em 2019, a partir das diretrizes de harmonização, desburocratização e simplificação, foi apresentada durante a 97ª Reunião Ordinária da CTPP, realizada em 04 e 05 de junho de 2019, uma agenda regulatória para revisão das NR. Nessa ocasião, a proposta de revisão e o respectivo calendário de implementação de 2019 foram aprovados pelas bancadas de trabalhadores e empregadores.

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 Norma Regulamentadora nº 29 (NR 29) 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 29 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 neste 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.

Prefácio.....	2
1. Sumário Executivo .....	8
2. Identificação do Problema Regulatório .....	13
2.1. Introdução.....	13
2.2. Do Contexto Histórico da Regulamentação da NR 29 .....	15
2.3. Acidentes de Trabalho no setor Portuário.....	18
2.4. Principais não conformidades identificadas pela Inspeção do Trabalho .....	27
2.5. Caracterização do Problema Regulatório .....	41
3. Identificação dos Agentes Afetados.....	48
3.1. Introdução.....	48
3.2. Empresas do Setor .....	51
3.3. Trabalhadores.....	61
4. Identificação da Fundamentação Legal.....	69
5. Definição dos Objetivos a Serem Alcançados.....	73
6. Descrição das alternativas .....	78
7. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas .....	80
8. Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social .....	90
9. Experiência Internacional.....	91
10. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo .....	97
11. Comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado .....	101
11.1. Estruturação da metodologia AHP .....	103
11.2. Critérios.....	104
11.3. Avaliação das alternativas e critérios .....	111
11.4. Conclusão.....	117
12. Indicação da estratégia para implementação da alternativa sugerida .....	119
13. Referências .....	122

# LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ÁRVORE DO PROBLEMA REGULATÓRIO .....	13
FIGURA 2- ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS OCUPACIONAIS EM 2019, POR UF .....	20
FIGURA 3 – ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS EM 2019 COM MAIS DE 15 DIAS .....	21
FIGURA 4 - ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS OCUPACIONAIS EM 2019 POR CBO.....	22
FIGURA 5 - ACIDENTES POR CAPÍTULO DA CID .....	22
FIGURA 6 - ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS OCUPACIONAIS - PARTES DO CORPO ATINGIDA EM 2019.....	23
FIGURA 7 – ACIDENTES - AGENTES CAUSADORES EM 2019 .....	24
FIGURA 8 – ACIDENTES - SITUAÇÃO GERADORA EM 2019.....	25
FIGURA 9 – ACIDENTES - NATUREZA DA LESÃO EM 2019 .....	25
FIGURA 10 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES, POR ANO – SETOR PORTUÁRIO .....	30
FIGURA 11 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES EM 2019, POR UF – SETOR PORTUÁRIO.....	31
FIGURA 12 – IRREGULARIDADES TRABALHISTAS DETECTADAS EM 2019, POR UF....	32
FIGURA 13 – IRREGULARIDADES DA NR 29 DETECTADAS EM 2019, POR UF .....	32
FIGURA 14 – IRREGULARIDADES DA NR 29 MAIS FREQUENTES DETECTADAS EM 2019.....	33
FIGURA 15 - GRO X DE MAIS NR .....	43
FIGURA 16 - MACROPROCESSOS X DOCUMENTOS DO GRO.....	43
FIGURA 17 – PROBLEMA REGULATÓRIO.....	47
FIGURA 18 – MOVIMENTAÇÃO DE CARGA 2018/2019.....	53
FIGURA 19 – MOVIMENTAÇÃO NOS PORTOS ORGANIZADOS.....	53
FIGURA 20 – MOVIMENTAÇÃO NOS PORTOS PRIVADOS.....	54
FIGURA 21 – DIAGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS .....	59
FIGURA 22 – TRABALHADORES - ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA EM 2018 .....	64
FIGURA 23 – TRABALHADORES – OPERADORES PORTUÁRIOS EM 2018.....	65
FIGURA 24 – TRABALHADORES - OGMO.....	66

# LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - IRREGULARIDADES DA NR 29 DETECTADAS EM 2019 .....	34
TABELA 2 – SERVIÇOS DE ENTRADA E SAÍDA DOS NAVIOS .....	55
TABELA 3 – SERVIÇOS DE MANUSEIO DE CARGA .....	57
TABELA 4 – SERVIÇOS COMPLEMENTARES PARA ARMADORES .....	57
TABELA 5 – SERVIÇOS COMPLEMENTARES AOS DONOS DE MERCADORIAS .....	58
TABELA 6 – NÍVEL DE IMPACTO .....	81
TABELA 7 - ALTERNATIVA NORMATIVA: REVISÃO DA NR 29 .....	81
TABELA 8 - ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS .....	83
TABELA 9 - ALTERNATIVA NORMATIVA + ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS.....	85
TABELA 10 - CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE IMPACTO. ....	88
TABELA 11 - NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DAS ALTERNATIVAS.....	89
TABELA 12 - RISCOS E POSSÍVEIS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO .....	100
TABELA 13 - ESCALA DE COMPARAÇÃO AHP .....	103
TABELA 14 – CRITÉRIOS .....	105
TABELA 15 – COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS .....	106
TABELA 16 –MATRIZ DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS .....	106
TABELA 17 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – PRIMEIRA ETAPA .....	106
TABELA 18 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – SEGUNDA ETAPA .....	107
TABELA 19 – CÁLCULO DO VETOR DE PRIORIDADE .....	107
TABELA 20 – MATRIZ COMPARATIVA DE CRITÉRIOS .....	108
TABELA 21 - PESOS DE CADA UM DOS CRITÉRIOS.....	108
TABELA 22 – CÁLCULO DE VALOR PRINCIPAL DE EIGEN .....	109
TABELA 23 – ÍNDICE DE CONSISTÊNCIA ALEATÓRIA.....	110
TABELA 24 – ALTERNATIVAS.....	111
TABELA 25 – COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA.....	112
TABELA 26 – MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: PROTEÇÃO A SAÚDE .....	112
TABELA 27 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS PARA O CRITÉRIO PROTEÇÃO A SAÚDE E A VIDA.....	113
TABELA 28 – COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X CUSTOS .....	113
TABELA 29 – MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO CUSTOS .....	114
TABELA 30 – PESOS DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO CUSTOS.....	114
TABELA 31 – COMPARAÇÃO ALTERNATIVAS X SEGURANÇA JURÍDICA .....	115

TABELA 32 – MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA.....	115
TABELA 33 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA .....	116
TABELA 34 – RESULTADO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS ANALISADOS.....	117
TABELA 35 – PRIORIDADE GLOBAL .....	117





# 1. 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 exposição dos trabalhadores aos perigos existentes nas operações e instalações portuárias, sem uma devida gestão dos riscos ocupacionais, que leve em consideração os diferentes tipos de perigos, embarcações e cargas.**

O referido problema 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.

Os riscos das atividades portuárias estão intrinsecamente ligados à cadeia de movimentação de passageiros e de cargas, na armazenagem e transporte destinado ou recebido do transporte aquaviário,

compreendendo as execuções das operações portuárias e tarefas de apoio correlacionadas, tanto a bordo das embarcações quanto em terra.

A variação dos riscos depende da natureza da carga, do tipo, da forma, do local e da quantidade relacionada tanto ao transporte quanto a armazenagem nos portos, nas instalações portuárias, em terminais retroportuários e nas demais áreas e recintos previstos no campo de aplicabilidade da norma.

Em relação às causas relacionadas ao problema regulatório destacam-se: **desarmonia normativa e lacunas de requisitos.**

### Quais objetivos que se pretende alcançar?

Com base no problema regulatório e no escopo regulatório da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, o objetivo fundamental consiste no estabelecimento de uma gestão eficiente e eficaz da segurança e saúde no trabalho portuário, que abranja todos os perigos existentes no setor e que leve em consideração os diferentes tipos de embarcações e cargas.

Os objetivos específicos que se pretende alcançar em relação ao problema regulatório são: 1) reduzir as lacunas de requisitos de segurança e saúde do trabalho portuário; 2) harmonizar o texto com as novas disposições de gerenciamento de riscos ocupacionais e com as demais normas de SST, bem como criar um capítulo com o Programa de Gerenciamento de Riscos Ambientais; 3) harmonizar a NR 29 com a

NORMAM e regulamentos da Autoridade Marítima; IMO; Convenção nº 152 da OIT e Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013 (Lei dos Portos); 4) reorganizar a estrutura da norma, harmonizando-a com a Portaria SIT nº 787, de 27 de novembro de 2018, conferindo-lhe uma leitura e compreensão mais objetivas, tornando mais fácil sua aplicação por parte dos profissionais de SST, trabalhadores, empregadores e agentes do Estado.

Espera-se alcançar os seguintes resultados: 1) redução dos acidentes de trabalho; 2) redução dos incidentes; 3) redução dos custos decorrentes dos acidentes e incidentes para a sociedade, governo e empresas.

### Quais alternativas foram consideradas para a solução do problema regulatório?

Além da “não ação”, que deve ser obrigatoriamente considerada, foram consideradas mais duas alternativas: soluções normativas e soluções não normativas.

#### **NÃO NORMATIVAS**

- Na alternativa não normativa, ou seja, aquela que busca resolver o problema regulatório utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição pelo estado de ato normativo as ações levantadas foram: Atualização do Manual de Aplicação da NR 29;

Plano específico de fiscalização em Instalações Portuárias; Plano de comunicação sobre NR 29 (elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização para orientar os atores do setor e aumentar o cumprimento voluntário da NR 29).

### **NORMATIVA**

- Já a alternativa normativa propõe revisar a NR 29 com a eliminação de lacunas nos requisitos de proteção, harmonização e atualização da norma.

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

INSPEÇÃO  
DO TRABALHO

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, adotou-se para esse fim a

metodologia de Processo de Hierarquia Analítica (Analytic Hierarchy Process - AHP) para mapear os impactos de sua atuação regulatória.

Cumprido destacar que a 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.

Nesse sentido, concluiu-se que o critério que melhor atende aos objetivos propostos é o critério de Proteção à Saúde e à Vida, sendo que a alternativa recomendada é uma combinação das alternativas normativa (revisão da NR 29) e não normativa.

## 2. Identificação do Problema Regulatório

---

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

### 2.1. Introdução

---

Neste capítulo, será apresentado o problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas possíveis causas e sua extensão.

Por meio de uma construção analítica, busca-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.

O problema regulatório principal foi definido como **a exposição dos trabalhadores aos perigos existentes nas operações e instalações portuárias, sem uma devida gestão dos riscos ocupacionais, que leve em consideração os diferentes tipos de perigos, embarcações e cargas.**

FIGURA 1 - ÁRVORE DO PROBLEMA REGULATÓRIO

### ÁRVORE DE PROBLEMAS – AIR NR 29



Por meio de uma construção analítica, busca-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, descrevemos as seguintes abordagens:

- Apresentação do histórico sucinto da NR 29: a primeira publicação, suas atualizações e suas defasagens;
- Apresentação dos cenários de acidente de trabalho, indicando a quantidade, características dos acidentes e, se possível, a causa mais comum;

- Apresentação das principais não conformidades identificadas a partir dos Relatórios de Inspeção da fiscalização trabalhista: Autos de Infração lavrados, fiscalizações, regularizações, dentre outros aspectos.

Por fim, será apresentada a caracterização do problema regulatório, consolidando os dados apresentados, de forma a deixar evidente suas causas e consequências.

## **2.2. Do Contexto Histórico da Regulamentação da NR 29**

---

Inicialmente, cabe destacar que a exploração da atividade portuária atualmente é regida pela Lei nº 12.815, de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. A atividade também é regulada pela Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências.

A necessidade de criação de um texto de normas de segurança e saúde no trabalho para se aplicar na atividade portuária já havia sido detectada desde a década de 80, pelos fiscais da extinta Delegacia do Trabalho Marítimo (DTM), que tinham dificuldades em ver cumpridas as normas contidas na Portaria MTb nº 3214, de 1978 dos então tomadores de serviços dos trabalhadores avulsos.

Em 1990, com a ratificação pelo Brasil da Convenção nº 152 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata dos parâmetros mínimos para a segurança e saúde dos trabalhadores portuários, os técnicos da extinta Delegacia Regional do Trabalho e da Fundacentro da época desenvolveram uma série de ações junto à comunidade portuária brasileira para que fosse elaborado um texto de norma



regulamentadora que representasse as necessidades técnicas, respeitasse as peculiaridades regionais da organização do trabalho portuário e garantisse as condições mínimas de segurança e saúde aos trabalhadores do setor.

Para cumprir estes preceitos, estrategicamente foram realizados vários seminários, em diversos locais do país, com a participação de representantes de trabalhadores e de empresários. A realização em novembro de 1991, no auditório do Fundacentro/SP, do Seminário Nacional sobre Normas Regulamentadoras Portuárias, comprovou a urgência da publicação das normas, como instrumento capaz de gerar uma ação preventiva por parte dos operadores portuários que proporcionasse a diminuição do grande número de acidentes do trabalho registrados no setor durante aquele período.

Naquela época, estava em discussão no Congresso Nacional do projeto de lei que tinha o objetivo de mudar o regime jurídico da exploração dos portos e da contratação dos trabalhadores. Isso fez com que o processo de construção da norma sofresse um atraso, pois o setor patronal e dos trabalhadores estavam em constante luta pela redação desta lei. Com a publicação da Lei nº 8.630, em 25 de fevereiro de 1993, os textos e sugestões existentes foram consolidados em uma proposta única, enviada a então Secretaria de Segurança e Saúde do Trabalho (SSST).

Em dezembro de 1995, através da portaria MTb/SSST nº 12 foi criado o Grupo de Trabalho Tripartite (GTT), cujo objetivo era discutir e aprovar um texto construído de forma consensual entre as bancadas de trabalhadores, empregadores e governo. Após várias reuniões, o GTT deu por concluído seu trabalho em junho de 1996.

O texto foi enviado para a Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho para análise e pronunciamento. Neste intervalo, o governo publicou a Medida Provisória nº 1575 (artigo 8º) que estabeleceu as competências do OGMO, do operador

portuário e do empregador, conforme o caso, em cumprir e fazer cumprir as normas concernentes à saúde e à segurança do trabalho portuário.

Em uma solenidade ocorrida em Brasília/DF na manhã do dia 29 de dezembro de 1997, com a presença de vários ministros, foi assinada a Portaria MTb/SSST nº 53, que aprovou o texto da NR 29, relativa à Segurança e Saúde do Trabalho Portuário (e publicado no Diário Oficial da União - DOU de 29 de dezembro de 1997). A Portaria de criação da NR 29 determinou ainda que o GTT realizasse reuniões periódicas de acompanhamento da implantação da norma nos portos brasileiros. Posteriormente, o GTT foi transformado em Comissão Permanente Nacional Portuária – CPNP, composta por integrantes do governo, de trabalhadores e de empregadores, da NR 29, através da Portaria nº 33, de 27 de outubro de 2002, do então Ministério do Trabalho e Emprego.

A CPNP funcionou ativamente até o final do ano de 2018, durante aproximadamente 16 anos, tendo sido extinta pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Ao longo de sua existência, a CPNP realizou diversas reuniões ordinárias, o que possibilitou alterações no texto da NR 29, por meio do modelo tripartite.

A norma foi bem estruturada quando da sua elaboração no final de 1997 sendo seguida de ajustes e atualizações nos anos que se seguiram pela atuação da CPNP, tendo a última revisão ocorrida em 2014.

Desde sua publicação, ocorreram as seguintes atualizações no texto da NR 29:

- Portaria SSST n.º 18, de 30 de março de 1998.
- Portaria SIT n.º 17, de 12 de julho de 2002.
- Portaria SIT n.º 158, de 10 de abril de 2006.

- Portaria MTE n.º 1.895, de 09 de dezembro de 2013.
- Portaria MTE n.º 1080, de 16 de julho de 2014.

## 2.3. Acidentes de Trabalho no setor Portuário

---

### 2.3.1. Apresentação

Este texto objetiva apresentar dados de acidentes no setor portuário. Neste sentido é importante frisar a importância desta análise na etapa de Reconhecimento do Problema Regulatório, já que permite tanto a mensuração da dimensão deste evento, incluindo impactos sociais e econômicos, como também o reconhecimento dos principais fatores envolvidos.

Se faz necessário destacar alguns problemas relacionados à Administração Portuária, ao OGMO e aos tomadores de serviço que contribuem diretamente para os acidentes no setor.

Os problemas de ordem coletiva mais comuns relativos à segurança e saúde no trabalho identificados e atrelados à Administração do Porto (público) são referentes à infraestrutura básica da APO: 1) vias de trânsito de pessoas e de veículos (condições do piso, sinalização horizontal e vertical, iluminação) com risco de colisões e atropelamentos; 2) Pátios, Recintos, Estacionamentos, Armazéns e Moegas (idem ao anterior); 3) Cais, Berços e Vias aquáticas: boias de sinalização, defensas, cabeços de amarração, sinalização de solo e vertical, vias de acesso como píeres, flutuantes, passarelas, rampas, escadas (guarda-corpo); aparelhos terrestres de içar (sinalização e conservação); 4) Locais de Aguardo e Repouso: estrutura, dimensionamento, distância, conservação e limpeza; 5) Instalações Sanitárias: idem ao item anterior; 6) Elaboração e Implementação do PAM e do PCE; 7) Movimentação

e segregação de Cargas Perigosas, com possibilidade de ocorrência de sinistros potenciais; 8) Cumprimento do papel de Autoridade Portuária quanto à cobrança dos regulamentos junto aos Operadores Portuários e Instalações Portuárias dentro da APO (terminais arrendados).

No caso do OGMO, os problemas identificados relativo à gestão do trabalho portuário avulso são: a efetivação do PCMSO e atestados médicos; fornecimento de EPI adequado; promoção de treinamentos e qualificações dos TPA em razão das tarefas peculiares ao tipo de operação portuária; implementação e atuação da CPATP e do SESSTP.

Quanto aos tomadores de serviço, os principais problemas são a falta de preparo ou qualificação exigida para atuar no ambiente portuário. Algumas Agências de Navegação ou Marítima ou Fornecedores promovem movimentações de carga não comercial (não mercadoria) com utilização de aparelhos terrestres de içar e com embarcação auxiliar (apoio portuário), praticando atividades de capatazia, conferência e estiva sem as devidas qualificações técnicas, habilitação e treinamentos necessários de segurança e saúde do trabalho.

Salienta-se também 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 uma das principais consequências do problema regulatório identificado.

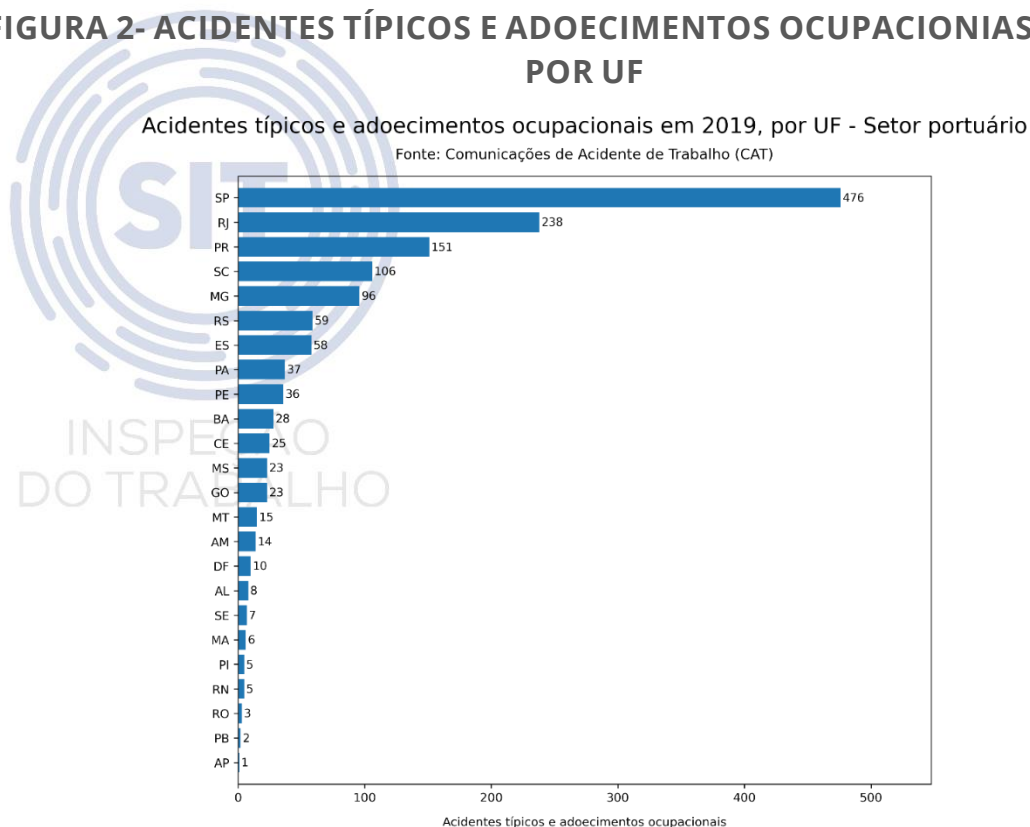
Os resultados apresentados foram extraídos do banco de dados da CAT contidos em servidores da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho e referem-se a janeiro de 2016 até julho de 2020.

### 2.3.2. Resultados

Entre janeiro de 2016 a julho de 2020 foram registrados 9.879 acidentes no setor portuário dos quais 36 foram fatais. Nota-se também que aproximadamente em 10% houve afastamento superior há 15 dias, representando eventos com maior gravidade.

Ao se analisar a ocorrência dos acidentes observa-se que eles estão concentrados em alguns estados com destaque para o Estado de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina, conforme demonstra a Figura 2.

**FIGURA 2- ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS OCUPACIONAIS EM 2019, POR UF**

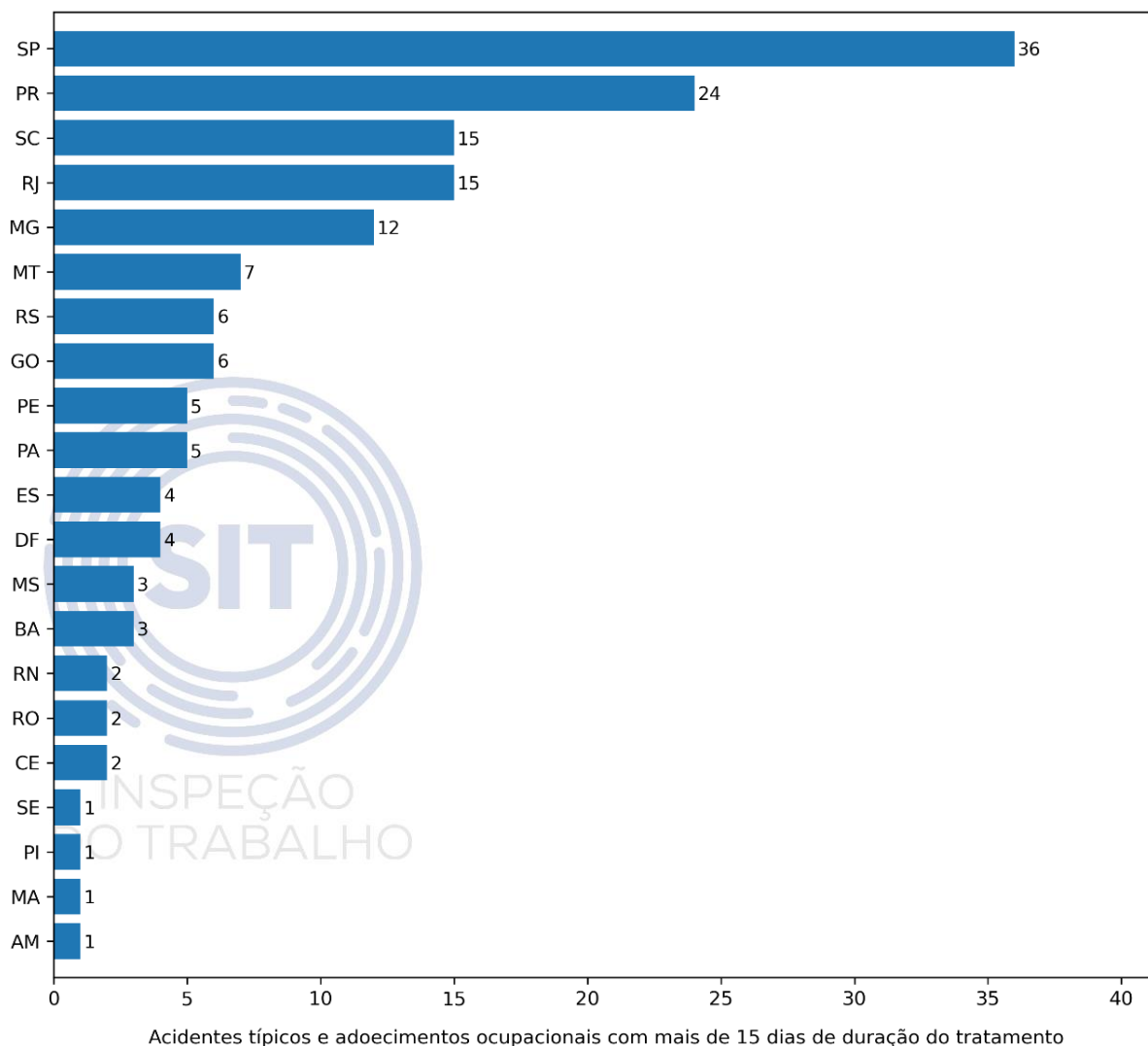


Ao se analisar acidentes com mais de 15 dias, ou seja, com maior gravidade observa-se que São Paulo permanece na primeira posição, porém o estado de Paraná e Santa Catarina subiram uma posição no ranking, conforme verificado na Figura 3.

### FIGURA 3 – ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS EM 2019 COM MAIS DE 15 DIAS

Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019 com mais de 15 dias de duração do tratamento, por UF - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)

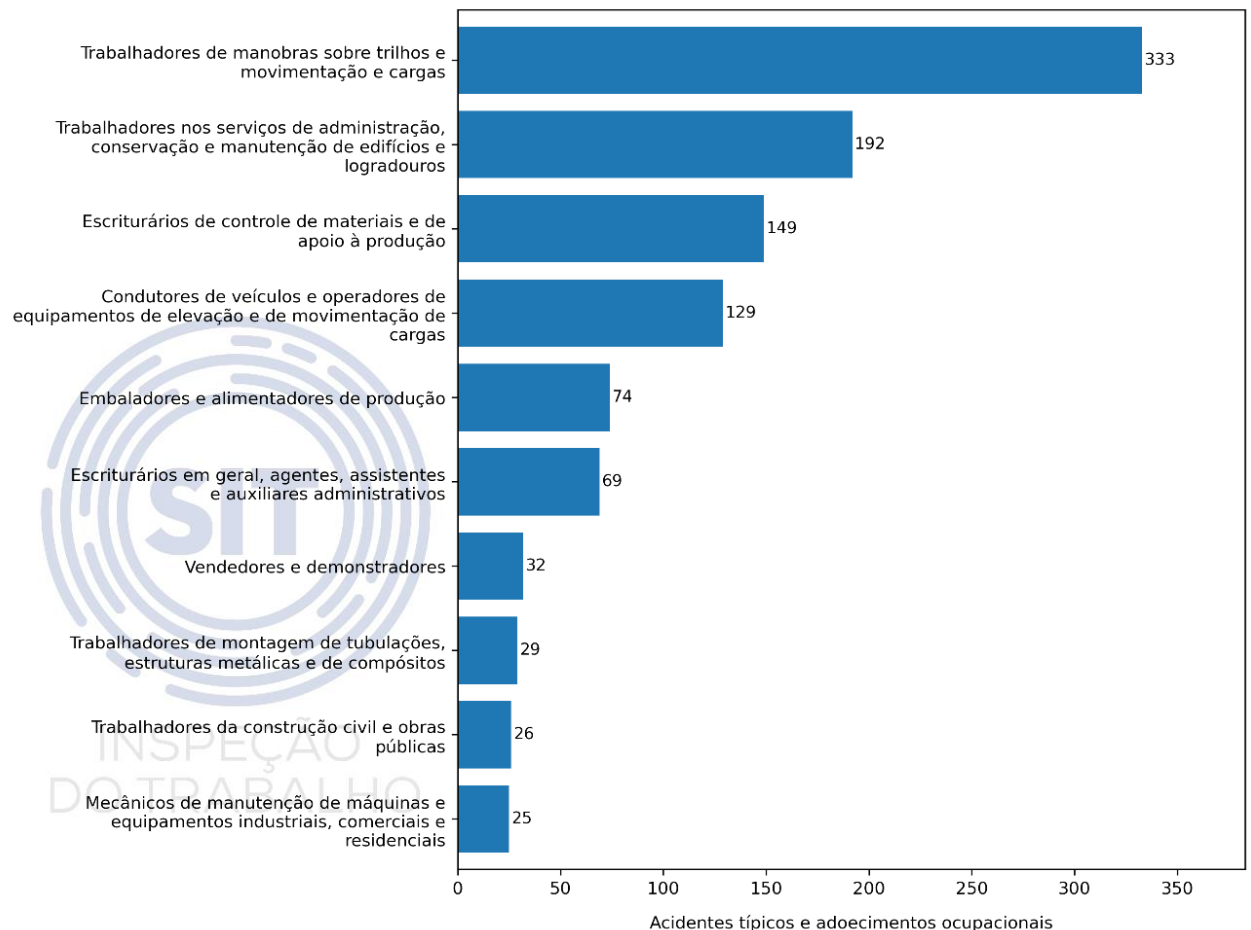


Ao analisar as ocupações deste setor observa-se que a maior parte dos acidentes foram com Trabalhadores de manobras sobre trilhos e movimentação e carga. Também são relevantes os acidentes com condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e movimentação de carga, conforme apresentado na Figura 4.

## FIGURA 4 - ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS OCUPACIONAIS EM 2019 POR CBO

Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019, por subgrupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) mais frequentes - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)

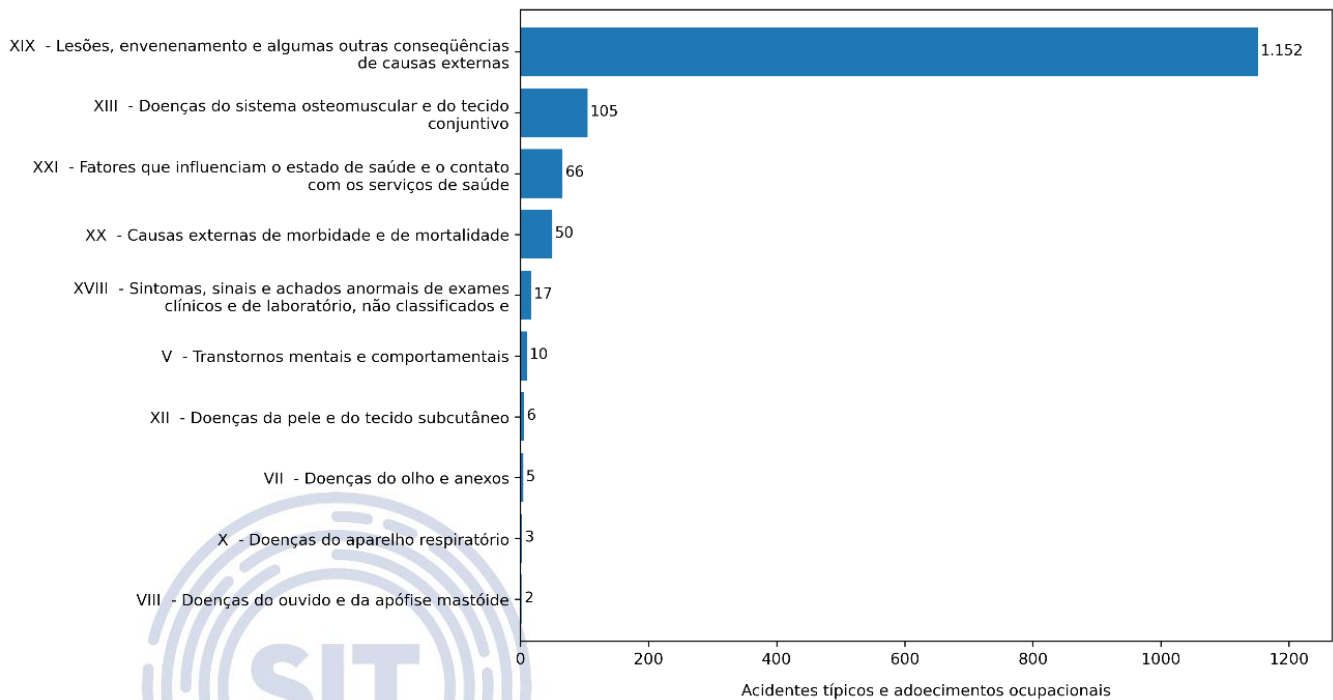


Em relação aos principais agravos se observa que, predominantemente, estão concentrados no capítulo XIX da CID que vão de S00-T98, abrangendo principalmente traumatismo em diversas regiões do corpo. A Figura 5 apresenta o número de acidentes por capítulo da CID.

## FIGURA 5 - ACIDENTES POR CAPÍTULO DA CID

## Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019, por capítulos da CID-10 mais frequentes - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)



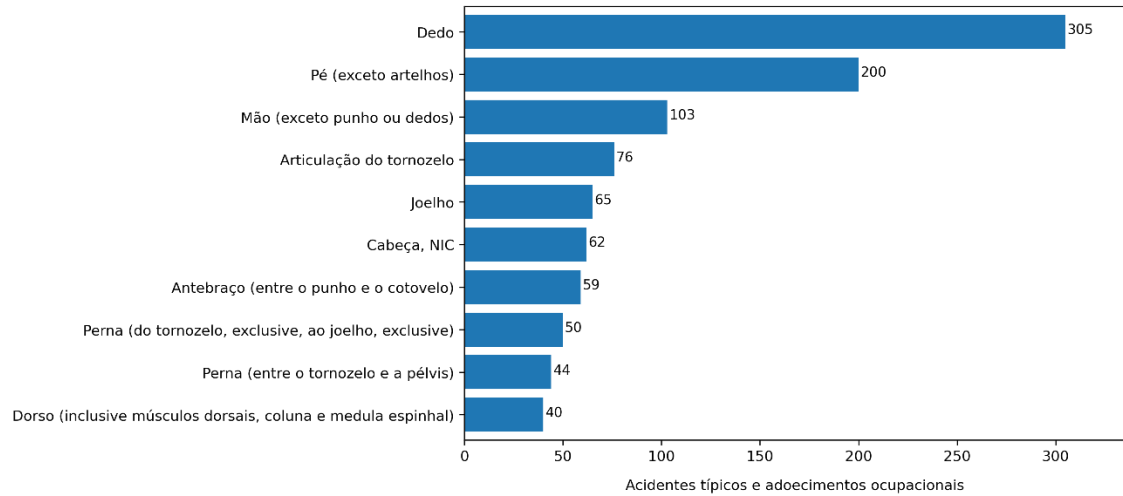
Em relação à parte do corpo atingida, observa-se que em 2019, aproximadamente, 21,3% dos acidentes atingiram os dedos, seguido dos pés com 14% e mão com 8%, conforme Figura 6.

**FIGURA 6 - ACIDENTES TÍPICOS E ADOECIMENTOS OCUPACIONAIS - PARTES DO CORPO ATINGIDA EM 2019**



## Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019, por partes do corpo atingidas com maior frequência - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)

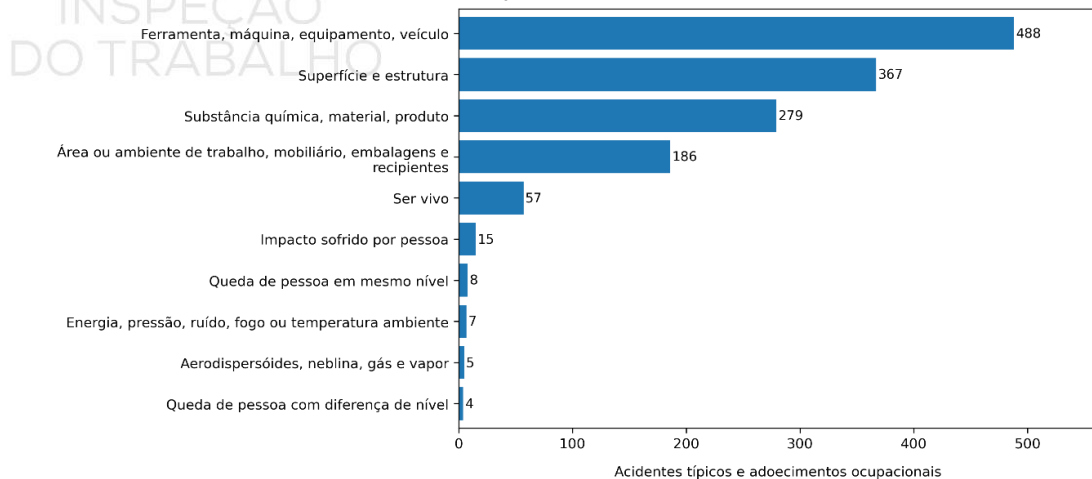


Ao analisar os agentes causadores, observa-se ferramenta, máquina, veículo representa, aproximadamente, 34 % dos acidentes, seguido de superfície e estrutura com 28%, conforme apresentação da Figura 7.

## FIGURA 7 - ACIDENTES - AGENTES CAUSADORES EM 2019

Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019, por agentes causadores mais frequentes - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)

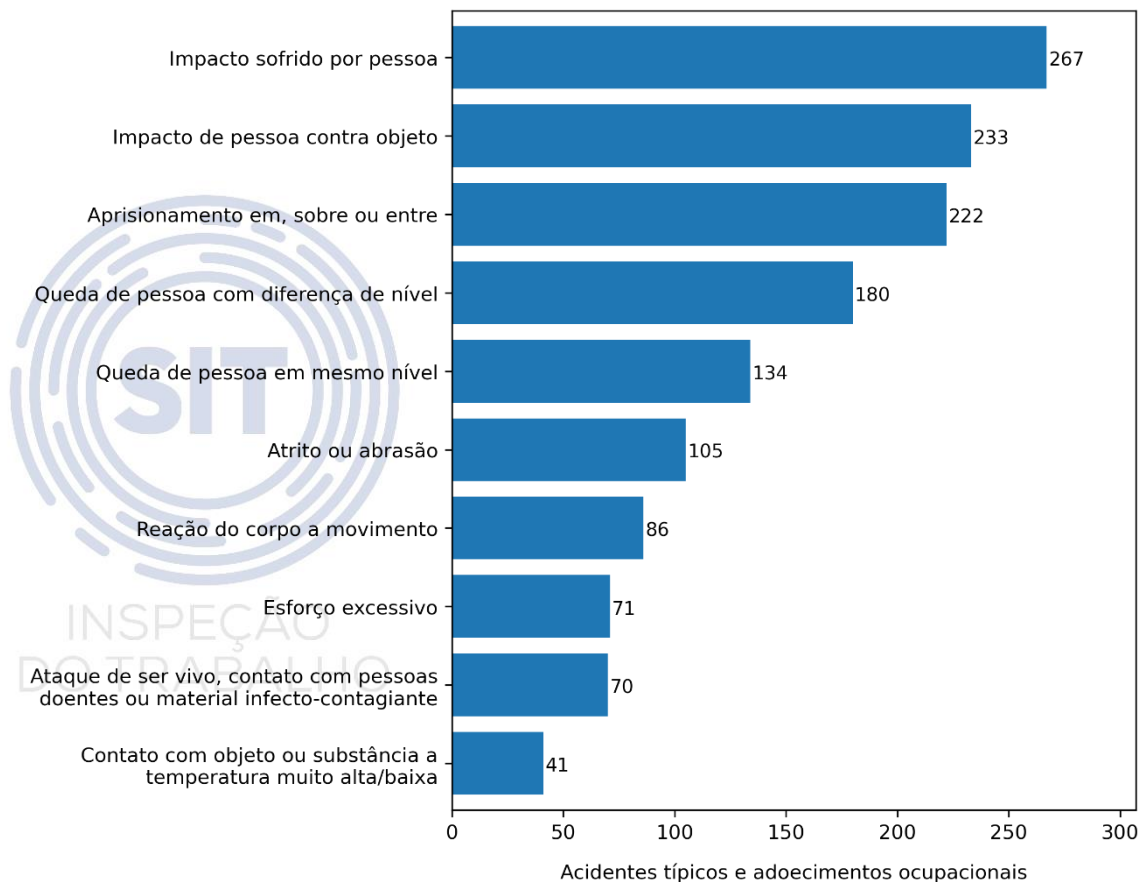


Quanto à situação geradora, observa-se que, aproximadamente, metade dos acidentes são gerados por impacto e aprisionamento, seguida de queda, conforme Figura 8.

### FIGURA 8 - ACIDENTES - SITUAÇÃO GERADORA EM 2019

#### Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019, por situações geradoras mais frequentes - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)

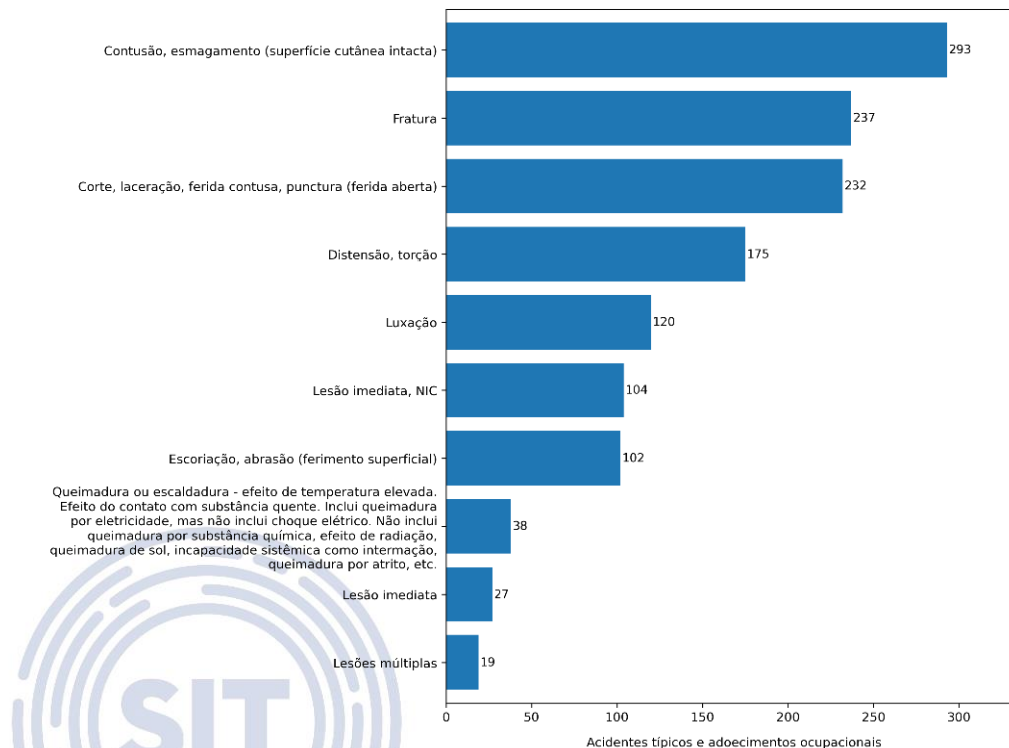


Em relação à natureza da lesão, as principais foram contusão, esmagamento, fratura, corte e laceração, conforme demonstrado na Figura 9.

### FIGURA 9 - ACIDENTES - NATUREZA DA LESÃO EM 2019

## Acidentes típicos e adoecimentos ocupacionais em 2019, por naturezas das lesões mais frequentes - Setor portuário

Fonte: Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT)



Estes dados permitem concluir que os acidentes de trabalho representam um importante problema no setor. Os dados agregados da CAT também permitem concluir que os principais agravos gerados são os traumatismos e fraturas, causados por impacto, aprisionamento, atingindo principalmente mãos e pés, principalmente, entre trabalhadores de manobras sobre trilhos e movimentação e carga.

É importante frisar que estes eventos representam apenas uma pequena amostra do total de acidentes, tendo em vista a subnotificação já amplamente conhecida e estudada. Salienta-se também que possivelmente há um viés do tipo de acidentes registrados pela CAT neste setor e que possivelmente doenças do trabalho são subnotificadas, acarretando distorções dos acidentes detectados.

Outro aspecto relevante diz respeito à peculiaridade do setor, já que várias empresas que atuam no setor possuem CNAE diverso ao do setor, ampliando ainda mais a distorção nas estatísticas de acidentes de trabalho.

## **2.4. Principais não conformidades identificadas pela Inspeção do Trabalho**

---

### **2.4.1. 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 n° 81 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Lei n° 10.593, de 06 de dezembro de 2002, e o Decreto n° 4.552, de 27 de dezembro de 2002, é a autoridade trabalhista responsável pela verificação do ordenamento justrabalhista no ambiente laboral.

Portanto, a Inspeção do Trabalho, por meio 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.

Cumprе 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 do 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 a realidade e necessidades locais.

Em relação, especificamente ao setor portuário, observa-se que o planejamento estratégico e operacional da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho estabelece que algumas regionais devem obrigatoriamente desenvolver ações fiscais neste setor.

Nesse sentido, o planejamento da fiscalização instituiu a Fiscalização de Trabalho Portuário e Aquaviário como obrigatório para as unidades descentralizadas que possuem a Coordenação Regional de Fiscalização do Trabalho Portuário e Aquaviário (CORITPA), conforme Portaria nº 742/2018, e alterações posteriores, que são os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

Além da CORITPA, há ainda o Grupo Móvel do Trabalho Portuário e Aquaviário (GMPA), vinculado à Coordenação de Fiscalização e Projetos – CFIP da Coordenação-Geral de Segurança e Saúde no Trabalho - CGSST, da SIT, que realiza ações fiscais nos seguintes setores e atividades econômicas: empresas de navegação; pesca embarcada; operadores portuários e demais empresas e serviços de atividades portuárias; operações de mergulho e atividades subaquáticas; extração de petróleo e demais minerais por meio de plataformas marítimas ou com uso de qualquer forma de embarcação, bem como, seus serviços de apoio; construção e reparação naval; qualquer atividade econômica que envolva o trabalho embarcado ou que seja diretamente conexa à atividade portuária ou de navegação conforme determinado nas diretrizes emanadas pela SIT.

Este conjunto de decisões gerenciais baseadas em evidências culmina na emissão de Ordem de Serviços (OS) aos Auditores-Fiscais do Trabalho. Portanto, a autoridade trabalhista não é alocada de forma aleatória ou de ofício, excetuando-se casos previstos em lei.

Os atos administrativos emanados pelo Auditor-Fiscal do Trabalho são registrados por meio de um sistema denominado 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 realizadas no setor portuário.

No próximo tópico, será apresentada a quantidade de ações fiscais e irregularidade verificadas, bem como número de ações realizadas, o percentual de ações com alguma irregularidade e os tipos de irregularidades detectadas.

## INSPEÇÃO DO TRABALHO

### 2.4.2. Resultados

Entre janeiro de 2017 a setembro de 2020 foram realizadas **255.879** ações fiscais em todo o país, das quais **6.503** foram em estabelecimento com CNAE do setor portuário.

Das **6.503** ações no setor, em **3.082** foram detectadas ao menos uma irregularidade na área de SST. Portanto em, aproximadamente, metade das ações a autoridade trabalhista constatou ao menos um item em desconformidade ao disposto em lei.

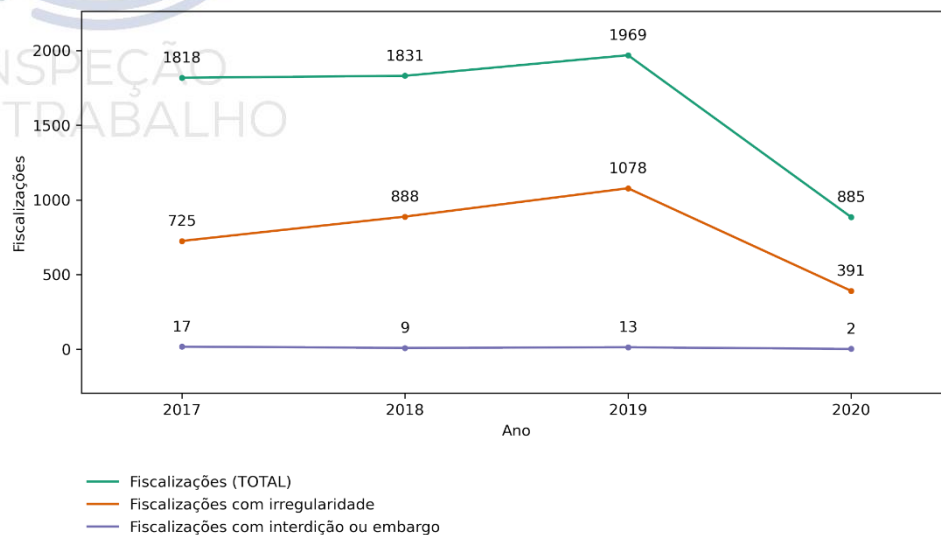
Ao longo deste período, foram realizadas **41** interdições, revelando situações em que o Auditor-Fiscal do Trabalho detectou riscos graves e iminentes à saúde e integridade do trabalhador, exigindo o poder/dever da autoridade trabalhista para adoção de medidas cautelares com o objetivo de resguardar a saúde e segurança do trabalhador, representando, portanto, situações com elevada gravidade.

Na Figura 10, visualiza-se o número de fiscalizações por ano no setor portuário, bem como a quantidade de ações com pelo menos uma irregularidade detectada. É possível observar um aumento do número de ações fiscais no setor, bem como ações com irregularidades ao longo deste período. No ano de 2020, contudo, observa-se um forte impacto na execução dessas ações fiscais devido ao contexto de pandemia da COVID-19.

**FIGURA 10 – NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES, POR ANO – SETOR PORTUÁRIO**

Número de fiscalizações, por ano - Setor portuário

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)



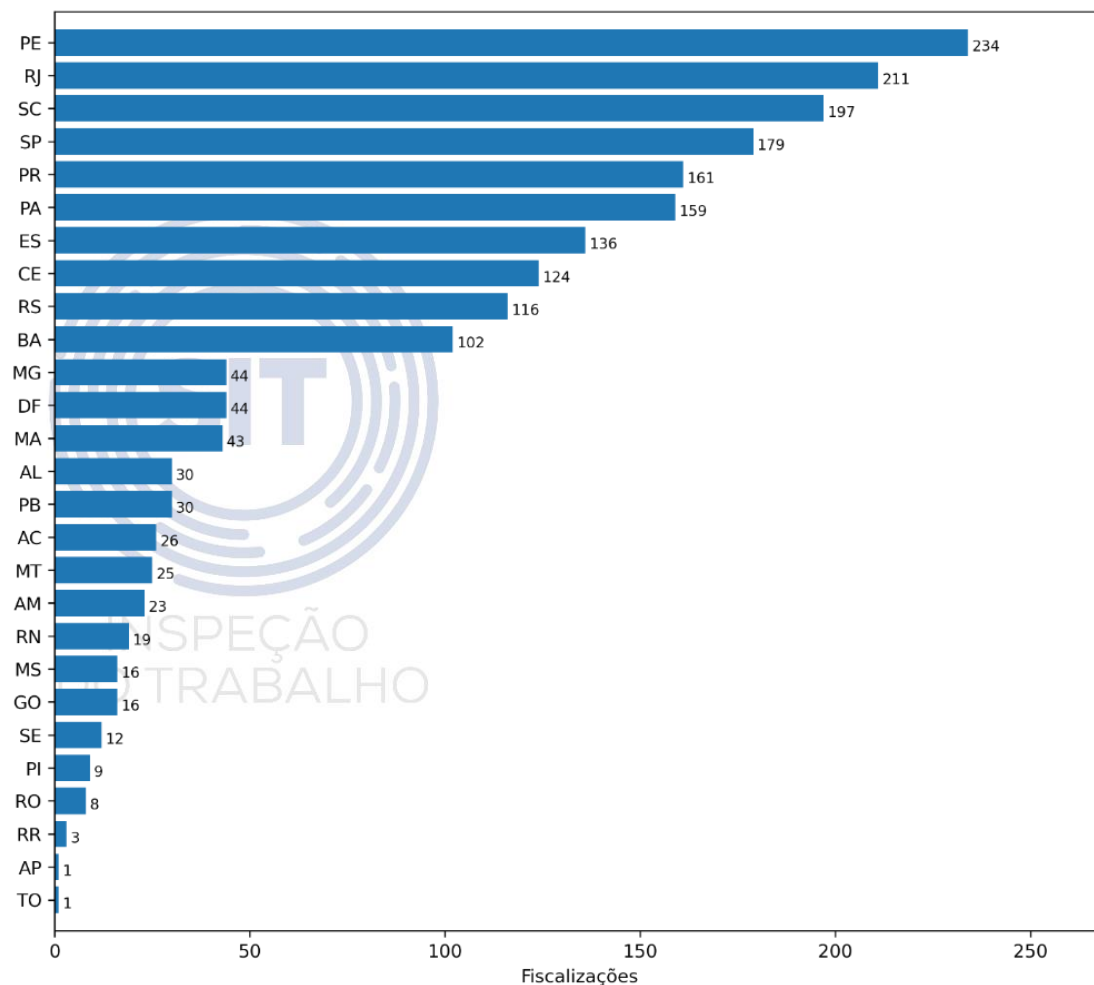
A análise quantitativa do número de ações fiscais por UF também foi realizada, sendo possível constatar que nos estados em que este setor apresenta elevada importância o número de ações fiscais foi maior, como, por exemplo, em Pernambuco, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina, conforme demonstrado na

Figura 11. Destaca-se que nestes estados o desenvolvimento de ações no setor é obrigatório, conforme planejamento estratégico e operacional baseada em dados da Inspeção do Trabalho.

### FIGURA 11 - NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES EM 2019, POR UF - SETOR PORTUÁRIO

#### Número de fiscalizações em 2019, por UF - Setor portuário

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)



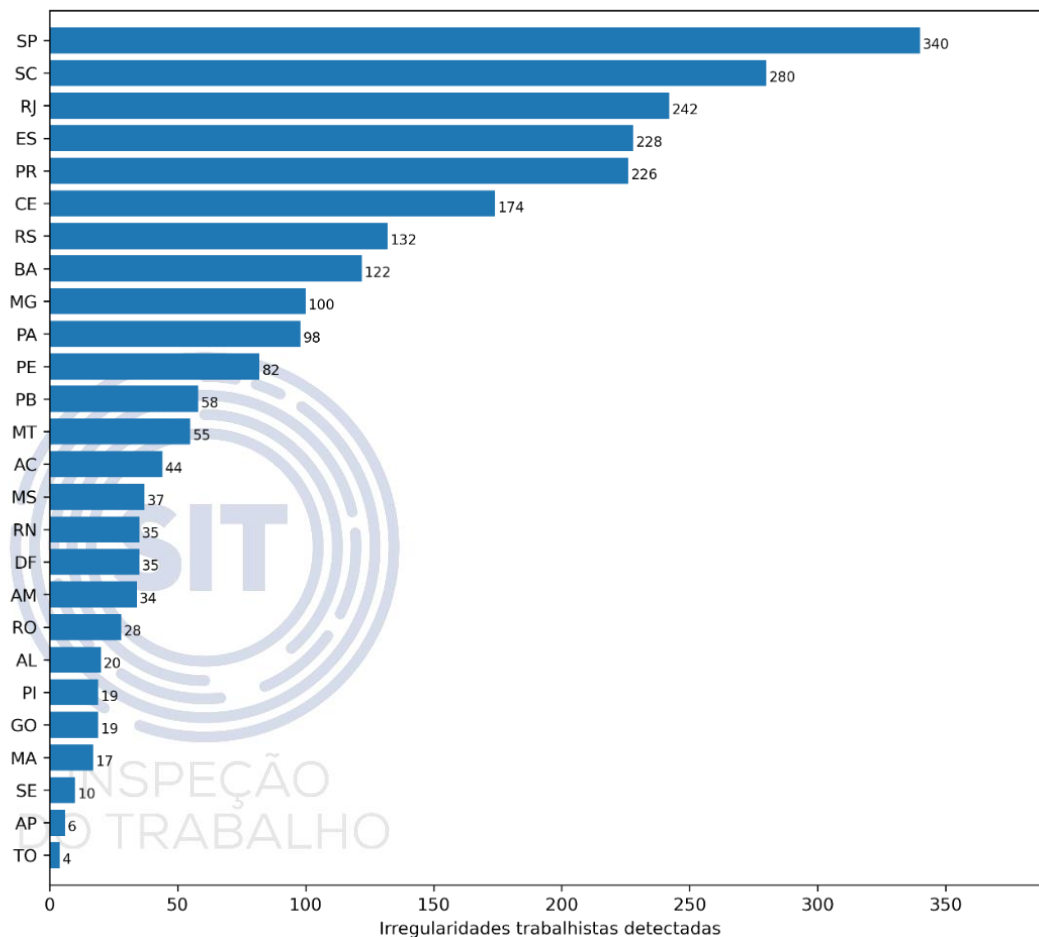
No ano de 2019, foram detectadas pela Inspeção do Trabalho **2.445** irregularidades trabalhistas relacionadas ao setor portuário. Ao se analisar o número de itens irregulares, observa-se que São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraná, em conjunto, somam, aproximadamente, **50%** das irregularidades constatadas para o ano de 2019, conforme destacado na Figura 12.



## FIGURA 12 - IRREGULARIDADES TRABALHISTAS DETECTADAS EM 2019, POR UF

Irregularidades trabalhistas detectadas em 2019, por UF - Setor portuário

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)

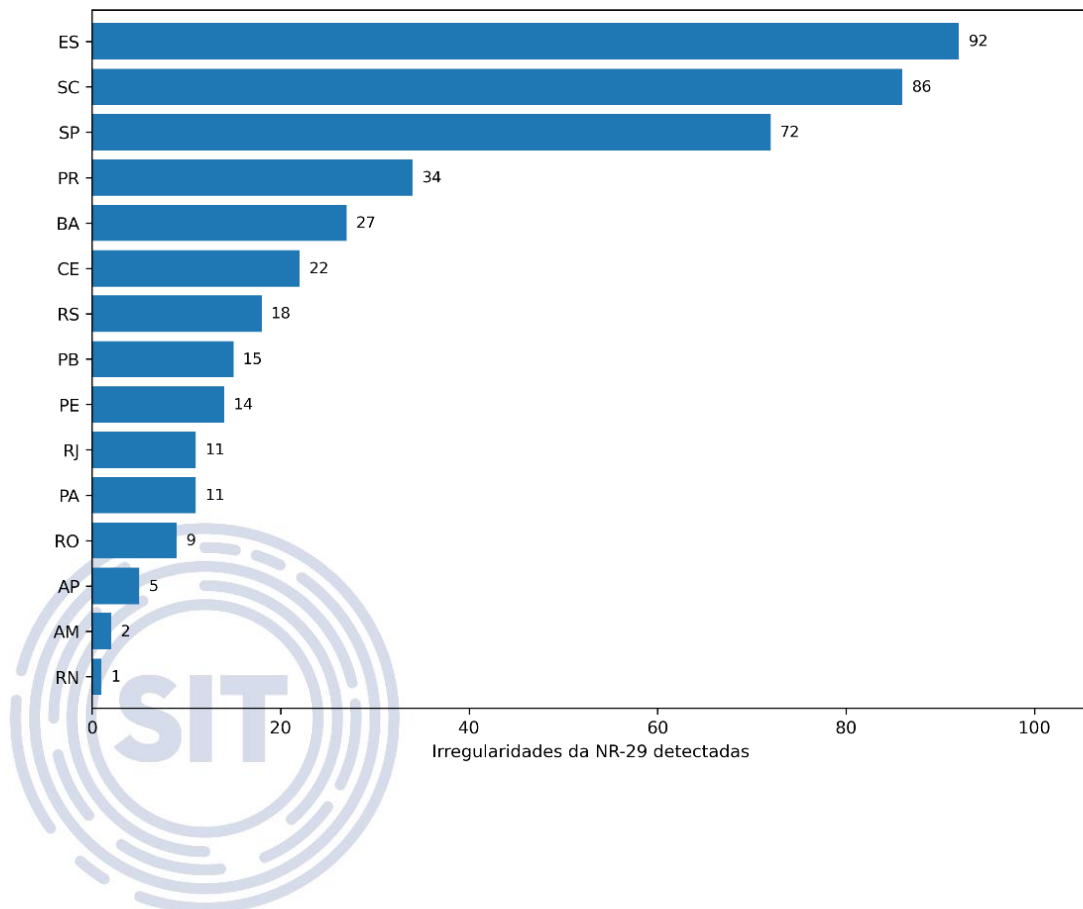


No mesmo ano (2019), foram detectadas **419** irregularidades relacionadas a NR 29, representando **20%** das irregularidades observadas no setor portuário. A Figura 13 apresenta a quantidade de itens irregulares por Estado. Nota-se que Espírito Santo, Santa Catarina e São Paulo, apresentam, respectivamente, 22%, 20% e 19% dos itens irregulares da NR 29.

## FIGURA 13 - IRREGULARIDADES DA NR 29 DETECTADAS EM 2019, POR UF

## Irregularidades da NR-29 detectadas em 2019, por UF - Setor portuário

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)



Na Figura 14, apresenta-se as 10 irregularidades mais frequentemente detectadas no ano de 2019, sendo possível observar que algumas situações foram detectadas em várias ações fiscais, portanto podem representar problemas frequentes neste setor.

**FIGURA 14 – IRREGULARIDADES DA NR 29 MAIS FREQUENTES DETECTADAS EM 2019**

## Irregularidades da NR-29 mais frequentemente detectadas em 2019 - Setor portuário

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)



Na Tabela 1, são apresentadas as irregularidades da NR 29, detectadas pela Inspeção do Trabalho em 2019.

**TABELA 1 - IRREGULARIDADES DA NR 29 DETECTADAS EM 2019**

irregularidades detectadas	Ementa	%
31	Permitir que veículos automotores sem sinalização sonora e luminosa para as manobras de marcha à ré sejam utilizados nas operações portuárias e/ou trafeguem ou estacionem na área do porto organizado ou instalações portuárias de uso privativo.	7,40%
21	Manter corrimão de escada ou rampa de acesso à embarcação que não ofereça apoio adequado e/ou que não possua boa resistência em toda a sua extensão e/ou que permita flexões que tirem o equilíbrio do usuário.	5,01%
20	Deixar de fornecer instalações, equipamentos, maquinários e acessórios em bom estado e condições de segurança ou deixar de responsabilizar-se pelo correto uso das instalações, equipamentos, maquinários e acessórios.	4,77%
13	Deixar de dispor de sinalização adequada em conformidade com o regulamento próprio do porto organizado e/ou terminal privativo e/ou terminal retroportuário.	3,10%
12	Manter escada de acesso à embarcação com largura inadequada e/ou sem rede de proteção ou manter rede de proteção da escada de acesso à embarcação em mau estado de conservação e/ou montada de forma incorreta.	2,86%
12	Deixar de manter instalações sanitárias e/ou vestiários e/ou refeitórios e/ou locais de repouso e aguardo de serviços ou manter instalações sanitárias e/ou vestiários e/ou refeitórios e/ou locais de repouso e aguardo de serviços em desacordo com o disposto na NR-24.	2,86%
11	Deixar de providenciar a compra e/ou a manutenção e/ou a distribuição e/ou a higienização e/ou o treinamento sobre o uso e/ou o zelo pelo uso correto dos equipamentos de proteção individual e/ou equipamentos de proteção coletiva.	2,63%
11	Deixar de manter as escadas, rampas e demais acessos às embarcações em bom estado de conservação e limpeza.	2,63%
11	Deixar de elaborar e/ou de implementar o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.	2,63%
10	Manter instalação portuária que não seja dotada de local para aguardo de serviço sem os requisitos mínimos previstos na NR 29.	2,39%
9	Manter instalações sanitárias a uma distância superior a 200 m dos locais das operações portuárias.	2,15%
9	Deixar de manter nos locais de trabalho, próximos à água e pontos de transbordo, bóias salva-vidas aprovadas pela Diretoria de Portos e Costas.	2,15%
9	Deixar de sinalizar as vias de trânsito de veículos ou pessoas, nos recintos e áreas portuárias.	2,15%
9	Manter porões, passagens de trabalhadores ou outros locais de operação com nível de iluminação inferior ao estabelecido na NR-17 ou inferior a 50 lux.	2,15%
9	Deixar de dispor de serviço de atendimento de urgência, com equipamento e pessoal habilitado a prestar os primeiros socorros e prover a rápida e adequada remoção de acidentado.	2,15%
8	Deixar de proporcionar a todos os trabalhadores formação sobre segurança, saúde e higiene ocupacional no trabalho portuário.	1,91%
7	Deixar de elaborar o Plano de Controle de Emergência, que contém ações coordenadas a serem seguidas nas situações descritas na NR 29 ou deixar de compor com outras organizações o Plano de Ajuda Mútua.	1,67%
7	Deixar de manter gaiolas e macas para o resgate de acidentado, próximas às embarcações atracadas ou Deixar de manter gaiolas e macas em bom estado de conservação e higiene próximas às embarcações atracadas para o resgate de acidentado e/ou utilizar gaiolas e macas próximas às embarcações atracadas para fins diversos do resgate de acidentados.	1,67%

7	Operar porto organizado ou instalação portuária de uso privativo sem um regulamento próprio para disciplinar a rota de tráfego de veículos, equipamentos, ciclistas e pedestres e/ou a movimentação de cargas no cais, plataformas, pátios, estacionamentos, armazéns e demais espaços operacionais.	1,67%
6	Entregar para operação pás mecânicas, empilhadeiras, aparelhos de guindar ou outros equipamentos que não estejam em perfeitas condições de uso.	1,43%
6	Deixar de cumprir e fazer cumprir as normas de prevenção de acidentes do trabalho e doenças profissionais nos serviços portuários, previstas na NR 29.	1,43%
5	Deixar de providenciar a vistoria e/ou teste periódico(s) dos equipamentos terrestres de guindar e dos acessórios para içamento de cargas, por pessoa física ou jurídica registrada no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.	1,19%
5	Deixar de zelar para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente.	1,19%
5	Deixar de manter local de repouso em conformidade com a NR 29 para os trabalhadores que operem equipamentos portuários de grande porte e/ou àqueles cuja análise ergonômica exija que o trabalhador tenha períodos de descansos intrajornadas.	1,19%
5	Estivar carga em posição insegura, com perigo de tombar ou desmoronar sobre os trabalhadores no porão.	1,19%
5	Deixar de utilizar proteção na carga e descarga de granéis, para garantir o escoamento do material que caia no percurso entre o porão e o costado do navio para um só local no cais.	1,19%
4	Deixar de elaborar e/ou de implementar o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, abrangendo todos os trabalhadores portuários.	0,95%
4	Deixar de participar da elaboração e execução do Plano de Controle de Emergência.	0,95%
4	Deixar de dotar as escadas ou rampas de acesso às embarcações de balaustrada - guarda-corpos de proteção contra quedas.	0,95%
4	Deixar de oferecer instalações sanitárias aos trabalhadores em operação a bordo, com gabinete sanitário e lavatório, em boas condições de higiene e funcionamento.	0,95%
4	Deixar de enviar à administração do porto, ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra e ao operador portuário, pelo menos 24 horas antes da chegada da embarcação, a documentação que contenha a declaração de mercadorias perigosas, conforme o Código Marítimo Internacional de Mercadorias Perigosas, bem como as informações previstas na NR 29.	0,95%
4	Deixar de manter nos locais de trabalho noturno, próximos à água e pontos de transbordo, bóias salva-vidas com dispositivo de iluminação automático, aprovadas pela Diretoria de Portos e Costas.	0,95%
4	Deixar de dispor de um Serviço especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Portuário ou manter Serviço especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Portuário dimensionado em desacordo com o disposto na NR 29.	0,95%
4	Deixar de indicar, de modo preciso e de fácil visualização, a carga máxima admissível dos aparelhos de içar e dos acessórios de estivagem.	0,95%
4	Permitir que máquina ou equipamento seja operado por trabalhador não habilitado e/ou não identificado.	0,95%
3	Deixar de constar, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua a periodicidade de treinamentos simulados.	0,72%
3	Permitir o trabalho em moega ou funil que não possua escada de acesso à cabine e/ou parte superior dotada de corrimão e guarda-corpo.	0,72%
3	Permitir o trabalho em moega ou funil que não possua cabine fechada que impeça a exposição do trabalhador à poeira e às intempéries.	0,72%

3	Permitir que trabalhador envolvido nas operações de atracação, desatracação e manobras de embarcações deixe de utilizar colete salva-vidas Classe IV, aprovado pela Diretoria de Portos e Costas.	0,72%
3	Deixar de prever, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua, os recursos necessários e/ou linhas de atuação conjunta e organizada, para situações de socorro a acidentados.	0,72%
3	Deixar de prever, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua, os recursos necessários e/ou linhas de atuação conjunta e organizada, para situações de vazamento de produtos perigosos.	0,72%
3	Deixar de enviar aos sindicatos dos trabalhadores envolvidos com a operação, a cópia da documentação sobre carga perigosa, com antecedência mínima de 24 horas do início da operação.	0,72%
3	Deixar de enviar à administração do porto, ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra e ao operador portuário, pelo menos 24 horas antes da chegada da embarcação, a documentação que contenha a ficha de emergência da carga perigosa, em português, em conformidade com as informações previstas na NR 29.	0,72%
3	Deixar de enviar à administração do porto, ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra e ao operador portuário, pelo menos 24 horas antes da chegada da embarcação, a documentação que contenha a indicação das cargas perigosas, qualitativa e quantitativamente segundo o Código Marítimo Internacional de Mercadorias Perigosas, informando as que serão descarregadas no porto e as que permanecerão a bordo, com sua respectiva localização.	0,72%
3	Deixar de organizar e manter em funcionamento a Comissão de Prevenção de Acidentes no Trabalho Portuário.	0,72%
3	Deixar de realizar reunião extraordinária da Comissão de Prevenção de Acidentes no Trabalho Portuário, quando da ocorrência de acidente grave, no prazo máximo de 48 horas após a ocorrência.	0,72%
3	Deixar de manter as escadas de acesso às embarcações apoiadas em terra ou deixar de dotar as escadas de acesso às embarcações de dispositivo rotativo devidamente protegido.	0,72%
3	Permitir o uso de escada vertical até o piso do porão sem guarda-corpo e sem cabo de aço paralelo para dispositivo tipo trava-quedas acoplado ao cinto de segurança.	0,72%
3	Manter equipamento em operação posicionado de forma que possa ultrapassar outras áreas de trabalho ou permitir o trânsito ou permanência de pessoas no setor necessário à rotina operacional do equipamento.	0,72%
3	Deixar de desligar e/ou de fixar os equipamentos de guindar que não estejam em operação em posição segura para os trabalhadores e a operação portuária.	0,72%
2	Permitir o transporte de carga por caminhão ou carreta sem que estejam peadas ou fixadas.	0,48%
2	Deixar de cumprir um ou mais requisitos quando os carregamentos devamingar-se na vertical do engate do equipamento de guindar.	0,48%
2	Deixar de comunicar imediatamente à Capitania dos Portos e/ou ao órgão regional do Ministério do Trabalho e Emprego o acidente ocorrido a bordo, com morte, perda de membro, função orgânica ou prejuízo de grande monta.	0,48%
2	Permitir que os profissionais integrantes do Serviço especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Portuário deixem de exercer as atribuições previstas na NR 29.	0,48%
2	Deixar de vistoriar, anualmente, por responsável técnico, a moega ou funil utilizado no descarregamento de granéis sólidos.	0,48%
2	Deixar de prever, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua, os recursos necessários e/ou linhas de atuação conjunta e organizada, para situações de poluição ou acidente ambiental.	0,48%

2	Deixar de fazer a gestão dos riscos à segurança e à saúde do trabalhador portuário de acordo com as recomendações técnicas do SESSTP e/ou aquelas sugeridas e aprovadas pela CPATP.	0,48%
2	Deixar de prever, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua, os recursos necessários e/ou linhas de atuação conjunta e organizada, para condições adversas de tempo que afetem a segurança das operações portuárias.	0,48%
2	Deixar de elaborar o Plano de Controle de Emergência e/ou deixar de compor com outras organizações o Plano de Ajuda Mútua e/ou deixar de elaborar o Plano de Atendimento às Situações de Emergência e/ou elaborar o Plano de Atendimento às Situações de Emergência sem contemplar o controle dos sinistros potenciais.	0,48%
2	Permitir o trabalho em moega ou funil que não possua ar-condicionado mantido em bom estado de funcionamento.	0,48%
2	Deixar de providenciar a sinalização dos riscos nos locais de trabalho.	0,48%
2	Permitir a circulação de pessoal no convés principal pelo lado do cais.	0,48%
2	Deixar de realizar manutenção periódica das caçambas e/ou grabs e/ou moegas e/ou pás carregadeiras.	0,48%
2	Manter pontos de iluminação instalados de forma que provoquem ofuscamento e/ ou reflexos incômodos e/ou sombras e/ou contrastes excessivos aos trabalhadores.	0,48%
2	Manter o acesso à embarcação no alcance do raio da lança do guindaste, pau-de-carga ou assemelhado ou deixar de manter o acesso à embarcação adequadamente sinalizado, quando não for possível que fique fora do alcance do raio da lança do guindaste, pau-de-carga ou assemelhado.	0,48%
2	Deixar de garantir que a Comissão de Prevenção de Acidentes no Trabalho Portuário exerça as suas atribuições.	0,48%
2	Deixar de instalar iluminação adequada em toda a área de operação de embarcações.	0,48%
2	Deixar de estabelecer cronograma para vistoria e testes dos equipamentos ou deixar de dar conhecimento das planilhas e laudos de vistoria dos equipamentos aos trabalhadores envolvidos na operação.	0,48%
1	Deixar de fixar, em cada porto, a quantidade máxima total, por classe e subclasse, de substâncias a serem armazenadas na zona portuária, obedecendo-se às recomendações contidas na tabela de segregação do Anexo IX da NR 29.	0,24%
1	Deixar de apresentar, de forma legível, a capacidade máxima de carga e o peso bruto de toda moega ou funil.	0,24%
1	Deixar de encaminhar os laudos e planilhas das vistorias e testes, conforme previsto na NR 29.	0,24%
1	Deixar de enviar à administração do porto, ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra e ao operador portuário, pelo menos 24 horas antes da chegada da embarcação, a documentação, em português, que contém a ficha de emergência da carga perigosa ou enviar à administração do Porto, ao Órgão Gestor de Mão de Obra e ao operador portuário documentação que contém a ficha de emergência da carga perigosa em desacordo com a NBR 7503 - Transporte Terrestre de Produtos Perigosos e alterações posteriores.	0,24%
1	Deixar de dispor de conjuntos adequados de equipamentos de proteção coletiva e equipamentos de proteção individual, para o caso de avarias, ou na movimentação de granéis de substâncias tóxicas e infectantes (Classe 6).	0,24%
1	Deixar de cumprir uma ou mais competências previstas na NR 29.	0,24%
1	Deixar de demonstrar, de forma legível, a capacidade máxima de carga e o peso bruto do equipamento de movimentação de carga.	0,24%

1	Deixar de dispor armazém e/ou silo, onde houver o trânsito de pessoas, de sinalização horizontal em seu piso, demarcando área de segurança e/ou sinalização vertical que indique outros riscos existentes no local.	0,24%
1	Utilizar plataforma de trabalho que ofereça risco de desmoronamento e/ou que não propicie espaço seguro de trabalho.	0,24%
1	Deixar de prever, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua, os recursos necessários e/ou linhas de atuação conjunta e organizada, para situações de incêndio ou explosão.	0,24%
1	Deixar de isolar e/ou de sinalizar a área de risco onde se realizem serviços de manutenção, teste ou montagem de aparelhos de içar.	0,24%
1	Deixar de utilizar adaptadores apropriados ao veículo terrestre, com bocas de descarga e vedações em material flexível, lonas, mantas de plástico e outros, durante a descarga direta de navio para caminhão, vagão ou solo.	0,24%
1	Reutilizar lingas descartáveis ou deixar de inutilizar lingas descartáveis imediatamente após o uso.	0,24%
1	Permitir operação no interior do porão ou armazém, na presença de aerodispersóides, de pá mecânica que não seja provida de cabina resistente e/ou fechada e/ ou dotada de ar-condicionado e/ou dotada de filtro contra pó em seu sistema de captação de ar.	0,24%
1	Permitir o trânsito de pessoas sobre os vãos entre cargas estivadas que não estejam cobertos por pranchas ou que estejam cobertos por pranchas de madeira de má qualidade e/ou que não esteja seca e/ou com nós e/ou com rachaduras que comprometam sua resistência e/ou que seja pintada.	0,24%
1	Permitir o transporte de trabalhadores ao longo do porto por meio inseguro.	0,24%
1	Permitir o trabalho em moega ou funil que não possua janela de material transparente e resistente ao vento, à chuva e à vibração.	0,24%
1	Permitir o trabalho em moega ou funil que não possua assento ergonômico de acordo com a NR17.	0,24%
1	Manter escada de portaló com degraus em posição que não permita o apoio adequado para os pés.	0,24%
1	Manter depósitos de cargas perigosas incompatíveis com as características dos produtos armazenados.	0,24%
1	Executar movimentação aérea de cargas sem orientação por sinaleiro habilitado.	0,24%
1	Estivar a carga nos porões de modo que obstrua o acesso às escadas dos agulheiros.	0,24%
1	Deixar de utilizar medidas de proteção contra incêndio e explosões, nas operações com substâncias corrosivas (Classe 8).	0,24%
1	Deixar de utilizar escada de mão de no máximo 7 m de comprimento, afixada junto à estrutura do navio e ultrapassando a borda da estrutura de apoio em 1 m, para o acesso ao porão, na inexistência de condições de utilização dos agulheiros.	0,24%
1	Deixar de segregar cargas oxidantes e peróxidos (Classe 5) de outras incompatíveis, conforme a tabela de segregação do Anexo IX da NR 29.	0,24%
1	Deixar de isolar o local do acidente grave ocorrido a bordo ou deixar a embarcação zarpar antes que seja realizada a investigação do acidente grave ocorrido a bordo, pela Capitania dos Portos e órgão regional do Ministério do Trabalho e Emprego.	0,24%
1	Deixar de registrar o Serviço especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Portuário no órgão regional do Ministério do Trabalho e Emprego.	0,24%
1	Deixar de realizar, uma vez a cada 12 meses, a vistoria nos equipamentos terrestres de guindar e nos acessórios para içamento de cargas.	0,24%



1	Deixar de prever, no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua, um ou mais recursos necessários e/ou uma ou mais linhas de atuação conjunta e organizada.	0,24%
1	Utilizar guindastes de bordo, paus-de-carga, cábreas de bordo ou similares, impedidos de operar devido a acidente, antes que sejam reparados e testados, conforme padrões ditados pela Sociedade Classificadora do navio.	0,24%
1	Deixar de prever no Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua ações em terra e a bordo ou deixar de exibir Plano de Controle de Emergência e/ou no Plano de Ajuda Mútua à Inspeção do Trabalho.	0,24%
1	Deixar de observar, no empilhamento de tubos, bobinas ou similares, as exigências contidas na NR 29.	0,24%
1	Deixar de observar o impedimento da queda ou deslizamento total ou parcial da carga lingada na vertical do engate do equipamento.	0,24%
1	Deixar de manter os conveses limpos e desobstruídos, com uma área de circulação que permita o trânsito seguro dos trabalhadores.	0,24%
1	Deixar de manter os acessórios de estivagem e demais equipamentos portuários em perfeito estado de funcionamento ou deixar de providenciar a vistoria, pela pessoa responsável, dos acessórios de estivagem e demais equipamentos portuários, antes do início dos serviços.	0,24%
1	Deixar de manter nos locais de trabalho, próximos à água e pontos de transbordo, bóias salva-vidas aprovadas pela Diretoria de Portos e Costas e/ou deixar de manter nos locais de trabalho noturno, próximos à água e pontos de transbordo, bóias salva-vidas com dispositivo de iluminação automático, aprovadas pela Diretoria de Portos e Costas.	0,24%
1	Deixar de manter como empregados os integrantes do Serviço especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Portuário ou manter Serviço especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Portuário organizado em convênio que não esteja sob a coordenação do Órgão Gestor de Mão de Obra.	0,24%
1	Deixar de manter as escadas de acesso ao porão em perfeito estado de conservação e limpeza.	0,24%
1	Deixar de adotar medidas de prevenção de acidentes na atracação, desatracação e manobras de embarcações.	0,24%
419		100,00%

Esses dados permitem concluir que, em 2019, em pelo menos metade das ações fiscais relacionadas à NR 29 foi detectada ao menos uma irregularidade. Nota-se também que, ao longo de 2019, foram detectadas, aproximadamente, 101 tipos de irregularidades diferentes, portanto, denotando a variedade de desconformidades detectadas em relação à NR 29.

## 2.5. 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 nos capítulos anteriores.

O problema regulatório principal foi definido como **a exposição dos trabalhadores aos perigos existentes nas operações e instalações portuárias, sem uma devida gestão dos riscos ocupacionais, que leve em consideração os diferentes tipos de perigos, embarcações e cargas.**

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 de infrações administrativas à norma são consequências importantes do problema regulatório. A seguir, serão apresentadas as principais causas para o problema regulatório identificado.

### 2.5.1. FALTA DE HARMONIZAÇÃO

Nos últimos dois anos, ocorreram modificações substantivas em várias normas de SST. A falta de revisão do texto da NR 29 tem o potencial de gerar conflitos normativos e problemas de diversas ordens para a prevenção em SST.

As 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 NR dão executoriedade aos Direitos Fundamentais, proteção à saúde e à 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.

É importante esclarecer que a aplicação e interpretação das NR devem observar o disposto na Portaria SIT nº 787, de 2018.

A NR 29 que trata da Segurança e Saúde no Trabalho Portuário é classificada como norma setorial, já que regulamenta atividades, instalações ou equipamento empregados num setor específico, fato, inclusive, evidenciado tanto pela ocorrência de efeitos do problema regulatório (acidentes) quanto pela análise dos agentes afetados.

O art. 6º da Portaria SIT nº 787, de 2018, estabelece que as disposições previstas em normas setoriais se complementam com as disposições previstas em normas especiais, e estas com as normas gerais, evidenciando, portanto, o princípio de harmonia entre as normas.

Analisando as inconsistências, observa-se que a NR 29 precisa ser harmonizada com o novo texto da Norma Regulamentadora N.º 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO), publicada pela Portaria SEPRT n.º 6.730 em 09 de março de 2020, que incluiu mais alterações no texto de 2019 (Portaria SEPRT n.º 915, de 09 de março de 2020).

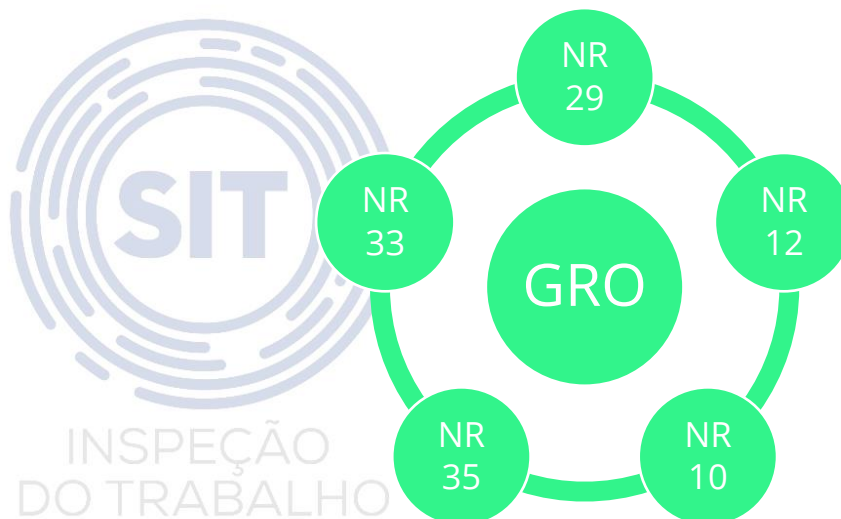
Destaca-se que a NR 01 foi atualizada para que complemente todo amplo processo de gerenciamento de riscos ocupacionais num Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR, sendo que a estruturação normativa segue a

abordagem adotada pelo PDCA (Plan, Do, Check and Act), largamente utilizada nos sistemas de gestão compulsórios ou voluntários.

Como todo avanço, este instrumento normativo traz um grande desafio, que se traduz na divulgação e implementação desta metodologia, bem como a atualização das demais NR.

Se fosse possível transformar o GRO em uma imagem, o GRO seria como norma central de gerenciamento de riscos e as demais NR integrando essa normatização.

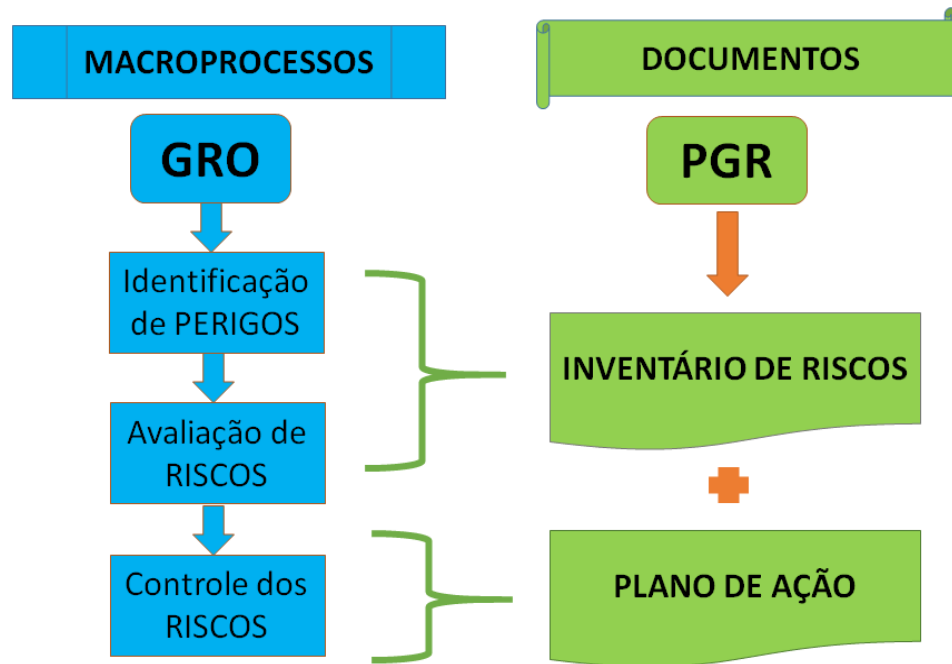
**FIGURA 15 - GRO X DEMAIS NR**



Destaca-se que o GRO alcança todos os perigos e riscos ocupacionais existentes na organização, bem como realiza uma sistematização dos processos de identificação de perigos e de avaliação e controle dos riscos ocupacionais, articulando com ações de saúde, de análise de acidentes e de preparação para emergências.

Para a implementação do GRO, a organização deve analisar as suas atividades laborais e aplicar os processos do GRO, conforme resumo esquemático dos fluxos do processo abaixo exemplificado.

**FIGURA 16 - MACROPROCESSOS X DOCUMENTOS DO GRO**



Repise-se que os processos obrigatórios do GRO são materializados no documento denominado de Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR, que é composto pelo Inventário de Riscos Ocupacionais e pelo Plano de Ação.

Fica evidente que o GRO e o PGR devem fazer interfaces com outras NR, somado ao fato que, independentemente da aplicação do GRO, a organização é obrigada a cumprir as exigências previstas nas NR.

De um modo geral, orientando-se pelos macroprocessos do GRO, diversas são as circunstâncias para se considerar o problema da falta de harmonização da NR 29, iniciando-se pela correta identificação dos perigos decorrentes da atividade típica do setor até o detalhamento de quais são as medidas de prevenção para os trabalhadores expostos a esses perigos.

Exemplificativamente, um dos Fatores Causais do problema será a adequação da NR 29 aos conceitos de perigos e riscos estabelecidos e consolidados na NR 01 em seu Anexo 1 – Termos e definições.

- ⦿ PERIGO OCUPACIONAL
- ⦿ RISCO OCUPACIONAL

Além das demais NR, verifica-se a necessidade de harmonizar a NR 29 com as definições de instalações portuárias constantes na Lei nº 12.815, de 2013 (Lei dos Portos). De acordo com a referida Lei, as instalações portuárias são aquelas situadas dentro ou fora do porto organizado (essas últimas denominadas terminal de uso privado – TUP), e compreendem também as estações de transbordo de cargas, as instalações portuárias pública de pequeno porte, e as instalações portuárias de turismo. A harmonização da norma de segurança também deverá abranger, além das operações portuárias propriamente ditas, as atividades e situações previstas no artigo 28 da lei em comento.

Por fim, o texto da NR 29 também deverá ser harmonizado com as demais normas aplicadas ao setor, como a NORMAM, IMO e Convenções Internacionais.

### **2.5.2. LACUNAS NOS REQUISITOS DE PROTEÇÃO**

Além da desarmonia da NR 29 em relação a outros NR, as lacunas de requisitos também integra o conjunto de causas relacionadas ao problema regulatório que se pretende resolver. A aplicação da NR 29 ao longo dos anos, desde sua última grande revisão, revela lacunas que precisam ser sanadas.

Assim, por exemplo, verifica-se a necessidade de um tratamento diferenciado à atividade portuária, em destaque ao trabalho portuário avulso, compondo medidas setoriais, com parâmetros de segurança e saúde do trabalho e estabelecendo ações para o gerenciamento dos riscos ocupacionais no setor.

Os riscos das atividades portuárias estão intrinsecamente ligados à cadeia de movimentação de passageiros e de cargas, na armazenagem e transporte destinado

ou recebido do transporte aquaviário, compreendendo as execuções das operações portuárias e tarefas de apoio correlacionadas, tanto a bordo das embarcações quanto em terra. A falta de consolidação de regras mínimas específicas para o setor é fator preponderante para o aumento significativo do número de acidentes de trabalho, incluindo lesões graves e morte, gerando conseqüentemente aumento do número de concessão de benefícios previdenciários além das despesas com a saúde pública, com isso, atingindo diretamente o erário público.

Além disso, a forma, o tipo, a natureza e a quantidade de movimentação e armazenamento de carga perigosa são fatores geradores de sinistros potenciais os quais extravasam os limites físicos portuários expondo a riscos o meio ambiente e a sociedade do entorno.

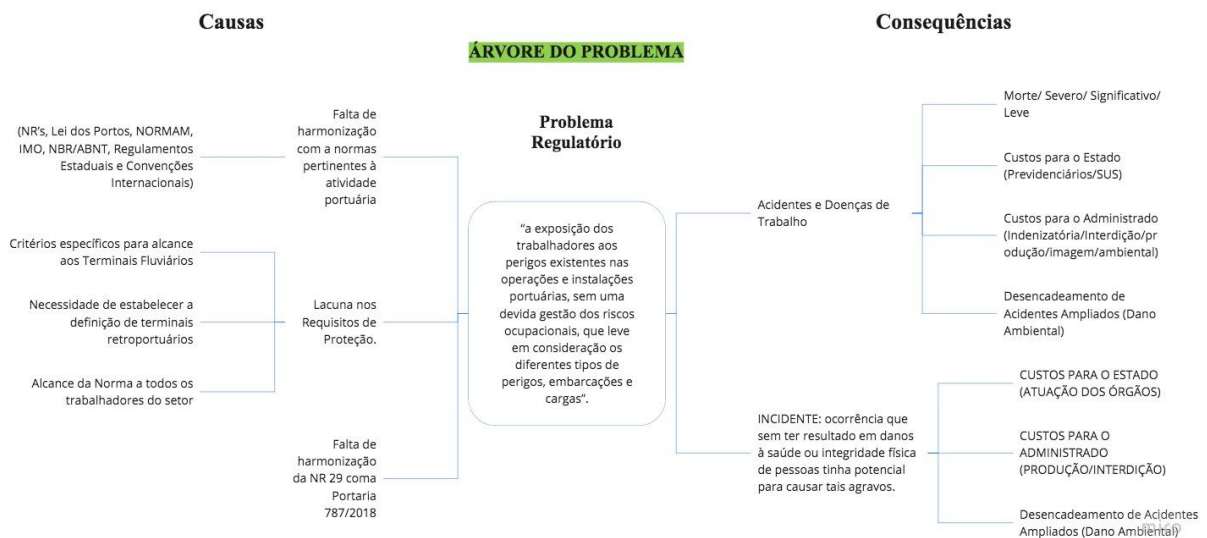
Ademais, é necessário estender as medidas de proteção a todos os trabalhadores expostos aos riscos setoriais e não apenas aos trabalhadores portuários ou trabalhadores portuários avulsos.

Assim, a norma deve estender seu alcance protetivo a todos os trabalhadores envolvidos no trabalho portuário, tanto a bordo como em terra, assim como as demais atividades realizadas nos portos organizados, nas instalações portuárias, públicas ou privadas, situadas dentro ou fora da área do porto organizado, bem como, deve-se aplicar a concepção de carga, como por exemplo gêneros alimentícios para consumo de bordo, materiais offshore e movimentações de apoio portuário.

### 2.5.3. CONCLUSÃO

Do conjunto da análise realizada, apresenta-se na Figura 17 a árvore do problema regulatório, com suas causas raízes e secundárias, bem como suas principais consequências.

**FIGURA 17 – PROBLEMA REGULATÓRIO**



Nesse diapasão, pretende-se demonstrar que a melhor opção para atacar o problema regulatório e alcançar os objetivos propostos é a revisão do texto da NR 29, harmonizando com o novo marco normativo, focado na gestão dos riscos ocupacionais, na digitalização de documentos e simplificação de obrigações. Além disso, deve-se atualizar a norma, preenchendo as lacunas nos requisitos de proteção e harmonizando com as demais normas pertinentes à atividade portuária (NR, NORMAM, IMO, NBR/ABNT, Regulamentos Estaduais e Convenções Internacionais).

Por fim, será demonstrado que, além das ações normativas, como a revisão da NR 29, serão necessárias ações não normativas, como a atualização do Manual da Norma e um plano de comunicação para ampliar a conscientização dos atores do setor e aumentar o cumprimento voluntário da NR 29.



## 3. Identificação dos Agentes Afetados

---

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

### 3.1. Introdução

---

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

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

O item 3.2 apresenta um panorama das empresas envolvidas no setor portuário.

Já o item 3.3 apresenta dados sobre os trabalhadores deste setor tais como quantitativo por ano, UF, principais ocupações e características sociodemográficas tais como gênero, faixa etária e escolaridade.

Para esta análise, foram utilizados dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Federação Nacional das Operações Portuárias (FENOP).

No setor portuário, há diversos agentes envolvidos diretamente nas atividades operacionais relacionadas à movimentação de passageiros e de cargas recebidas ou destinadas do transporte aquaviário, seja no manuseio, na arrumação, na armazenagem, na estivagem, no descarregamento e carregamento com a utilização de veículos, máquinas, aparelhos e equipamentos de transportes terrestres e/ou a bordo das embarcações, incluindo as manobras destes.

Numa análise qualitativa, tem-se nesse cenário como agentes diretos, recepcionados pela Lei nº 12.815, de 2013, a configuração descrita abaixo:

- **ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA** - Autoridade Portuária, Porto Organizado, público, com empregabilidade de trabalhadores celetistas, portuários ou não.

- **OPERADOR PORTUÁRIO** - empresa pré-qualificada pela Autoridade Portuária apta a executar operações portuárias no porto público, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista para apoio a operação portuária) devendo requisitar trabalhadores portuários avulsos junto ao Órgão de Gestão de Mão de Obra (OGMO), para a execução da operação portuária, ou ainda, vinculá-los no regime celetista, na qualidade de trabalhador portuário.

- **TERMINAL PORTUÁRIO** - instalação portuária localizada na área do porto organizado, geralmente com contrato de arrendamento explorado pelo capital privado, com pré-qualificação de operador portuário, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista para apoio a operação portuária) devendo requisitar trabalhadores portuários avulsos junto ao OGMO, para a execução da operação portuária, ou ainda, vinculá-los no regime celetista, na qualidade de trabalhador portuário.

- **TERMINAL DE USO PRIVADO** - instalação portuária localizada fora do porto organizado, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista) podendo ou não requisitar trabalhadores portuários avulsos junto ao OGMO.

- **OGMO** - possui quadro obreiro próprio (regime celetista) e é responsável pela gestão da mão de obra portuária avulsa, mantendo e administrando os trabalhadores portuários avulsos (TPA) das seguintes categorias profissionais: estivadores, capatazia, conferentes, arrumadores, vigias portuários e bloco. O OGMO é o responsável por atender as requisições dos operadores portuários promovendo a escalação para o engajamento do TPA no trabalho portuário.

- **TOMADORES DE SERVIÇO** - pessoa jurídica de direito público ou privado que, não sendo operador portuário, requisita trabalhador portuário avulso junto ao OGMO (art. 13 da Lei nº 9.719/98).

- **ESTAÇÃO DE TRANSBORDO DE CARGA (ETC)** - instalação portuária localizada fora do porto organizado, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista). Instalação muito comum em hidrovias.

- **INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DE PEQUENO PORTE** - instalação portuária localizada fora do porto organizado, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista).

- **INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DE TURISMO** - instalação portuária localizada fora do porto organizado, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista).

- **COOPERATIVAS** - formadas por trabalhadores portuários avulsos, registrados de acordo com a lei em comento, para atuarem como operadores portuários. Sistema pouco usual na prática. Dentro do cenário de risco no ambiente portuário, tem-se ainda como agentes indiretos, excetuados pelo artigo 28 da Lei nº 12.815, de 2013:

- **AGÊNCIAS DE NAVEÇÃO ou AGÊNCIAS MARITIMAS** - geralmente atuam como representantes ou prepostos dos Armadores de Navio, com empregabilidade de trabalhadores próprios (regime celetista).

- **FORNECEDORES DE NAVIO** - geralmente são empresas contratadas pelas Agências de Navegação para fornecerem provisões de bordo aos navios, com empregabilidade de trabalhadores no regime celetista. Os problemas identificados são similares aos dos tomadores de serviços.

- **AMARRADORES DE NAVIO** - podem ser sociedades cooperativas ou empresas especializadas contratadas pela Administração do Porto, ou Instalação Portuária, ou Operador Portuário, ou Agência Marítima com empregabilidade de trabalhadores no regime celetista.

- **TRANSPORTE RODOVIÁRIO** - pode ser efetuado pelo Transportador de Carga Autônomo ou empresa especializada em transporte rodoviário que participam do carregamento ou descarregamento de carga na operação portuária, respectivamente com empregabilidade autônoma ou trabalhador no regime celetista (motoristas).

- **TRANSPORTE FERROVIÁRIO** - empresa especializada em transporte ferroviário que participam do carregamento ou descarregamento da carga na operação portuária com empregabilidade autônoma ou trabalhador no regime celetista (maquinistas).

A distribuição e concentração desses atores dependem da região, da carga movimentada e da logística portuária do modal em que a instalação portuária ou porto está inserido, incluindo toda a costa marítima brasileira e hidrovias.

### 3.2. Empresas do Setor

---

A atividade portuária pertence a um setor essencial para o desempenho da economia do país sendo responsável pela maior parte da movimentação de mercadorias do comércio exterior brasileiro.

Conforme dados da ANTAQ, o Brasil conta com:

- 37 portos organizados

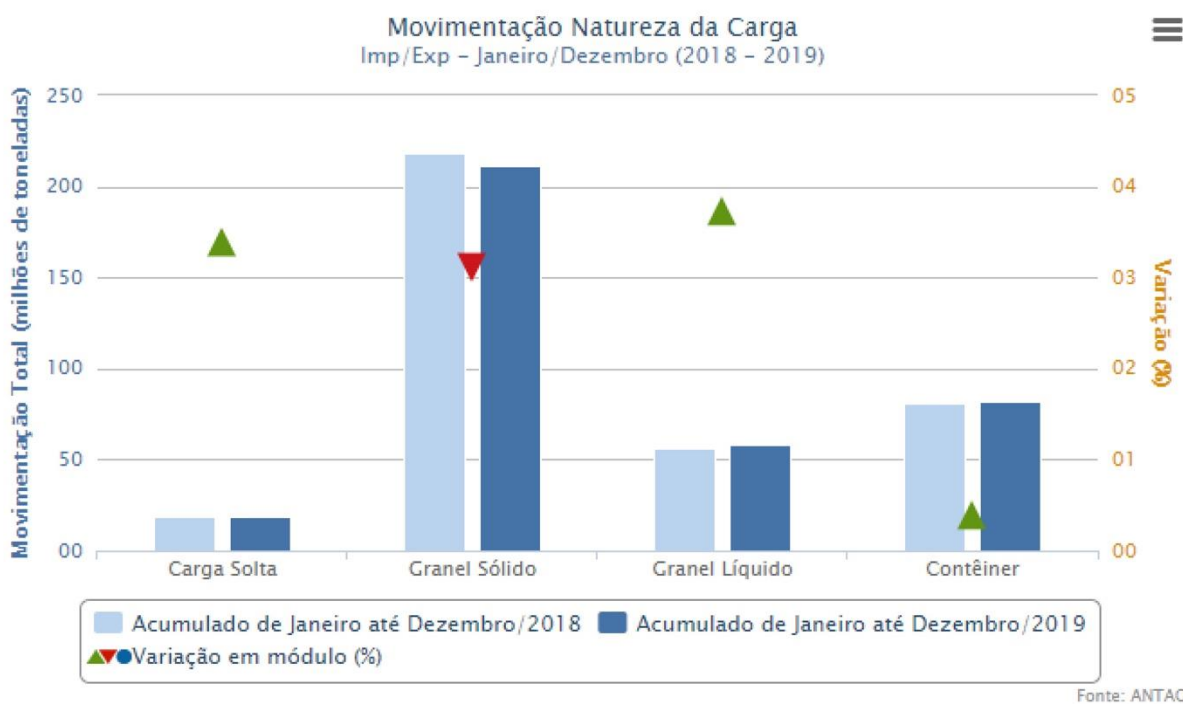
- 192 terminais de uso privado (TUP)
- 125 terminais arrendados
- 353 operadores portuários:
- 40 estações de transbordo de carga
- 4 instalações portuárias de turismo
- 258 instalações portuárias registradas

Em 2016, foram movimentadas 998 milhões de toneladas de mercadorias nos portos e terminais de uso privado do Brasil. As cargas movimentadas são classificadas em quatro tipos:

- Granéis sólidos – cargas a granel são aquelas transportadas sem nenhum tipo de embalagem. Nessa categoria estão minério de ferro, carvão, bauxita, soja, trigo e fertilizantes;
- Granéis líquidos e gasosos – petróleo e seus subprodutos, etanol, óleos vegetais, suco de laranja, etc.;
- Carga containerizada – produtos diversos acondicionados em embalagens padronizadas (contêineres) que facilitam a movimentação e a armazenagem;
- Carga geral – produtos acondicionados em sacos, fardos, caixas, etc., ou, ainda sem embalagens, como veículos e maquinários industriais. Neste caderno, a expressão carga geral refere-se aos produtos diversos (não classificados como granéis) não transportados em contêineres.

Dada a característica da economia brasileira de grande exportador de *commodities* agrícolas e minerais, os granéis sólidos representam a maior parte das cargas movimentadas nos portos brasileiros, seguido dos contêineres.

**FIGURA 18 – MOVIMENTAÇÃO DE CARGA 2018/2019**



## INSPEÇÃO DO TRABALHO

Conforme anuário estatístico da ANTAQ de 2019, foram realizadas 64,6 mil atracações, com movimentação total de 1,104 bilhão de toneladas, nas quais destacam-se: 367,8 milhões de toneladas de minério de ferro; 224,7 milhões de toneladas de petróleo e derivados; 92,4 milhões de toneladas de soja e; 55,7 milhões de toneladas de milho. Esses dados podem ser visualizados nas Figuras 21 e 22, conforme o tipo de porto (organizados e privados).

**FIGURA 19 – MOVIMENTAÇÃO NOS PORTOS ORGANIZADOS**

## Portos Organizados

em milhões de toneladas

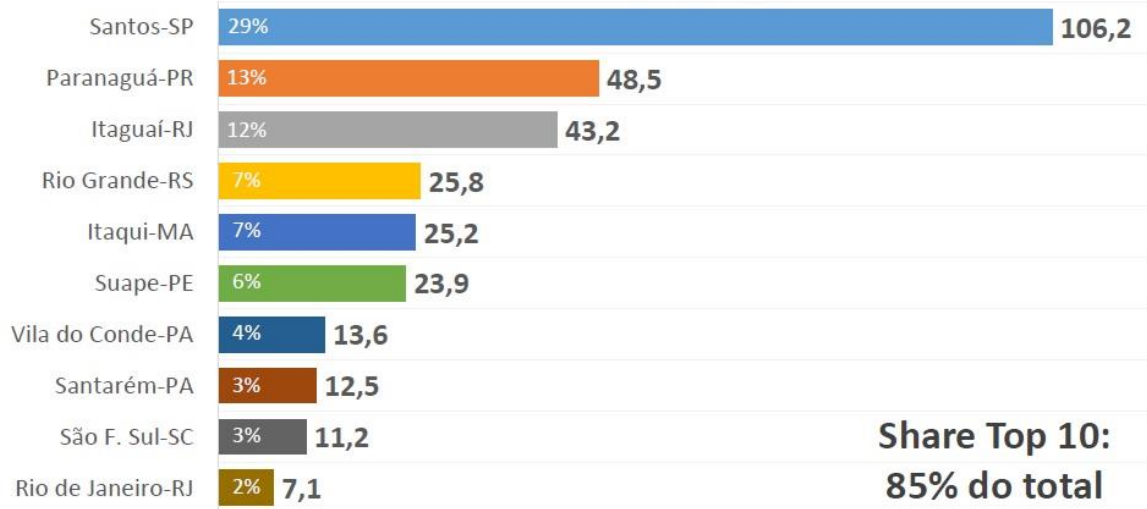
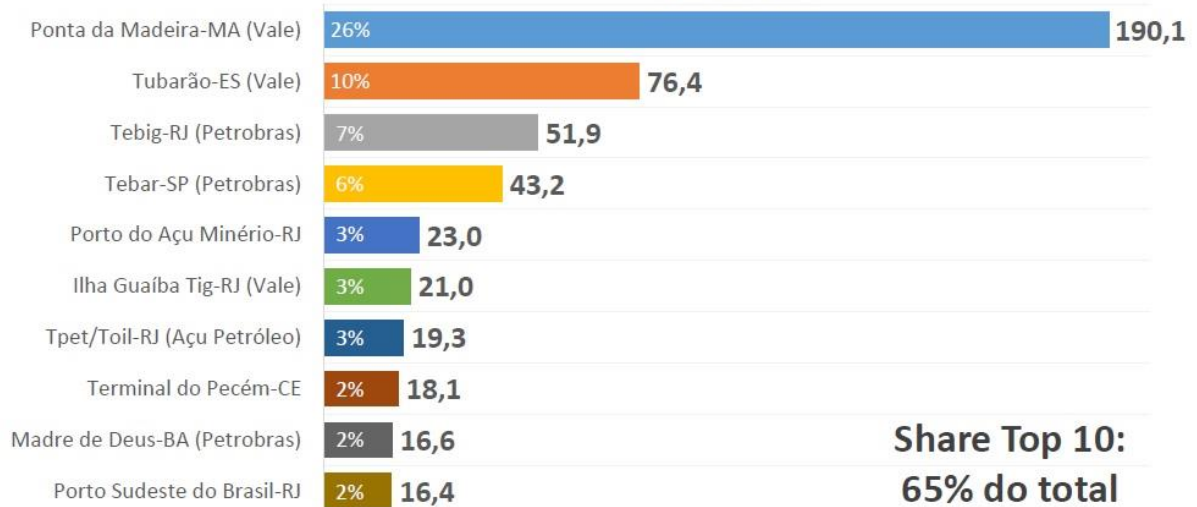


FIGURA 20 – MOVIMENTAÇÃO NOS PORTOS PRIVADOS

## Portos Privados

em milhões de toneladas



Um porto pode ser analisado como um sistema onde diversas unidades funcionam de forma interdependente, assim como o próprio porto pode ser entendido como parte de um sistema maior, o sistema de logística, onde ele se integra e mantém relação de interdependência com outras unidades, como, por

exemplo: produção de *commodities*, exportadores e importadores, transportes (rodoviário, ferroviário e marítimo), armazenagem, alfândega etc.

De acordo com a cartilha de Indicadores de Desempenho Portuário, da ANTAQ, os serviços prestados por um porto dividem-se em três grandes grupos: **serviços de entrada e de saída dos navios, serviços de movimentação de cargas e serviços complementares aos armadores e aos donos de mercadorias.**

a) **Serviços de entrada e de saída dos navios** - têm como cliente o armador ou o operador da linha de transporte, podendo ser descritos conforme Tabela 2.

**TABELA 2 – SERVIÇOS DE ENTRADA E SAÍDA DOS NAVIOS**

<b>Serviço</b>	<b>Prestador do Serviço</b>	<b>Observações</b>
Serviços de Agenciamento e Despacho do Navio	Agente de Navegação	Por vezes, é contratado, também, um agente de carga
Auxílio à Navegação e Utilização de Faróis	Marinha do Brasil	É cobrada pela Capitania do Porto a taxa de utilização de faróis TUF
Fiscalização e Inspeção Sanitária do Navio	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	taxa cobrada pela delegacia local da ANVISA
Controle e Fiscalização de entrada e saída de estrangeiros	Polícia Federal através da DPMAF - Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras	É cobrada a taxa do FUNAPOL – Fundo de Aparelhamento e Operacionalização da Atividade Fim da Polícia Federal
Serviço de Praticagem	Empresas de praticagem ou associações de práticos	Os preços desses serviços são, em geral, lumpsum (*)
Serviço de Rebocadores	Empresas de rebocadores Portuários	Os preços desses serviços são, em geral, lumpsum
Vigias Portuários	Trabalhadores avulsos	A requisição é feita ao OGMO do porto



Utilização das Instalações de Acostagem (Atracação)	O operador do terminal ou a Administração do Porto	O serviço, em geral, inclui a utilização das defensas e os amarradores
---	--	--

(\*) por Preço *lumpsum* ou preço global entende-se o valor atribuído a um serviço cobrindo toda sua amplitude e possíveis variações; por exemplo: nos serviços de praticagem o preço *lumpsum* abrange, além do trabalho do prático propriamente dito, o seu transporte de lancha, a assistência via rádio, auxílio de radares etc., a qualquer dia ou hora em que seja realizado.

b) **Serviços de movimentações de carga** – O embarque e desembarque de cargas nos serviços de linha regular, especialmente de contêineres, são executados pelos operadores portuários, podendo ser classificados em:

- Manuseio a bordo: composto da **estiva das embarcações** e da **conferência de carga**, definidas como a atividade de movimentação ou carregamento e descarga de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peçação e despeção, e a contagem dos volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto, e demais serviços correlatos;
- Manuseio em terra: também chamado de manuseio no terminal (terminal handling) ou ainda de **capatazia**, definida como a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações de uso público, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados com aparelhamento portuário.

Nos portos organizados, esses serviços são prestados pelos operadores portuários pré-qualificados ou por arrendatários de terminais; fora das áreas de portos organizados os serviços são executados diretamente pelo titular da instalação ou por empresas por ele contratadas.

Para garantir a continuidade e regularidade das operações de carregamento e descarregamento dos navios, é necessária a armazenagem intermediária ou de trânsito das mercadorias, de forma complementar aos serviços de estiva, conferência e de manuseio em terra.

Os terminais portuários concedem períodos de franquia de pagamento da armazenagem de trânsito, conforme as disponibilidades de áreas em seus armazéns ou pátios.

A organização dos serviços de manuseio de carga está descrita na Tabela 3, com a descrição e os prestadores dos serviços e os responsáveis pelos pagamentos.

**TABELA 3 – SERVIÇOS DE MANUSEIO DE CARGA**

<b>Serviço</b>	<b>Prestador do Serviço</b>	<b>Cliente</b>
Estiva das embarcações e conferência das cargas a bordo do navio	Operador portuário	Armador do Navio
Serviços acessórios e complementares à estiva, como remoções e rearranjos dos contêineres a bordo do navio	Operador portuário	Armador do Navio
Capatazias ou movimentação no terminal Manuseio das cargas em terra, desde o costado do navio até o portão do terminal ou vice-versa	Operador portuário	Armador do Navio
Movimentação de contêineres para inspeção, ovação, desova e outros	Operador portuário	Dono da Mercadoria
Armazenagem de Trânsito	Operador do terminal ou a Administração do Porto	Dono da Mercadoria

c) Serviços complementares **requisitados pelos armadores**: os serviços estão descritos na Tabela 4.

**TABELA 4 – SERVIÇOS COMPLEMENTARES PARA ARMADORES**

<b>Serviço</b>	<b>Descrição</b>
<b>Pré-estivagem ou pre-stacking</b>	preparação e arranjo prévios dos contêineres de exportação, obedecendo a ordem com que deverão ser embarcados

<b>Remoções e safamentos</b>	mudanças de posição de unidades que já estejam a bordo do navio, de modo a ordenar seus futuros desembarques (as remoções), ocorrendo, por vezes o desembarque de unidades para o cais e posterior reembarque no mesmo navio (os safamentos);
<b>conferência de lacre</b>	verificação das condições e anotação do número do lacre de cada contêiner movimentado, por solicitação do armador;
<b>transbordo</b>	movimentação de contêineres descarregados de um navio para serem reembarcados em outro da mesma ou de outra companhia;
<b>movimentação de contêineres vazios</b>	O descarregamento ou carregamento, transporte e armazenagem de unidades vazias não utilizadas, em virtude de desbalanceamento de tráfego;
<b>recheço</b>	ajuntamento e limpeza dos porões, ao final da descarga dos navios de granéis sólidos.

d) Serviços complementares **prestados aos donos de mercadorias:**

**TABELA 5 – SERVIÇOS COMPLEMENTARES AOS DONOS DE MERCADORIAS**

<b>Serviço</b>	<b>Descrição</b>
<b>estufagem ou ovação</b>	enchimento ou consolidação de cargas soltas em contêineres nas dependências do porto, por conveniência do dono da mercadoria
<b>transporte de contêiner vazio</b>	no caso da ovação do contêiner ser efetuada no porto, caberá ao exportador pagar o transporte do contêiner vazio desde o terminal de retroárea até o pátio do porto
<b>pesagem</b>	pesagem do contêiner cheio e o manuseio extra dos contêineres (retirada da pilha do pátio) inclusive a abertura para inspeção aduaneira ou de outros órgãos fiscalizadores;
<b>remoção para inspeção</b>	retirada da pilha do pátio e a abertura para inspeção aduaneira ou de outros órgãos fiscalizadores
<b>desova completa</b>	retirada das mercadorias do interior do contêiner e o carregamento posterior de caminhão a serviço do dono da mercadoria ou a reovação do contêiner;

<b>transporte interno</b>	transporte dos contêineres entre locais distintos do terminal por requisição e interesse do dono da mercadoria;
<b>serviços aos contêineres reefer</b>	1. acoplamento e o desacoplamento de <i>clip-on</i> (*) em contêineres do tipo <i>conair</i> ou isolados; 2. o fornecimento de energia elétrica e o monitoramento das temperaturas e demais condições;
<b>serviços em contêineres especiais</b>	estufagem ou ovação de contêineres tipo <i>flat</i> , <i>open top</i> ou outros tipos.

(\*) clip on – unidade de refrigeração portátil que pode ser acoplada a contêineres frigoríficos do tipo conair.

Conair – tipo de contêiner frigorífico sem unidade de refrigeração permanente, o qual pode ser utilizado como contêiner comum ou como frigorífico, com o acoplamento de um clip on.

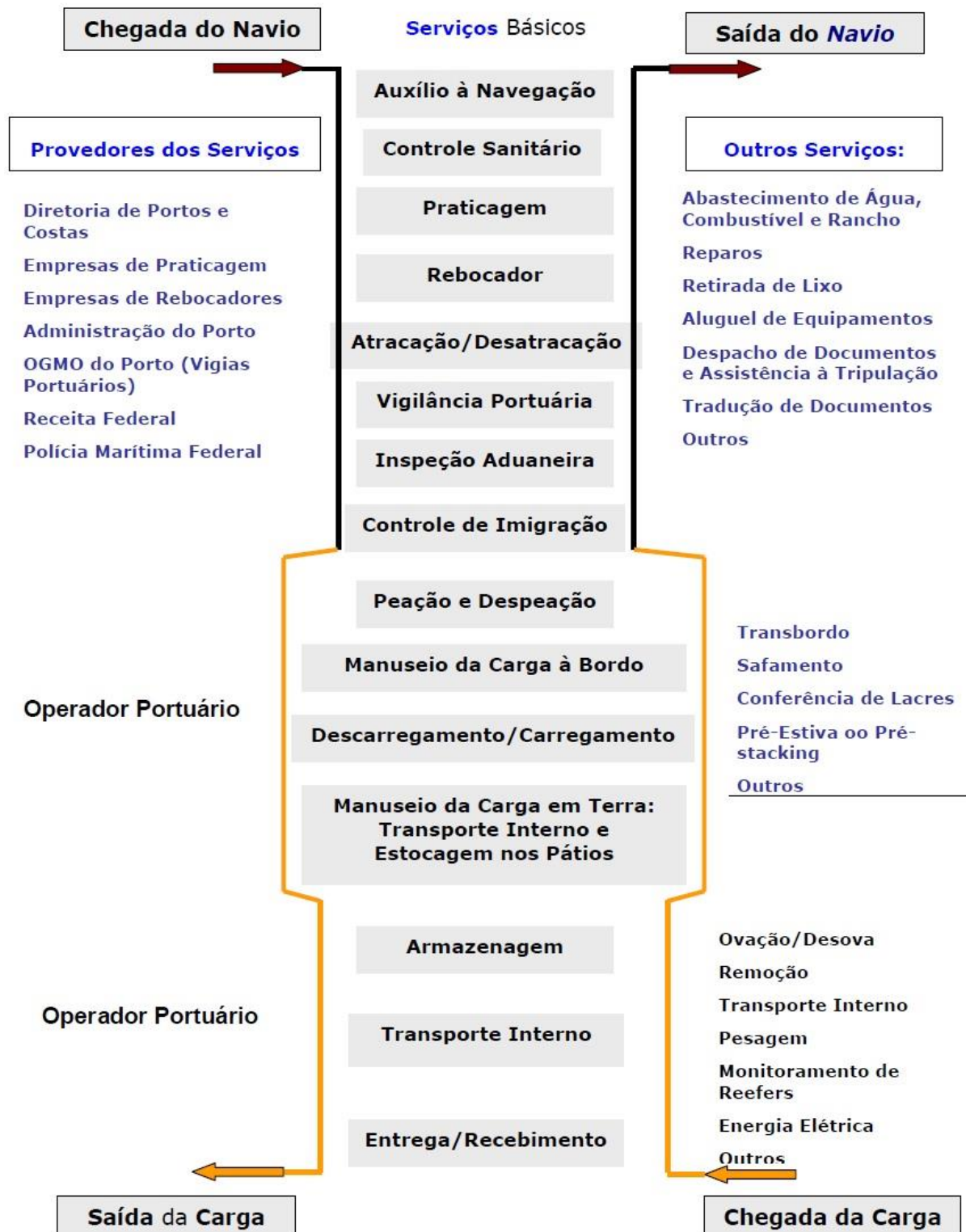
Contêiner tipo flat – contêiner sem paredes laterais e teto, tendo apenas as cabeceiras.

Open top – contêiner sem teto, com acesso por cima, cujo fechamento é feito com lona.

Na Figura 21, é possível visualizar como os serviços nos portos estão organizados.

**FIGURA 21 – DIAGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS**

**Diagrama da Organização Geral dos Serviços Portuários  
Movimentação de Carga Geral e Contêineres**



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ 2003 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

### 3.3. Trabalhadores

---

O presente levantamento utilizou como referência o trabalho desenvolvido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) para identificação do perfil dos trabalhadores nos portos do Brasil, realizado em junho de 2015.

Em termos de organização do trabalho, e para efeitos didáticos, é possível distinguir três grandes áreas no setor portuário, segundo a Classificação Nacional de Atividade Econômica - CNAE:

1. Trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária (CNAE 5231-1/01);
2. Trabalhadores na Operação de Terminais (vinculados) (CNAE 5231-1/02)
3. Trabalhadores do OGMO (avulsos registrados ou cadastrados na operação propriamente de movimentação de carga e trabalhadores que realizam atividades do órgão em si).

A Lei nº 12.815, de 2013, definiu como **categorias profissionais diferenciadas**:

I - **capatazia**: atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II - **estiva**: atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo,

arrumação, peação e despeação, bem como o carregamento e a descarga, quando realizados com equipamentos de bordo;

III - **conferência de carga:** contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

IV - **conserto de carga:** reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

V - **vigilância de embarcações:** atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcação; e

VI - **bloco:** atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos.

Estas atividades são encontradas diretamente na movimentação de carga. Também há trabalhadores que desempenham atividades na área administrativa. Não são tratados neste perfil outros agentes anuentes no porto ou autoridades, como delegados aduaneiros, autoridades marítimas, vigilância sanitária, Polícia Federal etc.

A busca na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) se deu a partir da identificação da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE 2.0.

As CNAE identificadas para a atividade portuária foram:

- Seção H - Transporte, armazenagem e correio.
- Divisão 52 - Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes
- Grupo 523 - Atividades auxiliares dos transportes aquaviários
- Classe 5231-1 - Gestão de Portos e Terminais
- Subclasses: 5231-1/01 - Administração da Infraestrutura Portuária
- 5231-1/02 - Operações de Terminais

A primeira subclasse (5231-1/01) compreende os trabalhadores envolvidos na administração da infraestrutura portuária. Na relação dos estabelecimentos, pode-se constatar não só Companhias Docas, como também empresas de administração estaduais e alguns portos privativos. Nesse último caso, tanto a operação quanto a administração da infraestrutura são realizadas pela empresa. Cabe destacar que não compreende as atividades de agenciamento marítimo.

A segunda subclasse (5231-1/02) compreende as atividades de operações de terminais marítimos e fluviais, públicos ou privados, envolvendo:

- o armazenamento de mercadorias (dentro do porto) proveniente ou destinadas às embarcações;
- operação e gestão de equipamentos destinados à carga e descarga;
- a carga e descarga de embarcações.

Compreende também as atividades dos operadores portuários e a gestão de terminais de passageiros. Nesse caso, não compreende garagens náuticas para guarda de embarcações.

Tendo em vista que os trabalhadores portuários avulsos não constam na relação nem da primeira ou segunda subclasse (“Operações de Terminais”) e que os



OGMO não se encontram agrupados numa única CNAE, procedeu-se ao processamento de dados a partir da RAIS identificada, porém os resultados foram gerados como um universo total, de forma a se preservar o sigilo das informações e que não fosse possível a identificação dos dados dos estabelecimentos individualmente.

O primeiro passo foi identificar os OGMO existentes no Brasil e, a partir do conjunto deles, foram obtidos os dados do universo de conjunto de trabalhadores portuários avulsos. Foram identificados 30 OGMO, dos quais 10 se encontram na região Nordeste, oito no Sudeste, oito no Sul e quatro na região Norte.

Desta forma, as informações que serão apresentadas a seguir estão segmentadas por:

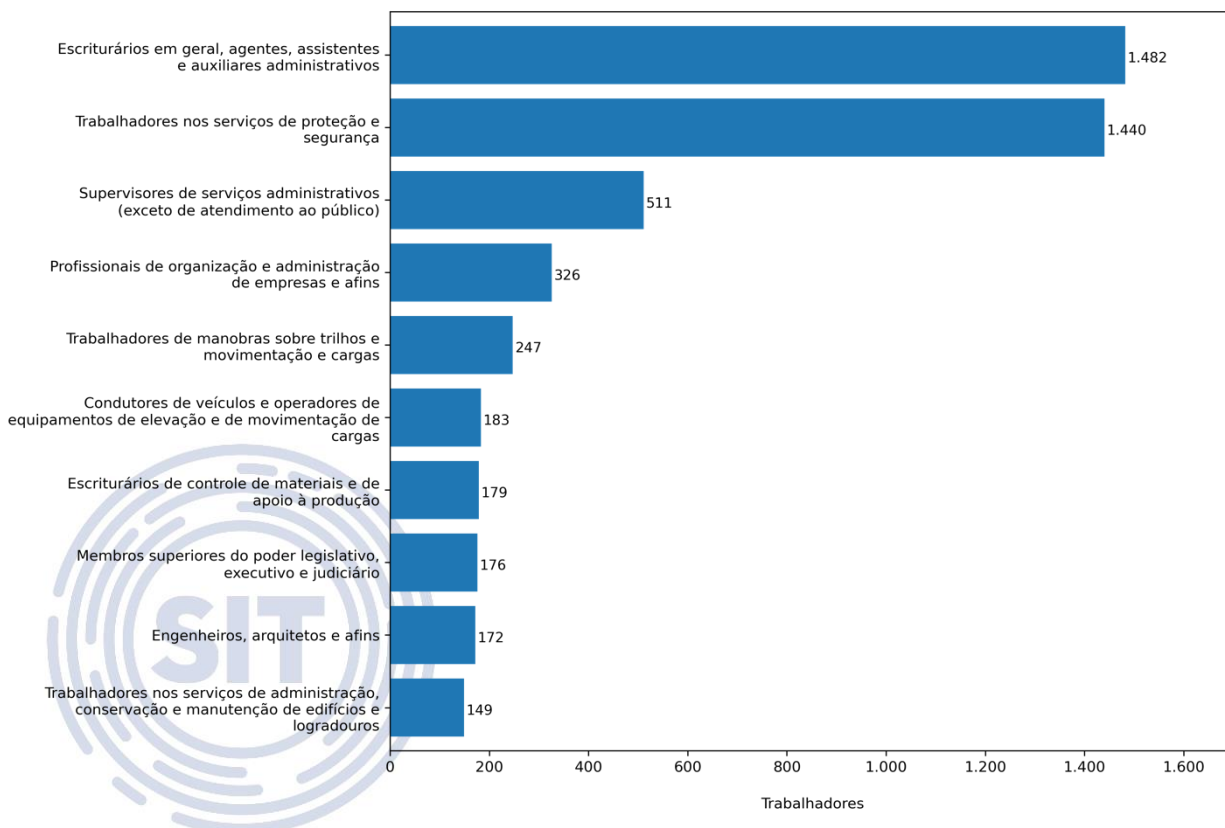
1. Trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária;
2. Trabalhadores na Operação de Terminais (com vínculo);
3. Trabalhadores dos OGMO (avulsos na operação e empregados do órgão em si).

Na Figura 22, é possível verificar o número de trabalhadores da Administração Portuária. Segundo os dados da RAIS de 2018, constata-se que a maioria da mão de obra é empregada em serviços administrativos e de segurança.

## FIGURA 22 – TRABALHADORES - ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA EM 2018

### Número de trabalhadores ativos em 31.12.2018, por subgrupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) mais frequentes - Setor Portuário - Administração Portuária

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

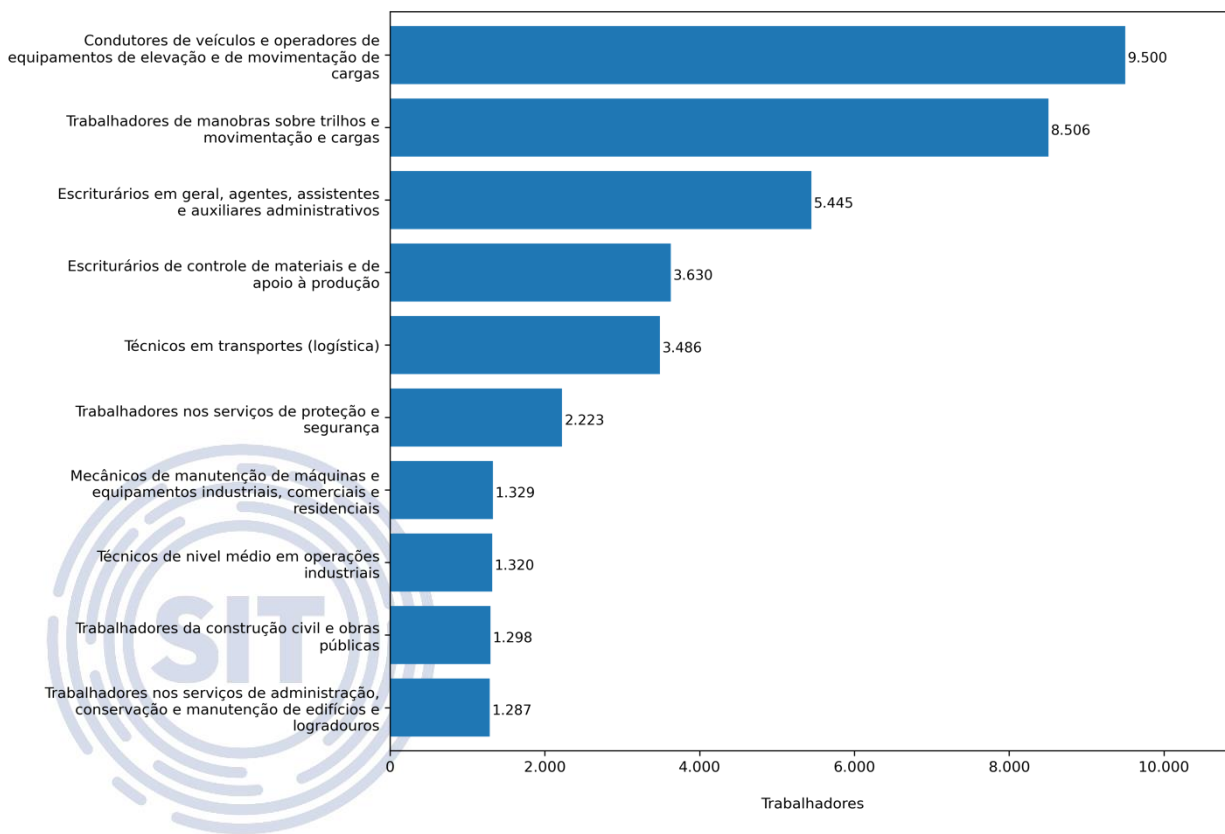


Na Figura 23, verifica-se o quantitativo de trabalhadores ativos vinculados diretamente aos operadores portuários, destacando-se que a maioria trabalha nas funções típicas do setor, ou seja, a movimentação de carga.

**FIGURA 23 – TRABALHADORES – OPERADORES PORTUÁRIOS EM 2018**

### Número de trabalhadores ativos em 31.12.2018, por subgrupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) mais frequentes - Setor Portuário - Operadores Portuários

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

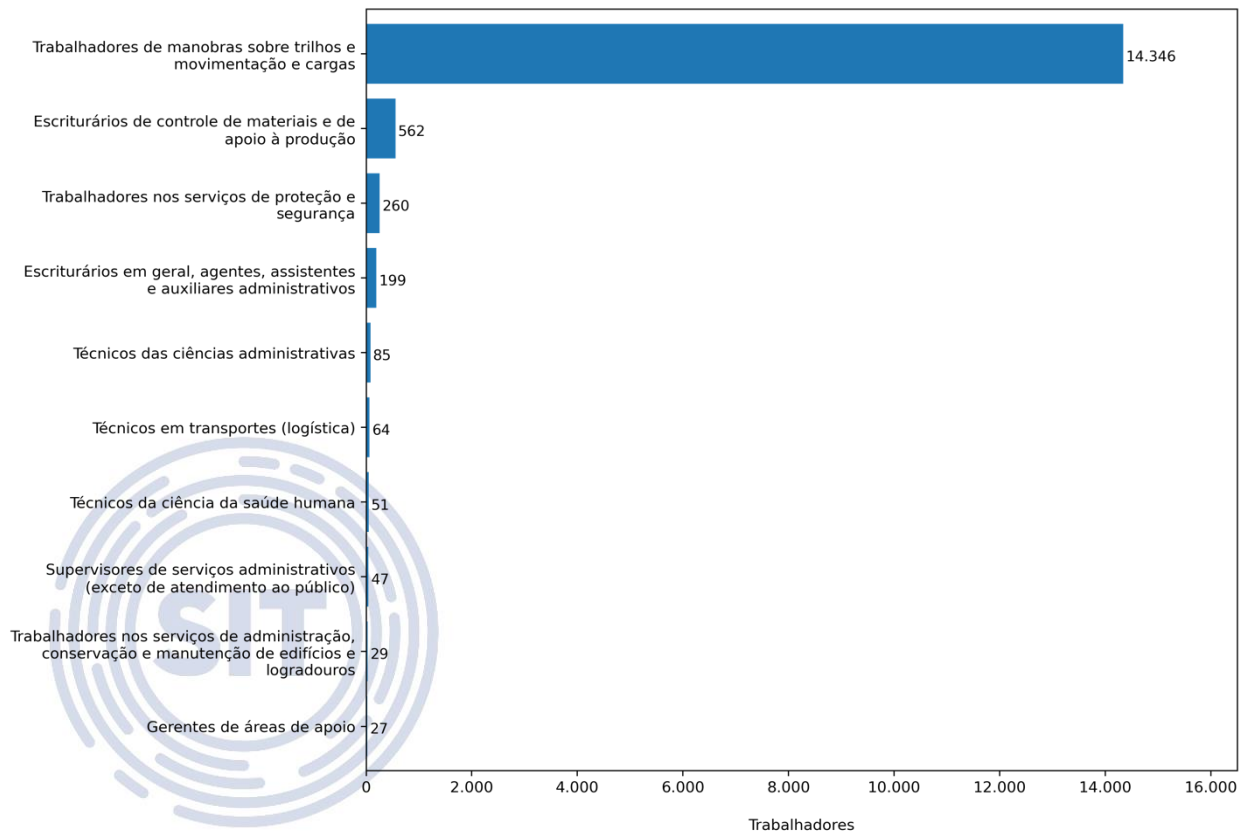


No caso dos trabalhadores vinculados ao OGMO, observa-se que apenas uma minoria ocupa funções administrativas. A maioria dos trabalhadores labora na movimentação de carga e essa relação de ocupações pode ser vista na Figura 24.

**FIGURA 24 – TRABALHADORES - OGMO**

### Número de trabalhadores ativos em 31.12.2018, por subgrupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) mais frequentes - Setor Portuário - OGMO

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

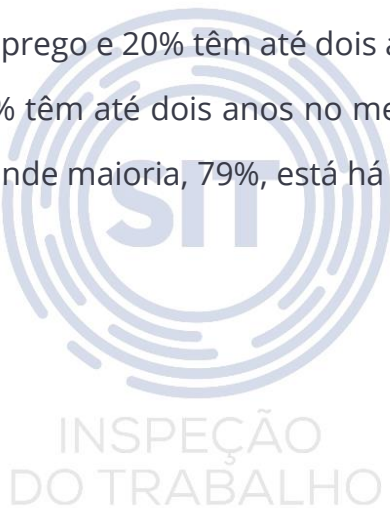


Os trabalhadores portuários são majoritariamente do gênero masculino. Entre os trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária, 83% são homens e 17% são do sexo feminino e na operação de terminais, os homens correspondem a 87% e as mulheres 13%. A concentração de trabalhadores do gênero masculino se acentua ainda mais nos OGMO, em que 98% são homens e apenas 2% são mulheres.

Em relação à escolaridade, a maior concentração entre os trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária se dá no ensino médio e superior completo com 44% e 35%, respectivamente. A totalização mostra que 84% dos empregados têm ensino médio completo e ensino superior incompleto ou completo.

Em relação à idade, destaca-se que 43% dos trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária têm 50 anos ou mais e 26% têm entre 30 e 39 anos. Na Operação de Terminais, observa-se a maior concentração de trabalhadores na faixa etária de 30 a 39 com 37%, em seguida as faixas entre e 25 a 29 e 40 a 49 anos, ambas com 19%. Estas três faixas etárias contemplam 75% dos trabalhadores no segmento. Entre os trabalhadores nos OGMO, 38% têm entre 50 e 64 anos e 36% têm entre 40 e 49 anos, somando as duas faixas etárias têm-se um total de 74%.

Em relação ao tempo médio de emprego, nota-se que 40% dos trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária estão há 10 anos ou mais no mesmo emprego e 20% têm até dois anos. Entre os empregados na Operação de Terminais, 42% têm até dois anos no mesmo emprego e entre os trabalhadores dos OGMO, a grande maioria, 79%, está há 10 anos ou mais no emprego.



## 4. 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.

A 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, define no Título II, Capítulo V - Da Segurança e da Medicina Do Trabalho – em seu art. 155, inc. 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 desse Capítulo, especialmente os referidos no art. 200.

No dia 08 de junho de 1978, o extinto Ministério do Trabalho aprovou 28 Normas Reguladoras (NR), por meio da publicação da Portaria MTb nº 3.214, de maneira a regulamentar as disposições do Capítulo V, Título II, da CLT, relativas à segurança e medicina do trabalho.

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 – SST.

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. Dessa forma, os ambientes onde o trabalho portuário se desenvolve deve ter sua regulamentação detalhada, considerando suas especificidades.

A construção desses regulamentos é realizada pelo ME, 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 da Convenção nº 155 - Segurança e Saúde dos Trabalhadores, da OIT, cujo texto consta no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

Cumprir destacar nos artigos 4 e 8, que compõem, respectivamente, a Parte II - Princípios de uma política nacional e a Parte III - Ação em nível nacional da Convenção nº 155, o seguinte:

INSPEÇÃO  
DO TRABALHO

- 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 – MTb, 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 – SST. Destarte, fica claro, conforme Convenção OIT 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 dos trabalhadores.

Ademais, com relação ao arcabouço jurídico nacional concernente aos portuários, é importante citar a Lei nº 12.815 de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, bem como da Lei nº 9.719 de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências.



## 5. 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 **objetivo fundamental** para o enfrentamento do problema principal é a **implementação de um sistema de gestão dos riscos ocupacionais no trabalho portuário, que leve em consideração todos os diferentes tipos de perigos, embarcações e cargas**. Dessa forma, procura-se **mitigar a exposição dos trabalhadores aos perigos existentes nas operações e nas instalações portuárias**.

Destaque-se que a gestão dos riscos ocupacionais no setor portuário deve ser realizada por todos os atores envolvidos (OGMO; Administração Portuária, Operadores Portuários; Tomadores de Serviços e Empregadores).

O objetivo deste trabalho apresentado está alinhado à programação da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - SEPRT no Plano Plurianual 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 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;
- melhoria nas condições de segurança e saúde no trabalho.

A partir do objetivo fundamental delineado, foram definidos os seguintes objetivos específicos que se pretende alcançar em relação ao problema regulatório identificado nesta análise:

INSPEÇÃO  
DO TRABALHO

- **REDUZIR NÚMERO DE ACIDENTES**

Esse objetivo específico tem como princípio buscar a redução dos índices de acidentes e doenças ocupacionais relacionadas às atividades desenvolvidas no setor. A característica básica do setor é a movimentação de cargas destinadas ou provenientes do transporte aquaviário, com peculiaridade desses meios de transporte envolver ocorrência de sinistros potenciais e acometimento de acidentes, geralmente com lesões graves ou morte.

- **AJUSTAR O CAMPO DE APLICAÇÃO**

A norma deve estender seu alcance protetivo não só aos trabalhadores portuários ou trabalhadores portuários avulsos, mas a todos os trabalhadores envolvidos nas movimentações de mercadorias, cargas e passageiros, destinados ou provenientes do transporte aquaviário, que exerçam atividades nos portos organizados, nas instalações portuárias e retroportuárias, públicas ou privadas, situadas dentro ou fora da área do porto organizado.

- **ATUALIZAÇÃO DA NORMA PERANTE A LEI ESPECIAL VIGENTE**

A revisão da NR 29 deve harmonizar as definições de instalações portuárias àquelas constantes na Lei nº 12.815, de 2013 (nova redação da Lei dos Portos). De acordo com a referida Lei, as instalações portuárias são aquelas situadas dentro ou fora do porto organizado (essas últimas denominadas terminal de uso privado – TUP), e compreendem também as estações de transbordo de cargas, as instalações portuárias pública de pequeno porte, e as instalações portuárias de turismo. A harmonização da norma de segurança também deverá abranger, além das operações portuárias propriamente ditas, as atividades e situações previstas no artigo 28 da referida Lei.

- **HARMONIZAÇÃO COM OUTRAS NR e REGULAMENTOS**

A revisão tem como objetivo buscar a harmonização com a nova redação na NR 01, contemplando o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e a estruturação normativa, seguindo a abordagem adotada pelo PDCA (*Plan, Do, Check and Act*), largamente utilizada nos sistemas de gestão.

Destaca-se que o GRO apresenta uma sistematização do processo de identificação de perigos, avaliação dos riscos e estabelecimento de medidas de controle, articulado com ações de saúde, de análise de acidentes e de preparação para emergências. Em síntese, a organização deve assegurar a integração das ações

do GRO, de forma coordenada, contínua e sistematizada, integradas a todos os processos de negócios da organização.

A revisão da NR 29 tem o objetivo de buscar a harmonização com a Convenção nº 152 da OIT, com a NORMAM (Normas da Autoridade Marítima), com a Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) e com a IMO (Organização Marítima Internacional).

- **ESTENDER A NORMA A TODOS OS ATORES DO SETOR**

A revisão da norma deve alcançar todos os atores do setor portuário. Há diversos agentes envolvidos diretamente nas atividades operacionais relacionadas à movimentação de passageiros e de cargas recebidas ou destinadas do transporte aquaviário, seja no manuseio, na arrumação, na armazenagem, na estivagem, no descarregamento e carregamento com a utilização de veículos, máquinas, aparelhos e equipamentos de transportes terrestres e/ou a bordo das embarcações, incluindo as manobras destes. Esse alcance é imprescindível para ser estabelecido regras e condutas mínimas de segurança e saúde no trabalho para o setor.

- **AJUSTAR COMANDOS NORMATIVOS EM RAZÃO DA DETECÇÃO DE PROBLEMAS**

Outro objetivo é buscar ajustar comandos normativos em relação às características mutantes e variáveis inseridas na dinâmica da operação portuária como também aos ajustes tecnológicos em plena evolução mundial. Os parâmetros inovadores da indústria e novos modelos de transporte de produtos necessitam ser acompanhados pela norma de segurança e saúde no trabalho.

- **TRATAR COMANDOS NORMATIVOS ESPECÍFICOS**

A norma é setorial e direcionada a necessidade de tratamento diferenciado dada a peculiaridade e a extensão de tarefas especiais da atividade portuária, em

destaque ao trabalho portuário avulso, compondo medidas prescritivas setoriais com parâmetros mínimos de segurança e saúde no trabalho, estabelecendo ações para o gerenciamento dos riscos ocupacionais do meio ambiente setorial. A partir desse entendimento, é necessário que a NR 29 atraia para si matéria de outras Normas Regulamentadoras, filtrando e ajustando os comandos normativos de acordo com a necessidade de detalhes técnicos dos riscos.



## 6. Descrição das alternativas

(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. As alternativas ora apresentadas para consideração são categorizadas em não ação, normativa ou não normativas.

### NÃO AÇÃO

- Manter o atual texto e contexto de aplicação da NR 29: foi excluída tendo em vista se mostrar inviável, pois acarretaria uma desconformidade na interpretação conjunta das Normas Regulamentadoras, bem como uma omissão do órgão que tem o dever legal de regulamentar a matéria relativa à segurança e saúde no trabalho, conforme explicitado no capítulo 3 deste relatório.

### NORMATIVAS

- Revisão da NR 29 com a eliminação de conflito normativo com as NR 01; 07 e 09, e as demais normas pertinentes à atividade portuária (Lei dos Portos, NORMAM, IMO, NBR/ABNT, Regulamentos Estaduais e Convenções Internacionais), bem como a atualização da norma para incorporação das inovações tecnológicas do setor.

### NÃO NORMATIVAS

- Atualizar o Manual da NR 29;
- Elaborar plano específico de fiscalização em Instalações Portuárias;

- Elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização acerca da NR 29.

Em relação à alternativa de autorregulação, que é uma opção não normativa, destaca-se que parte do setor produtivo que têm desenvolvido e implementado, de forma voluntária, modelos diferenciados de atingir o objetivo da NR 29. No entanto, a verificação fática da Inspeção do Trabalho nos postos de trabalho tem demonstrado que essas abordagens se restringem a poucas empresas, ou seja, não há abrangência uniforme nas organizações, fato que leva à desconsideração dessa alternativa.

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





## 7. 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 positivos e negativos das alternativas, utilizou-se um método qualitativo sem a monetização dos impactos. Cumpre destacar que, independentemente do método a ser aplicado, sempre existem vantagens e desvantagens que o regulador precisa avaliar antes de decidir sobre a melhor alternativa.

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: alternativa normativa (a revisão da NR 29); e as alternativas não normativas (atualizar o Manual da NR 29; plano específico de fiscalização em Instalações Portuárias; elaborar plano de comunicação sobre a NR 29).

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, além da possibilidade da geração de impactos indiretos.

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:

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

A partir dos impactos ora relatados, será feita a avaliação de acordo com o nível de impacto apresentado na Tabela 6.



**TABELA 6 - NÍVEL DE IMPACTO**

NÍVEL DE IMPACTO	
NEGATIVO	
POSITIVO	

Nas Tabelas 7 a 9, apresenta-se a síntese dos impactos mais relevantes em relação à cada alternativa considerada.

**TABELA 7 - ALTERNATIVA NORMATIVA: REVISÃO DA NR 29**



--	--	--

<b>Ator impactado</b>	 <b>(impactos positivos)</b>  <b>Vantagens</b>	 <b>(impactos negativos)</b>  <b>Desvantagens</b>
Organizações	<p>Economia resultante da desburocratização e simplificação;</p> <p>Aumento da produtividade;</p> <p>Aumento da eficiência de mercado;</p> <p>Integração do gerenciamento de riscos ocupacionais e do Programa de Gerenciamento de Riscos ao Trabalho Portuário;</p> <p>Implementação de um sistema eficiente de gestão de segurança e saúde no Trabalho Portuário.</p>	Possíveis custos iniciais de conformidade legal
Trabalhadores	<p>Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho portuário;</p> <p>Condições adequadas de trabalho;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais às atividades realizadas nas instalações portuárias;</p>	

Inspeção do Trabalho	Harmonização com as demais normas gerais;  Simplificação da norma;	Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal.
Profissionais de SST	Clareza sobre os requisitos da norma devido à simplificação;  Maior efetividade na aplicação da norma;	
Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)	Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS) devidos à Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho em instalações portuárias;	
Sociedade	Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;  Qualidade de vida no trabalho;  Aumento da eficiência de mercado;  Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS);	



**TABELA 8 - ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS**

--	--	--

Ator impactado	 (impactos positivos)	 (impactos negativos)
Organizações		<p>Alcance limitado, mantendo a desarmonização das normas;</p> <p>Custos de conformidade legal;</p> <p>Custos com a implementação devido ao excesso de burocracia;</p> <p>Falta de integração com o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais e com o PGR.</p>
Trabalhadores	<p>Aumento da conscientização sobre a percepção dos riscos e sobre medidas de prevenção;</p>	<p>Falta de atualização ao atual contexto do mundo do trabalho.</p> <p>Menor efetividade nas medidas de prevenção.</p>
Inspeção do Trabalho	Diretrizes mais claras sobre as regras de interpretação e conduta	Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal;

	da Inspeção do Trabalho em relação à NR 29;  Plano específico de fiscalização em Instalações Portuárias.	
Profissionais de SST		Menor efetividade nas medidas de prevenção.
Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)		
Sociedade	Possível redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, no caso do aumento das ações da fiscalização.	Menor efetividade nas medidas de prevenção.

TABELA 9 - ALTERNATIVA NORMATIVA + ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS.

Ator impactado	 (impactos positivos)	 (impactos negativos)
Organizações	Economia resultante da desburocratização e simplificação;  Aumento da produtividade;  Aumento da eficiência de mercado;	Custos de conformidade legal;

	<p>Integração do gerenciamento de riscos ocupacionais e do Programa de Gerenciamento de Riscos ao Trabalho Portuário;</p> <p>Implementação de um sistema eficiente de gestão de segurança e saúde no trabalho em Instalações Portuárias.</p>	
<p><b>Trabalhadores</b></p>	<p>Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho portuário;</p> <p>Condições adequadas de trabalho;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais às atividades realizadas nas instalações portuárias;</p> <p>Aumento da conscientização sobre a percepção dos riscos e sobre medidas de prevenção;</p>	

<p><b>Inspeção do Trabalho</b></p>	<p>Harmonização com as demais normas gerais;</p> <p>Simplificação da norma;</p> <p>Diretrizes mais claras sobre as regras de interpretação e conduta da Inspeção do Trabalho em relação à NR 29;</p> <p>Plano específico de fiscalização Instalações Portuárias.</p>	<p>Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal.</p>
<p><b>Profissionais de SST</b></p>	<p>Clareza sobre os requisitos da norma devido à simplificação;</p> <p>Maior efetividade na aplicação da norma;</p> <p>Orientação sobre a interpretação e aplicação da norma;</p>	
<p><b>Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)</b></p>	<p>Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS) devidos à Redução dos acidentes e</p>	



	doenças relacionadas ao trabalho em instalações portuárias;	
<b>Sociedade</b>	<p>Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;</p> <p>Qualidade de vida no trabalho;</p> <p>Aumento da eficiência de mercado;</p> <p>Redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS);</p>	

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. Para tanto, utilizou-se uma classificação que compreende 7 (sete) níveis de impacto, sendo que os sinais expressam tanto as consequências quanto a probabilidade.

**TABELA 10 - CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE IMPACTO.**

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

Com base nos impactos relatados nas Tabelas 7 a 9, pode-se verificar a alternativa que, no saldo geral, possui mais impactos positivos. Na Tabela 11, de forma ilustrativa, são apresentadas as alternativas e o respectivo nível de contribuição relativo, de acordo com a avaliação qualitativa realizada.

Conforme se observa, 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.

**TABELA 11 - NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DAS ALTERNATIVAS**

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

## 8. 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 desta 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. 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 Capítulo 2 deste relatório, que, em relação às normas de SST, o processo de consulta às partes interessadas, no Brasil, ocorre por meio da CTPP, que conta com a participação da representação de trabalhadores, empregadores e governo, nos termos do Decreto nº 9.944, de 2019.

## 9. Experiência Internacional

(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. Nesse capítulo, serão apresentados os diversos ordenamentos que regem o setor, característica que define melhor a experiência internacional.

Inicialmente, no contexto abordado neste relatório, não se pode deixar de ressaltar a Convenção nº 152 da OIT, que trata sobre Segurança e Higiene nos Trabalhos Portuários, cujo objetivo é a proteção dos trabalhadores de portos contra todos os riscos de acidentes ou danos à sua saúde. Lembrando que o trabalho portuário é o trabalho de carga ou descarga de todos os navios, bem como quaisquer operações relacionadas a essas obras.

Cada Estado deve assegurar a adoção de uma série de medidas técnicas com vista a:

- Fornecer e manter locais de trabalho, materiais e meios de acessos que garantam a segurança dos trabalhadores;
- Usar métodos de trabalho que sejam seguros e não envolvam riscos de saúde;
- Fornecer as informações, treinamento e controle necessários para garantir a proteção dos trabalhadores contra o risco de acidentes ou danos à saúde devido ao trabalho ou durante Leste;
- Fornecer aos trabalhadores equipamentos de proteção individual e meios de resgate que possam ser razoavelmente necessários quando esses riscos não podem ser evitados por outros meios;

- Fornecer e manter serviços de primeiros socorros e emergência resgate;
- Desenvolver e estabelecer procedimentos adequados para lidar com situações de emergência.

No cenário internacional, todo Estado que ratificar a Convenção deverá:

- Especificar as obrigações, em termos de higiene e segurança do trabalho, pessoas e corpos relacionados ao trabalho porta;
- Adotar as medidas necessárias para garantir a aplicação do Convenção e, acima de tudo, prever sanções adequadas em caso de violação;
- Cuidar dos serviços de inspeção de controle de aplicativos das medidas exigidas pela Convenção ou verificar se ela garante inspeção adequada.

Ressaltamos que, no Brasil, a Convenção nº 152 obteve aprovação, conforme prevê o Decreto Legislativo nº 84, de 08 de dezembro de 1989 - DOU 12/12/1989. O referido Decreto foi ratificado em 17 de maio de 1990 e promulgado pelo Decreto nº 99.534, de 19 de setembro de 1990 - DOU 20/09/1990, com início de vigência em 17 de maio de 1991.

A legislação no setor portuário tem como uma de suas principais características está intrinsecamente ligada às convenções da organização internacional marítima. As principais delas são a SOLAS-74, a MARPOL e as STCW.

A Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS-74) foi adotada internacionalmente em 1974 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 87.186, de 18 de maio de 1982. Trata-se essencialmente da segurança da navegação,

abordando aspectos como equipamentos de comunicação, aberturas de porão, portos de refúgio e outros assuntos.

Já a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL) tem por propósito o estabelecimento de regras para a completa eliminação da poluição intencional do meio ambiente por óleo e outras substâncias danosas oriundas de navios, bem como a minimização da descarga acidental daquelas substâncias no ar e no meio ambiente marinho.

Já as Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STWC) abrangem o Código BCH3/IBC (Código Internacional da IMO para a Construção e Equipamento de Navios que Transportam Substâncias Químicas Perigosas a Granel), o Código IGC (Código Internacional da IMO para a Construção e Equipamento de Navios que Transportam Gases Liquefeitos a Granel) e o Código BC4 (o Código de Práticas para a Segurança do Transporte de Carga Sólida a Granel).

A Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 (SOLAS), também contém no capítulo VII as disposições obrigatórias que regem o transporte de mercadorias perigosas embaladas. O transporte de mercadorias perigosas na forma embalada deve cumprir as disposições pertinentes do Código Marítimo Internacional de Mercadorias Perigosas (IMDG), que é considerada a extensão às disposições do capítulo VII da SOLAS.

Assim, o Código IMDG foi desenvolvido como um código internacional para o transporte marítimo de mercadorias perigosas embaladas, a fim de melhorar e harmonizar o transporte seguro de mercadorias perigosas e prevenir a poluição do meio ambiente. O Código detalha os requisitos aplicáveis a cada substância, material ou artigo individual, abrangendo questões como embalagem, tráfego de contêineres e estiva, com particular referência à segregação de substâncias incompatíveis.

Além disso, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973, modificada pelo Protocolo de 1978 (MARPOL), que contém em seu Anexo III disposições obrigatórias para a prevenção da poluição por substâncias nocivas transportadas por mar na forma embalada, proíbe o transporte de substâncias nocivas em navios, exceto de acordo com as disposições do Anexo III da MARPOL, que também são estendidas no Código IMDG.

Por fim, deve-se destacar a Convenção nº 137 da OIT, aprovada em 25 de junho de 1973, na 58ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra. Essa convenção, que versa sobre as repercussões sociais dos novos métodos de manipulação de cargas nos portos, foi aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 29, de 1993, e promulgado pelo Decreto nº 1.574, de 1995, com vigência nacional a partir de 12 de agosto de 1995.

O objetivo da Convenção nº 137 é a proteção do trabalhador portuário diante de todo o processo de modificação dos métodos de processamento de carga nos portos, bem como o aumento da mecanização e automatização no fluxo das mercadorias. Ocorre que essas mudanças têm também repercussões consideráveis sobre o nível de emprego nos portos e sobre as condições de trabalho e na vida dos portuários e que essa convenção traz medidas que deveriam ser adotadas para evitar ou reduzir os problemas que decorrem dessas situações.

Em 2010, foi realizada uma Cooperação Técnica entre o Brasil e o Canadá na qual a principal meta foi conhecer a experiência do governo canadense em matéria de segurança e saúde ocupacional no setor marítimo, notadamente no que tange aos procedimentos empregados durante a fiscalização de embarcações de bandeira daquele país. A Cooperação em pauta compreendeu três atividades distintas: palestras, reunião com representante dos empregados e empregadores e visita ao navio canadense M/V Oceanex Sanderling, no Porto de Halifax, com o intuito de acompanhar a sua inspeção.

Entre as diversas fases da aplicação desta Cooperação Técnica entre o Brasil e o Canadá, pode se observar que a metodologia adotada pelo Brasil para fiscalizar as embarcações de bandeira nacional é semelhante àquela empregada no Canadá. Esse intercâmbio apresentou diversos resultados positivos e ampla aprendizagem entre as partes, entre elas, pode-se destacar:

- propiciar o treinamento continuado dos Auditores Fiscais do Trabalho;
- conscientizar as empresas quanto à importância e os benefícios (redução de custos, imagem da empresa, menor valor do Seguro Acidente de Trabalho, produtividade etc.) decorrentes da implantação de sistema de segurança e saúde nos locais de trabalho;
- fomentar as Comissões Tripartites como fórum para discussão de questões mais complexas, bem como capacitação e conscientização dos empregados e empregadores. Salienta-se que tais iniciativas já vêm sendo tomada pela CT Naval e Marítima;
- intensificar a exigência, durante a fiscalização, do treinamento dos trabalhadores no que tange à segurança e saúde no trabalho;
- divulgar a existência de cláusula de segurança e saúde na legislação brasileira (Normas Regulamentadoras) que permite ao trabalhador interromper suas atividades, ao constatar uma situação de trabalho que envolva um risco grave e iminente para a sua vida e saúde. Teoricamente, os ordenamentos brasileiros e canadenses são bastante similares, com relação a esse instrumento;





- realizar convênios com outros órgãos governamentais para trocar informações e/ou efetuar fiscalizações. Isto já vem sendo feito com o Ministério Público do Trabalho, Marinha, Polícia Federal e outros.



## 10. 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 29 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 7 deste relatório. Como visto, a possibilidade de revisão da NR 29 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 – Gestão de Riscos - Diretrizes:

- **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 12 - 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 pequena, tendo em vista que a NR 29 já está em vigor e o processo de revisão tem como o foco a harmonização e atualização da norma. Assim, os operadores portuários, os tomadores de serviços, empregadores e demais atores do setor já têm a obrigação legal de aplicar a norma, 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.

#### **a) 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 como dificuldades para sua implementação até discussões judiciais sobre as partes sem consenso ou sobre toda a norma em revisão.

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

#### **b) 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

#### **c) Risco de não redução de acidentes e adoecimentos nas instalações portuárias**

Esse é o risco de implementação mais importante, pois se refere à finalidade da norma. Pode resultar da baixa efetividade na aplicação da norma, 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 12, são apresentadas as propostas de medidas para mitigar os riscos considerados relevantes que devem constar no plano de implementação, no consignado no Capítulo 12 desta 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 12 - 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 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 de não redução de acidentes e adoecimentos nas instalações portuárias	ALTO	Buscar efetividade na aplicação da norma; Monitorar externalidades e prever planos de contingências, quando for o caso.

## 11. 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 6 deste relatório, quais sejam:

### NÃO AÇÃO

- A alternativa de não agir e manter o *status quo*, ou seja, manter o atual texto da NR 29.

### NORMATIVAS

- Revisão da NR 29 com a eliminação de conflito normativo com as NR 01; 07 e 09, e as demais normas pertinentes à atividade portuária (Lei dos Portos, NORMAM, IMO, NBR/ABNT, Regulamentos Estaduais e Convenções Internacionais), bem como a atualização da norma para incorporação das inovações tecnológicas do setor.

### NÃO NORMATIVAS

- Atualizar o Manual da NR 29;
- Elaborar plano específico de fiscalização em Instalações Portuárias;
- Elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização acerca da NR 29.

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 será demonstrado, 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 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, adotou-se para esse fim a metodologia de Processo de

Hierarquia Analítica (Analytic Hierarchy Process - AHP) para mapear os impactos de sua atuação regulatória.

Cumprido destacar que 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.

### 11.1. 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 13, 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 13 - 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.**

## 11.2. 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 14 – CRITÉRIOS

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

Destaca-se que a **proteção à saúde e à vida** está relacionada diretamente ao problema principal foco deste estudo, mais especificamente, **a exposição dos trabalhadores aos perigos existentes nas operações e instalações portuárias, sem a devida gestão dos riscos ocupacionais, que leve em consideração os diferentes tipos de perigos, embarcações e cargas.**

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.

Por fim, 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, passa-se a avaliá-los por meio da comparação, dois a dois, dentro da escala de comparação, conforme detalhado nas Tabelas 15 e 16.

TABELA 15 – COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS

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

TABELA 16 – MATRIZ DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Custos	Segurança jurídica
<b>Proteção à saúde e à vida e à vida</b>	1	7	5
<b>Custos</b>	1/7	1	1
<b>Segurança jurídica</b>	1/5	1	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 17 e 18:

TABELA 17 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – PRIMEIRA ETAPA

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Custos	Segurança jurídica
<b>Proteção à saúde e à vida</b>	1	7	5
<b>Custos</b>	1/7	1	1
<b>Segurança jurídica</b>	1/5	1	1
<b>Total</b>	1,34	9	7

TABELA 18 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – SEGUNDA ETAPA

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Custos	Segurança jurídica
Proteção à saúde e à vida	$1/1,34 = 0,7463$	$7/9 = 0,7778$	$5/7 = 0,7143$
Custos	$(1/7)/1,34 = 0,1066$	$1/9 = 0,1111$	$1/7 = 0,1429$
Segurança jurídica	$(1/5)/1,34 = 0,1493$	$1/9=0,1111$	$1/7 = 0,1429$

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 19 a 21:

TABELA 19 – CÁLCULO DO VETOR DE PRIORIDADE

Objetivo	Cálculo do Vetor	Vetor de Prioridade (Média de Cada Linha)
Proteção à saúde e à vida	$(0,7463 + 0,7778 + 0,7143)/3 = 0,746$	0,746 (74,6%)
Custos	$(0,1066 + 0,1111 + 0,1429)/3 = 0,120$	0,12 (12%)
Segurança jurídica	$(0,1493 + 0,1111 + 0,1429)/3 = 0,134$	0,134 (13,4%)

TABELA 20 – MATRIZ COMPARATIVA DE CRITÉRIOS

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Segurança jurídica	Custos	Prioridade
Proteção à saúde e à vida	1	5	7	<b>0,746</b>
Segurança jurídica	1/5	1	1	<b>0,134</b>
Custos	1/7	1	1	<b>0,120</b>

Assim, obtém-se 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, de acordo com os objetivos que se pretendem alcançar.

TABELA 21 - PESOS DE CADA UM DOS CRITÉRIOS

Crítérios	Pesos
Proteção à saúde e à vida	74,6%
Segurança jurídica	13,4%
Custos	12%

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  $\lambda M_{\text{áx}}$  o número principal de Eigen ( $\lambda M_{\text{áx}}$ ).

O número principal de Eigen ( $\lambda M_{\text{áx}}$ ) 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 22 – CÁLCULO DE VALOR PRINCIPAL DE EIGEN**

Objetivo	Proteção à Saúde e à Vida	Custos	Segurança Jurídica	Prioridades
Proteção à Saúde e à Vida	1,00	7,00	5,00	<b>0,746</b>
Custos	0,143	1,00	1,00	<b>0,120</b>
Segurança Jurídica	0,200	1,00	1,00	<b>0,134</b>

Média das Consistências	3,0241	3,0048	3,0090
-------------------------	--------	--------	--------

$$[(1 \times 0,746) + (7 \times 0,120) + (5 \times 0,134)] / 0,746 = 3,0241$$

$$[(1/7 \times 0,746) + (1 \times 0,120) + (1 \times 0,134)] / 0,120 = 3,0048$$

$$[(1/5 \times 0,746) + (1 \times 0,120) + (1 \times 0,134)] / 0,134 = 3,0090$$

<b>Valor Principal de Eigen <math>\lambda M_{\text{áx}}</math> =</b>	<b>(3,0241 + 3,0048 + 3,0090)/3 =</b>	<b>3,0126</b>
--	---------------------------------------	---------------

Assim, uma vez encontrado o valor principal de Eigen ( $\lambda M_{\text{áx}}$ ), 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 Tabela 23:

**TABELA 23 – ÍNDICE DE CONSISTÊNCIA ALEATÓRIA**

N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0	0	0,58	0,9	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  $n = 3$ ).

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

$$CR = 0,0063 / 0,58 = 0,011$$

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.

### 11.3. 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 como foi realizada para a priorização dos critérios, as alternativas serão confrontadas, duas a duas, dentro de cada um dos critérios estabelecidos.

Nesse sentido, apresentam-se as alternativas resumidas na Tabela 24:

**TABELA 24 – ALTERNATIVAS**

	<b>Alternativas</b>
<b>ALTERNATIVA 1</b>	<b>Normativa + Não Normativa</b>
<b>ALTERNATIVA 2</b>	<b>Normativa</b>
<b>ALTERNATIVA 3</b>	<b>Não Normativa</b>
<b>ALTERNATIVA 4</b>	<b>Não Ação</b>



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

A seguir, passa-se a determinar como cada uma das alternativas se comporta em relação ao critério de **Proteção à saúde e à vida**. Primeiramente, como será demonstrado nas Tabelas 25 a 27, cabe realizar a ordenação das alternativas por meio da comparação, duas a duas, dentro da escala de comparação.

**TABELA 25 – COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA**

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

**TABELA 26 – 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	<b>0,632</b>
Alternativa 2	1/5	1	3	7	<b>0,227</b>
Alternativa 3	1/7	1/3	1	3	<b>0,097</b>

<b>Alternativa 4</b>	1/9	1/7	1/3	1	<b>0,044</b>
--------------------------	-----	-----	-----	---	--------------

Apresenta-se, na Tabela 27, os pesos de cada uma das alternativas para o critério estudado.

**TABELA 27 - PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS PARA O CRITÉRIO PROTEÇÃO A SAÚDE E A VIDA**

<b>Proteção à saúde e à vida e à vida</b>	
<b>Alternativas</b>	<b>Pesos</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	63,2%
<b>Normativa</b>	22,7%
<b>Não Normativa</b>	9,7%
<b>Não Ação</b>	4,4%
<b>CR</b>	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: CUSTOS**

Passa-se a determinar agora como cada uma das alternativas comporta-se em relação ao critério de **Custos**. Primeiramente, conforme demonstrado nas Tabelas 28 e 29, realiza-se a ordenação das alternativas por meio da comparação, duas a duas, dentro da escala de comparação.

**TABELA 28 - COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X CUSTOS**

<b>Comparação entre alternativas</b>		
<b>Custos</b>		
<b>Normativa + Não Normativa</b>	Moderadamente menos importante	<b>Normativa</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	Muito menos importante	<b>Não Normativa</b>

<b>Normativa + Não Normativa</b>	Extremamente menos importante	<b>Não Ação</b>
<b>Normativa</b>	Menos importante	<b>Não Normativa</b>
<b>Normativa</b>	Muito menos importante	<b>Não Ação</b>
<b>Não Normativa</b>	Moderadamente menos importante	<b>Não Ação</b>

**TABELA 29 – MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO CUSTOS**

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

**TABELA 30 – PESOS DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO CUSTOS**

<b>Custos</b>	
<b>Alternativas</b>	<b>Pesos</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	4,4%
<b>Normativa</b>	9%
<b>Não Normativa</b>	29,1%
<b>Não Ação</b>	57,4%
<b>CR</b>	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 tampouco 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.

### COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: SEGURANÇA JURÍDICA

Por fim, passa-se a determinar como cada uma das alternativas comporta-se em relação ao critério de **Segurança Jurídica**. Primeiramente, conforme demonstrado nas Tabelas 31 e 32, cabe realizar a ordenação das alternativas por meio da comparação, duas a duas, dentro da escala de comparação.

TABELA 31 – COMPARAÇÃO ALTERNATIVAS X SEGURANÇA JURÍDICA

Comparação entre alternativas		
Segurança jurídica		
<b>Normativa + Não Normativa</b>	Igualmente importante	<b>Normativa</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	Mais importante	<b>Não Normativa</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	Mais importante	<b>Não Ação</b>
<b>Normativa</b>	Muito mais importante	<b>Não Normativa</b>
<b>Normativa</b>	Muito mais importante	<b>Não Ação</b>
<b>Não Normativa</b>	Igualmente importante	<b>Não Ação</b>

TABELA 32 – MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA

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

A Tabela 33 apresenta-se, para o critério estudado, os pesos de cada uma das alternativas.

**TABELA 33 – 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%
<b>CR</b>	<b>0,006</b>

Conforme se observa, 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.

## 11.4. 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, conforme Tabela 34.

**TABELA 34 - RESULTADO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS ANALISADOS**

	<b>PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA</b>	<b>SEGURANÇA JURÍDICA</b>	<b>CUSTOS</b>	
<b>Pesos</b>	<b>0,746</b>	<b>0,134</b>	<b>0,120</b>	<b>PRIORIDADE FINAL</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	0,632	0,383	0,044	<b>52,8%</b>
<b>Normativa</b>	0,227	0,452	0,090	<b>24,1%</b>
<b>Não Normativa</b>	0,097	0,074	0,291	<b>11,7%</b>
<b>Não Ação</b>	0,044	0,074	0,574	<b>11,2%</b>

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, conforme resumido na Tabela 35.

**TABELA 35 - PRIORIDADE GLOBAL**

<b>Prioridade Global</b>	
<b>Alternativas</b>	<b>Pesos</b>
<b>Normativa + Não Normativa</b>	52,8%
<b>Normativa</b>	24,1%

<b>Não Normativa</b>	11,7%
<b>Não Ação</b>	11,2%

Nesse sentido, para o enfrentamento do problema regulatório identificado no setor, a alternativa recomendada é uma combinação das alternativas normativa e não normativa, que é composta pelas seguintes ações:

- **Revisão da NR 29:** realizar a da NR 29 com a eliminação de conflito normativo com as NR 01, 07 e 09, e as demais normas pertinentes à atividade portuária (Lei dos Portos, NORMAM, IMO, NBR/ABNT, Regulamentos Estaduais e Convenções Internacionais), bem como a atualização da norma para incorporação das inovações tecnológicas do setor.
- **Atualização do Manual de Aplicação da NR 29:** realizar a revisão do manual de interpretação da NR 29, conforme as mudanças normativas da NR 01, 07 e 09, bem como as demais harmonizações realizadas.
- **Fiscalização sobre a NR 29:** elaborar plano específico de fiscalização em Instalações Portuárias.
- **Plano de comunicação sobre NR 29:** Elaborar plano de comunicação para ampliar a conscientização dos atores do setor e aumentar o cumprimento voluntário da NR 29.

## 12. Indicação da estratégia para implementação da alternativa sugerida

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

Este capítulo do Relatório de AIR é destinado à divulgação da estratégia de implantação da alternativa sugerida: a revisão da NR 29 acrescida da atualização do manual de aplicação da NR 29, das ações de fiscalização no setor e do plano de comunicação sobre a NR 29.

As ações de implementação aqui apresentadas contemplam as medidas de mitigação dos riscos avaliados no Capítulo 10 - Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo.

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 neste setor.

Para isso, devem ser envolvidos no processo os representantes da categoria laboral e patronal, podendo-se ainda 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.

Cumpram-se 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.

No planejamento para a implementação das alternativas expostas no capítulo anterior para enfrentamento do problema, devem ser contempladas as diversas ações possíveis, com prioridade para as seguintes medidas:

- A.** Realizar a revisão geral do texto da NR 29, obedecendo aos procedimentos para a elaboração e revisão de normas regulamentadoras relacionadas à segurança e saúde no trabalho e às condições gerais de trabalho, conforme metodologia de regulamentação adotada pela Portaria SEPRT/ME n.º 6.399, de 2021;
- B.** Capacitar os Auditores-Fiscais do Trabalho (AFT), que atuam ou que pretendem atuar na inspeção desse ato normativo, elaborando um Projeto Técnico-Pedagógico junto a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT;
- C.** Elaboração de um plano de comunicação, buscando a realização de seminários, palestras, reuniões técnicas, eventos, campanhas publicitárias, encontros e cursos para os envolvidos e às representações das partes interessadas da atuação regulatória;
- D.** Elaboração de material de divulgação como, por exemplo: Guias, Manuais, Cartilhas, Cartazes, Folders, Vídeos, Webinares, dentre outros.
- E.** Elaboração de planejamento de fiscalização que tragam o melhor resultado possível e que se atinjam os melhores níveis de cumprimento, contendo, no mínimo: reunião prévia com a equipe de AFT para alinhamento e estabelecimento de diretrizes mínimas na ação, como procedimentos, estratégias de abordagem; lavraturas de Notificação e/ou Termos de Compromisso; realização das fiscalizações diretas ou indiretas para a verificação do atendimento da Notificação e/ou Termo de Compromisso; dentre outros.

F. Buscar uma atuação integrada com outros órgãos 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.



## 13. 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 e Emprego. Guia de Boas Práticas para Trabalho em Altura nas Atividades Portuárias. Brasília, 2015. Disponível em [https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/NR29\\_GUIA\\_DE\\_BOAS\\_PRATICAS\\_PARA\\_TRABALHO\\_EM\\_ALTURA\\_S\\_NAS\\_ATIVIDADES\\_PORTURIAS.pdf](https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/NR29_GUIA_DE_BOAS_PRATICAS_PARA_TRABALHO_EM_ALTURA_S_NAS_ATIVIDADES_PORTURIAS.pdf). Acesso em 07/07/2021.

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

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

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





**DESPACHO Nº 432/2021/STRAB/SEPRT-ME**

**Processo nº 19966.101163/2021-61**

1. Trata-se de Análise de Impacto Regulatório - AIR (17433038), elaborada pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, para compor o processo de revisão da Norma Regulamentadora nº 29 (NR 29) - Segurança e Saúde no Trabalho Portuário.

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 33179/2021/ME (17249730) apresenta os fundamentos da revisão normativa pretendida, concluindo que esta é **"a melhor alternativa para a eliminação de conflito normativo, a harmonização com outras normas gerais e o preenchimento das lacunas nos requisitos de proteção."**

4. Para tanto, apresenta o Relatório de AIR (17433038), com uma avaliação acerca dos impactos do processo de revisão da Norma Regulamentadora nº 29, definindo o problema regulatório detectado ("a exposição dos trabalhadores aos perigos existentes nas operações e instalações portuárias, sem uma devida gestão dos riscos ocupacionais, que leve em consideração os diferentes tipos de perigos, embarcações e cargas"), suas causas, sua extensão e a necessidade de melhoria contínua, apresentando a estratégia para implementação da alternativa sugerida.

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, se de acordo, decida pela adoção de combinação de alternativas sugeridas no relatório.

Documento assinado eletronicamente

**BRUNO SILVA DALCOLMO**

Secretário de Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Dalcolmo**, **Secretário(a) do Trabalho**, em 27/07/2021, às 14:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



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](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17455597** e o código CRC **CDC439DB**.

Referência: Processo nº 19966.101163/2021-61.

SEI nº 17455597



**DESPACHO DECISÓRIO Nº 6/2021/MTP**

**Processo nº 19966.101163/2021-61**

1. Trata-se de Análise de Impacto Regulatório - AIR, elaborada pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, para compor o processo de revisão da Norma Regulamentadora nº 29 (NR 29).
2. Nos termos do Despacho da Secretaria Executiva (18279738), decido pela adoção da combinação de alternativas sugerida na Análise de Impacto Regulatório - AIR, desde que enquadradas nas atuais previsões contratuais e disponibilidades orçamentárias e financeiras vigentes.
3. Restitua-se à Secretaria Executiva, em prosseguimento.

Brasília, 01 de setembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

**ONYX DORNELLES LORENZONI**

Ministro de Estado do Trabalho e Previdência



Documento assinado eletronicamente por **Onyx Dornelles Lorenzoni**, **Ministro(a) de Estado do Trabalho e Previdência**, em 01/09/2021, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



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](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **18404072** e o código CRC **1407050E**.