



RELATÓRIO

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

NORMA REGULAMENTADORA N° 35 TRABALHO EM ALTURA

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA
Secretaria de Trabalho
Subsecretaria de Inspeção do Trabalho

Brasília, 2022

SUBSECRETARIA DE
INSPEÇÃO DO TRABALHO

SECRETARIA DE
TRABALHO

MINISTÉRIO DO
TRABALHO
E PREVIDÊNCIA



EXPEDIENTE

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA

José Carlos Oliveira

SECRETARIA EXECUTIVA

Bruno Silva Dalcolmo

SECRETARIA DE TRABALHO

Luís Felipe Batista de Oliveira

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

Flávia Carla Forner da Silveira

EQUIPE TÉCNICA - EXECUÇÃO

Luiz Carlos Lumbreras Rocha - **Coordenador**

Antônio Pereira do Nascimento

Flávio de Oliveira Nunes

Maurício Passos de Melo

Emanuel Carvalho Lima

Prefácio

O presente documento foi elaborado pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) da Secretaria de Trabalho (STRAB) do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). 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 (NR) de Segurança e Saúde no Trabalho (SST), tendo como pilar a publicação da então Portaria SIT nº 787, de 27 de novembro de 2018, que dispõe sobre as regras de aplicação, interpretação e estruturação das NR, atualmente, regida pelo capítulo VI da Portaria MTP nº 672, de 8 de novembro de 2021.

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, como acima mencionado, 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.

Em razão dessas publicações, tornou-se necessário harmonizar e atualizar a Norma Regulamentadora nº 35 (NR 35) face à estruturação prevista no capítulo VI da Portaria MTP nº 672, de 2021, e aos novos conteúdos dessas normas, caracterizadas como normas gerais e estruturantes para a aplicabilidade de todas as demais.

O processo desta AIR vem contribuir para que a revisão do texto normativo da NR 35 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 pelo capítulo VII da Portaria MTP nº 672, de 2021, e pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.



Sumário

Prefácio	2
I. Sumário executivo	9
Capítulo II - Problema Regulatório	12
II. Identificação do problema regulatório	13
II.1 Introdução.....	13
II.2 Contexto histórico da regulamentação da NR 35	14
II.3 Acidentes de Trabalho.....	19
II.4 Principais não conformidades identificadas pela Inspeção do Trabalho.....	24
II.5 Caracterização do problema regulatório	27
III. Identificação dos agentes afetados pelo problema regulatório	32
IV. Identificação da fundamentação legal.....	40
V. Definição dos objetivos a serem alcançados	44
VI. Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado	47
VII. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas ..	48
VIII. Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social.	57
IX. Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado.	63
Estados Unidos	63
Reino Unido	65
Canadá	66
X. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo	68
XI. Comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado	72

XI.1 Estruturação da metodologia AHP74

XI.2 Critérios75

XI.3 Avaliação das alternativas e critérios81

XI.4 Conclusão87

XII. Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida90

XIII. Referências.....92



LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ACIDENTES POR QUEDA - BRASIL 2016-2020.....	19
TABELA 2 – ACIDENTES FATAIS	20
TABELA 3 – ACIDENTES FATAIS POR QUEDA POR ATIVIDADE ECONÔMICA	21
TABELA 4 – ACIDENTES POR QUEDA POR ATIVIDADE ECONÔMICA	21
TABELA 5 – ACIDENTES FATAIS POR QUEDA POR CBO	22
TABELA 6 – ACIDENTES TOTAIS POR QUEDA POR CBO.....	22
TABELA 7 – ACIDENTES FATAIS POR QUEDA POR FATO GERADOR	23
TABELA 8 – IMPACTO DA NR 35.....	23
TABELA 9 – AUTOS DE INFRAÇÃO NR 35.	26
TABELA 10 – AUTOS DE INFRAÇÃO NR 35 POR ATIVIDADE ECONÔMICA.....	26
TABELA 11 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR GRUPAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SEÇÃO DA CNAE 2.0 - ANO 2019	34
TABELA 12 – ESTABELECIMENTOS E VÍNCULOS ATIVOS	37
TABELA 13 – ALTERNATIVA NORMATIVA: REVISÃO DA NR 35	49
TABELA 14 – ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS: FISCALIZAÇÃO COM FOCO NO TRABALHO EM ALTURA; PLANO DE COMUNICAÇÃO SOBRE A NR 35	51
TABELA 15 – ALTERNATIVA NORMATIVA + ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS.....	53
TABELA 16 – CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE IMPACTO	55
TABELA 17 – NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DAS ALTERNATIVAS.....	56
TABELA 18 – TEMAS DAS CONTRIBUIÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA.	61
TABELA 19 – RISCOS E POSSÍVEIS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO	71
TABELA 20 – ESCALA DE COMPARAÇÃO AHP	74
TABELA 21 – CRITÉRIOS	75
TABELA 22 – TABELA DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS	76
TABELA 23 – MATRIZ DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS	76
TABELA 24 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – PRIMEIRA ETAPA	77
TABELA 25 – NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ – SEGUNDA ETAPA	77
TABELA 26 – CÁLCULO DO VETOR DE PRIORIDADE	78
TABELA 27 – TABELA MATRIZ COMPARATIVA DE CRITÉRIOS.....	78
TABELA 28 – TABELA DE PESOS DE CADA UM DOS CRITÉRIOS	79
TABELA 29 – CÁLCULO DE VALOR PRINCIPAL DE EIGEN.....	79
TABELA 30 – ÍNDICE DE CONSISTÊNCIA ALEATÓRIA.....	81
TABELA 31 – ALTERNATIVAS.....	82
TABELA 32 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA.....	82
TABELA 33 – TABELA DE MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA.....	83
TABELA 34 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS PARA O CRITÉRIO PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA.....	83
TABELA 35 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X CUSTOS.....	84

TABELA 36 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO CUSTOS.....	84
TABELA 37 – TABELA COM OS PESOS DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO CUSTOS	85
TABELA 38 – TABELA DE COMPARAÇÃO ALTERNATIVAS X SEGURANÇA JURÍDICA....	86
TABELA 39 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA	86
TABELA 40 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA	87
TABELA 41 – RESULTADO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS ANALISADOS.....	87
TABELA 42 – PRIORIDADE GLOBAL	88



LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ÁRVORE DO PROBLEMA	14
FIGURA 2 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES (CELETISTAS E OUTROS VÍNCULOS) EXCLUÍDOS ESTATUTÁRIOS, POR UF – ANO 2019.....	33
FIGURA 3 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR SEXO - ANO DE 2019	35
FIGURA 4 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR FAIXA ETÁRIA – ANO 2019	35
FIGURA 5 – TRABALHADORES POR GRAU DE INSTRUÇÃO – ANO 2019	36



I. Sumário executivo

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

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

Qual o problema regulatório se pretende solucionar?

O problema regulatório que se pretende solucionar é a **execução da atividade em altura, com risco de queda, sem a devida proteção e garantias de segurança e saúde do trabalhador.**

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.

Quais objetivos se pretende alcançar?

Com base na contextualização do problema regulatório, o **objetivo fundamental** consiste em reduzir a exposição de trabalhadores, sem a devida proteção, aos perigos decorrentes do trabalho em altura.

Quanto aos **objetivos específicos**, elencam-se: 1) reduzir número de acidentes e doenças ocupacionais; 2) harmonizar a NR 35 com outras Normas Regulamentadoras; 3) solucionar as lacunas nos requisitos de proteção; e 4) atualizar e ajustar a redação da NR 35.

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.

NORMATIVAS

- Revisão da NR 35: Atualização da NR 35 com a eliminação de conflito normativo com as NR 01, 07, e demais NR atualizadas

recentemente; bem como preenchimento da lacuna nos requisitos de proteção.

NÃO NORMATIVAS

- Fiscalização sobre a NR 35: incorporar a fiscalização do cumprimento do disposto na NR 35 nas diretrizes do planejamento estratégico da Inspeção do Trabalho, com base em evidências relacionadas ao tema.
- Plano de Comunicação sobre a NR 35: Elaborar plano de comunicação, envolvendo profissionais de segurança e saúde no trabalho, universidades, instituições de pesquisa, representações de empregadores e trabalhadores para ações educativas e ampliar a conscientização para o cumprimento da NR 35.

INSPEÇÃO
DO TRABALHO

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

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

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

Entre as diversas técnicas de AMC que podem ser utilizadas para identificação da melhor opção regulatória, 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.

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 35) e não normativa.

II. Identificação do problema regulatório

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

II.1 Introdução

Neste capítulo, será apresentado o problema regulatório 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.

Nesse sentido, o problema regulatório será diagnosticado a partir dos subsídios reunidos de diferentes fontes, com a finalidade de garantir seu amparo em evidências.

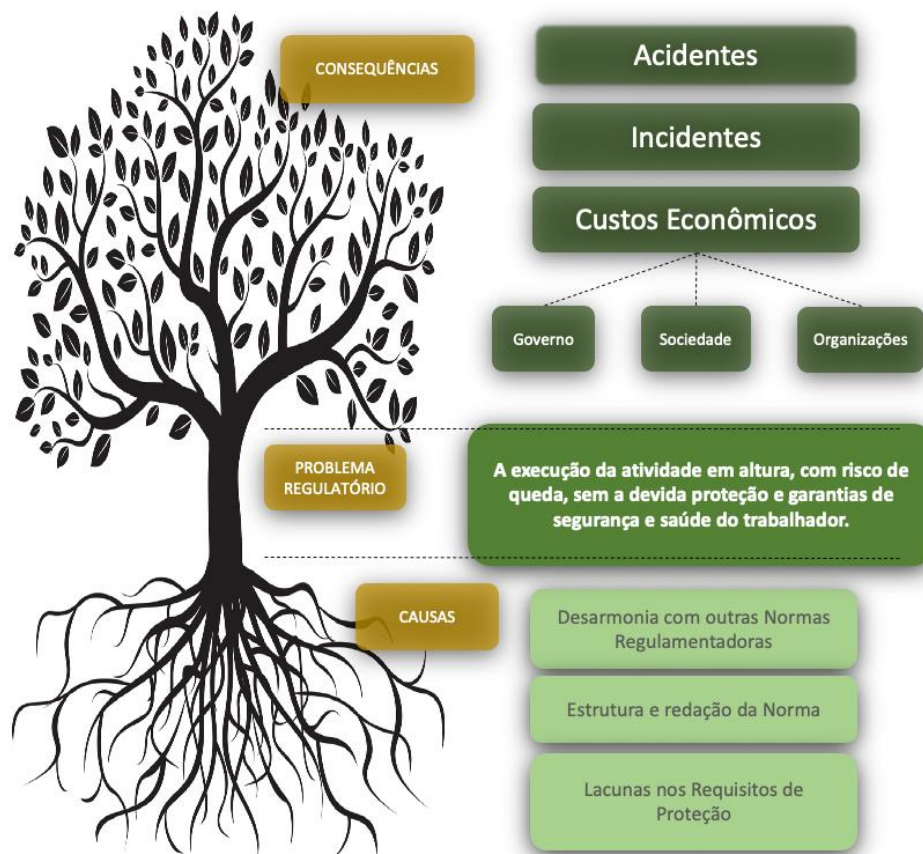
As seguintes abordagens serão explicitadas:

- Apresentação do histórico da NR 35: publicação inicial e suas atualizações;
- Desarmonia entre NR 35 e normas de segurança e saúde no trabalho;
- Lacunas nos requisitos de proteção da NR 35;
- Informações sobre os acidentes e doenças ocorridos em decorrência do trabalho em altura;
- Apresentação das principais não conformidades constatadas pela Inspeção do Trabalho, a partir dos relatórios de inspeção: autos de Infração lavrados, fiscalizações, regularizações, dentre outros aspectos;

- Caracterização do problema regulatório e suas principais causas.

Com base nas causas apontadas, o problema regulatório foi identificado como sendo a **execução da atividade em altura, com risco de queda, sem a devida proteção e garantias de segurança e saúde do trabalhador**, conforme demonstrado na Figura 1.

FIGURA 1 – ÁRVORE DO PROBLEMA



II.2 Contexto histórico da regulamentação da NR 35

Uma das principais causas de acidentes de trabalho graves e fatais se deve a eventos envolvendo quedas de trabalhadores de diferentes níveis. Os riscos de queda em altura existem em vários ramos de atividades e em diversos tipos de

tarefas. A criação de uma Norma Regulamentadora ampla que atenderia a todos os ramos de atividade era um importante instrumento de referência para que estes trabalhos sejam realizados de forma segura.

A criação de um instrumento normativo não significa contemplar todas as situações existentes na realidade fática. No mundo do trabalho, existem realidades complexas e dinâmicas e uma nova Norma Regulamentadora para trabalhos em altura precisaria contemplar a mais variada gama de atividades. Não poderia ficar de fora o meio ambiente de trabalho das atividades de telefonia, do transporte de cargas por veículos, da transmissão e distribuição de energia elétrica, da montagem e desmontagem de estruturas, plantas industriais, armazenamento de materiais, dentre outros. Por mais detalhadas que as medidas de proteção estejam estabelecidas na NR, esta não compreenderia as particularidades existentes em cada setor. Por isso, a presente Norma Regulamentadora foi elaborada pensando nos aspectos da gestão de segurança e saúde no trabalho para todas as atividades desenvolvidas em altura com risco de queda, e concebida como norma especial, a ser complementada por anexos que contemplarão as especificidades das mais variadas atividades.

O princípio adotado na norma trata o trabalho em altura como atividade que deve ser planejada, evitando-se, caso seja possível, a exposição do trabalhador ao risco, quer seja pela execução do trabalho de outra forma, por medidas que eliminem o risco de queda ou mesmo por medidas que minimizem as suas consequências, quando o risco de queda com diferenças de níveis não puder ser evitado. A NR 35 propõe a utilização dos preceitos da antecipação dos riscos para a implantação de medidas adequadas, pela utilização de metodologias de análise de risco e de instrumentos como as Permissões de Trabalho, conforme as situações de trabalho, para que ele se realize com a máxima segurança.

Quanto ao procedimento de criação da Norma, este se iniciou em setembro de 2010, quando foi realizado no Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo o 1º Fórum Internacional de Segurança em Trabalhos em Altura. Os dirigentes deste sindicato, juntamente com a Federação Nacional dos Engenheiros, se sensibilizaram com os fatos mostrados no Fórum e encaminharam ao então Ministério do Trabalho e Emprego a demanda de criação de uma norma específica para trabalhos em altura que atendesse a todos os ramos de atividade. Um dos principais pontos abordados foram os acidentes ocorridos nas duas últimas décadas em razão do trabalho em altura.

O Ministério do Trabalho e Emprego (atualmente, Ministério do Trabalho e Previdência) submeteu a demanda à Comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP, durante a 63ª reunião, em 23 e 24 de novembro de 2010, que deliberou favoravelmente. A então Secretaria de Inspeção do Trabalho (atualmente Subsecretaria de Inspeção do Trabalho) criou em 06 de maio de 2011, por meio da Portaria SIT nº 220, o Grupo Técnico para trabalho em altura constituído de representantes do Governo, Trabalhadores e Empregadores de vários ramos de atividade, que se reuniram em maio e junho de 2011, produzindo o texto base da nova NR.

Esta proposta de texto foi encaminhada para consulta pública, pela Portaria MTE nº 232 de 09/06/2011, com prazo de encaminhamento de sugestões até 09 de agosto de 2011, submetendo à sociedade o texto base da nova norma, intitulada “Trabalhos em Altura”. Em agosto de 2011 foram analisadas e sistematizadas as sugestões recebidas da sociedade para inclusão ou alteração da norma.

O Grupo de Trabalho Tripartite – GTT foi constituído pela Portaria SIT n.º 275, de 16 de setembro de 2011. O GTT, após reuniões em setembro, outubro, novembro e dezembro, chegou à proposta da Norma, mediante consenso, que foi apresentada durante a 67ª reunião da CTPP, em 28 e 29 de novembro de 2011, e analisada

durante a 68ª reunião da CTPP, em 13 e 14 de março de 2012. Após a CTPP manifestar-se favoravelmente à proposta apresentada, o então Ministério do Trabalho e Emprego publicou em 27 de março de 2012 a Portaria SIT nº 313, veiculando integralmente o texto elaborado pelo GTT, como a NR 35 - Norma Regulamentadora para Trabalho em Altura. A referida Portaria também criou a Comissão Nacional Tripartite Temática da NR 35 – CNTT NR 35, com o objetivo de acompanhar a implementação do texto normativo, propor alterações ao mesmo e auxiliar na elucidação das dúvidas encaminhadas pela sociedade.

Devido à grande amplitude de setores econômicos e atividades albergadas pela NR 35, foi estabelecido um prazo diferenciado para a entrada em vigor dos dispositivos normativos. Desta forma, todos os itens, com exceção dos itens do Capítulo 3 e do item 6.4, cujos prazos foram de 12 meses, entraram em vigor seis meses a partir da data de publicação da Norma.

Ainda quando das discussões do GTT, ficou decidido que a norma estabeleceria condições gerais para o trabalho em altura, sendo complementada por anexos estabelecendo condições específicas. Nesta esteira, foi elaborada pela CNTT proposta de inclusão do Anexo I – Acesso por Cordas, que foi submetido com manifestação favorável por consenso durante a 75ª reunião da CTPP, realizada em 26 e 27 de novembro de 2013, sendo publicado pela Portaria MTE nº 593, de 30 de abril de 2014, com vigência imediata, porém foi concedido prazo de seis meses para os subitens 2.1, alínea “b”, e 3.2, prorrogado posteriormente por três meses pela Portaria MTE nº 1.471, de 25 de setembro de 2014.

A outra alteração da NR 35 ocorreu pela publicação da Portaria MTE nº 1.113, de 22 de setembro de 2016, que também alterou o item 35.5, que passou a vigorar com o título “Sistemas de Proteção contra quedas”. Quanto ao rito, o texto básico para esta alteração foi elaborado pela CNTT, posto em consulta pública por 60 dias, conforme Portaria SIT n.º 490, de 15 de maio de 2015, que foi prorrogada por 30 dias,

conforme Portaria SIT nº 500, de 17 de julho de 2015, sendo a proposta de normatização apresentada na 83ª reunião da CTPP, em 24 e 25 de novembro de 2015, e discutida na 84ª reunião da CTPP, em 5 e 6 de março de 2016, havendo consenso quanto a todos dispositivos, exceto quanto à alínea “b” do subitem 3.2 do Anexo II.

A última revisão da NR 35 ocorreu em função da supressão de dispositivos sobre capacitação, em razão da sua harmonização para todas as NR trazida com a revisão da NR 01, conforme Portaria SEPRT nº 915, de 30 de julho de 2019, cujo texto fora submetido e manifestado o consenso durante a 97ª reunião da CTPP, em 04 e 05 de junho de 2019.

No que diz respeito às ações para implementação, durante a vigência da CNNT, foram produzidas duas publicações, uma direcionada à servir como guia orientativo de aplicação da NR35 e outra quanto à boas práticas de implementação da norma em operações portuárias¹, este último no âmbito da cooperação técnica entre o então Ministério do Trabalho e Emprego e a União Europeia por meio do projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil”² no âmbito da 7ª convocatória. Outras duas cartilhas foram produzidas pela então Secretaria de Inspeção do Trabalho durante a Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes no Trabalho – CANPAT de 2018, uma destinada à segurança em serviços de manutenção de fachadas³ e outra com aspectos fundamentais da norma de trabalho em altura para pequenos empreendedores.

¹ https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/GUIA_DE_BOAS_PRATICAS_PARA_TRABALHO_EM_ALTURAS_NAS_ATIVIDADES_PO_RTURIAS.pdf

² <https://www.sectordialogues.org/projetos/trabalho-em-altura>

³ https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/CARTILHA_SEGURANCA_EM_MANUTENCAO_DE_FACHADAS.pdf

Em suma, a NR 35 é uma norma de gestão para trabalhos em altura, com aplicabilidade aos trabalhos com risco de queda de alturas superiores a dois metros. É complementada nas suas lacunas com normas técnicas nacionais e, na inexistência, com normas internacionais aplicáveis ao tema. Dentre as normas técnicas utilizadas na gestão do trabalho em altura, cita-se:

- NBR 16.489 - Sistemas e equipamentos de proteção individual para trabalhos em altura — Recomendações e orientações para seleção, uso e manutenção.
- NBR 16.710 – Resgate técnico industrial em altura e espaço confinado.

II.3 Acidentes de Trabalho


Na etapa de identificação do problema regulatório, é importante apresentar as informações sobre os acidentes e doenças do trabalho registrados, bem como as irregularidades observadas pela Inspeção do Trabalho para se poder identificar as possíveis lacunas nos requisitos de proteção existente na norma.

Esses dados auxiliam a mensurar a dimensão dessas ocorrências e refletem o objetivo da área de segurança e saúde da eliminação/redução destes eventos e consequente preservação da vida e manutenção da integridade do trabalhador.

Desta forma, a redução/eliminação de acidentes e doenças do trabalho corresponde um dos principais objetivos a serem alcançados e um parâmetro importante em toda análise de impacto nesta área.

Serão apresentadas informações extraídas das Comunicações de Acidentes de Trabalho (CAT) relativas aos acidentes ocorridos envolvendo quedas de trabalhadores de diferentes níveis.

TABELA 1 – ACIDENTES POR QUEDA - BRASIL 2016-2020

 Acidentes de trabalho por queda com diferença de nível (total e com óbito) em 2016-2020		
Fonte: Comunicações de acidente de Trabalho (CAT) e benefícios previdenciários acidentários (2016-2020)		
Ano	Acidentes	Óbitos
2016	39130	195
2017	37057	161
2018	40157	194
2019	41801	211
2020	35789	185

Conforme observa-se na Tabela 1, o número de acidentes por queda no Brasil é considerável, sendo a segunda maior causa de fatalidade em acidentes de trabalho como demonstrado na Tabela 2.

TABELA 2 – ACIDENTES FATAIS

Acidentes Fatais Excluído Trajeto - Brasil 2017

Causa/Fator	Brasil
Impacto	460
Queda por diferença de Nível	161
Energia Elétrica	112
Aprisionamento	88
Outros	155
Não Informado	135
Total	1.111

Fonte: CAT

Nas Tabelas 3 e 4 observa-se que a Construção de Edifícios é o setor onde registra-se o maior número de acidentes fatais por queda devido ao trabalho em altura, apesar de não ser o principal setor econômico em número de acidentes.

TABELA 3 – ACIDENTES FATAIS POR QUEDA POR ATIVIDADE ECONÔMICA



 Acidentes Fatais por queda com diferença de nível em 2016-2020, por atividade econômica	
Fonte: Comunicações de acidente de Trabalho (CAT) e benefícios previdenciários acidentários (2016-2020)	
Atividade Econômica	Óbito
Construção de edifícios	101
Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional	41
Criação de bovinos para corte	33
Cultivo de soja	24
Instalação e manutenção elétrica	22
Montagem de estruturas metálicas	19
Administração pública em geral	17
Incorporação de empreendimentos imobiliários	17
Serviços de engenharia	15
Fabricação de estruturas metálicas	15
Construção de estações e redes de distribuição de energia elétrica	13
Fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto armado, em série e sob encomenda	13
Obras de alvenaria	12
Fabricação de açúcar em bruto	11
Construção de estações e redes de telecomunicações	11
Fabricação de esquadrias de metal	10

TABELA 4 – ACIDENTES POR QUEDA POR ATIVIDADE ECONÔMICA

 Acidentes de trabalho por queda com diferença de nível em 2016-2020, por atividade econômica	
Fonte: Comunicações de acidente de Trabalho (CAT) e benefícios previdenciários acidentários (2016-2020)	
Atividade Econômica	Acidentes
Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências	8203
Construção de edifícios	6623
Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional	6513
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados	6010
Administração pública em geral	5467
Criação de bovinos para corte	4257
Atividades do Correio Nacional	3463
Limpeza em prédios e em domicílios	3022
Coleta de resíduos não-perigosos	2530
Restaurantes e similares	2174
Atividades de atendimento em pronto-socorro e unidades hospitalares para atendimento a urgências	2144
Fabricação de açúcar em bruto	2117
Condomínios prediais	1893

Na Tabela 5 observa-se que o maior número de acidentes fatais ocorre nas ocupações de Motorista de Caminhão, Pedreiro e Servente de Obras.

TABELA 5 – ACIDENTES FATAIS POR QUEDA POR CBO


 Acidentes Fatais por queda com diferença de nível em 2016-2020, por ocupação	
Fonte: Comunicações de acidente de Trabalho (CAT) e benefícios previdenciários acidentários (2016-2020)	
Ocupação	Óbitos
Motorista de caminhão (rotas regionais e internacionais)	70
Pedreiro	55
Servente de obras	55
Montador de estruturas metálicas	41
Trabalhador agropecuário em geral	31
Soldador	24
Serralheiro	22
Pintor de obras	21
Eletricista de instalações	18
Mecânico de manutenção de máquinas, em geral	18
Tratorista agrícola	17
Faxineiro	15
Trabalhador volante da agricultura	14
Motofretista	12
Trabalhador da pecuária (bovinos corte)	12
Mestre (construção civil)	12
Alimentador de linha de produção	12
Montador de andaimes (edificações)	11
Coletor de lixo domiciliar	10
Auxiliar de manutenção predial	10
Operador de máquinas de beneficiamento de produtos agrícolas	10
Carpinteiro	10
Carregador (armazém)	10
Trabalhador da manutenção de edificações	9
Pedreiro de edificações	9
Eletricista de instalações (edifícios)	9
Almoxarife	8
Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas	8

TABELA 6 – ACIDENTES TOTAIS POR QUEDA POR CBO


 Acidentes de trabalho por queda com diferença de nível em 2016-2020, por ocupação	
Fonte: Comunicações de acidente de Trabalho (CAT) e benefícios previdenciários	
Ocupação	Acidentes
Motorista de caminhão (rotas regionais e internacionais)	9588
Faxineiro	8999
Servente de obras	5536
Vendedor de comércio varejista	5203
Alimentador de linha de produção	4837
Pedreiro	4208
Técnico de enfermagem	3782
Motofretista	3459
Trabalhador agropecuário em geral	3391
Auxiliar de escritório	3337
Repositor de mercadorias	3322
Ajudante de motorista	3252
Carteiro	3059
Assistente administrativo	2970
Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas	2635
Coletor de lixo domiciliar	2468
Operador de caixa	2363
Almoxarife	2181
Vigilante	2137

TABELA 7 – ACIDENTES FATAIS POR QUEDA POR FATO GERADOR

Acidentes Fatais por Queda com Diferença de Nível por Fator Situação Geradora Excluído Trajeto- Brasil 2011-2017

Situação Geradora	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Andaime, Passagem, Plataforma etc	111	89	82	79	79	61	56	357
Não Classificado	67	76	68	74	54	61	37	294
Queda de Veículo	58	47	42	49	32	34	34	191
Escada Móvel	18	14	18	15	17	17	12	79
Poço, Escavação, Abertura no Piso	7	18	16	13	10	8	13	60
Escada Permanente	9	4	5	9	4	6	5	29
Material Empilhado	5	4	5	4	2	8	4	23

Fonte: CAT

Na Tabela 07 observa-se que, além dos andaimes e plataformas de trabalho, a queda de escadas, móveis ou permanentes, vitimou muitos trabalhadores, sendo um importante dado quanto à lacuna nos requisitos de proteção da NR 35.

Dessa forma, **como preenchimento da lacuna nos requisitos de proteção, a revisão da NR 35 deverá buscar solucionar o problema da aplicação dos requisitos da NR 35 aos trabalhos realizados em escadas, em particular diferenciando os requisitos do uso das escadas como meio de acesso e como posto de trabalho.**

TABELA 8 – IMPACTO DA NR 35

Impacto da NR35 na Redução de Acidentes

Taxa de mortalidade em altura					
Ano	Trabalhadores	Número de óbitos	Taxa de Mortalidade Geral	Óbitos por queda	Taxa de Mortalidade por quedas
2007	37.607.430	2.845	7,56	427	1,135
2015	48.060.807	2.502	5,21	198	0,412

Por fim, com a finalidade de demonstrar um possível impacto da NR 35 na redução dos óbitos por queda, comparou-se os dados do ano de 2007 com o ano de 2015. Verifica-se na Tabela 8 que, ao se comparar a taxa de óbitos por queda do ano de 2007 com a taxa do ano de 2015 (um ano após a criação do Anexo de Acesso por Cordas e dois anos após entrada em vigor da norma completa), verifica-se uma redução significativa (mais de 60%) na taxa de mortalidade por queda.

II.4 Principais não conformidades identificadas pela Inspeção do Trabalho

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

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

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

Este conjunto de decisões gerenciais baseadas em evidências culmina na emissão de Ordem de Serviços (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 Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), 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.


A Tabela 9 lista a quantidade de ementas da NR 35 que foram objeto de autuação. Observa-se que as irregularidades mais verificadas nos locais inspecionados dizem respeito à realização de trabalho em altura sem análise prévia de risco e a realização de trabalho em altura sem a avaliação prévia do estado de saúde do trabalhador.

Da mesma forma, observa-se que a atividade de construção de edifícios foi mais autuada, recebendo mais de 5 mil autos de infração com base no descumprimento da NR 35.

TABELA 9 – AUTOS DE INFRAÇÃO NR 35.

 Autos de infração lavrados por descumprimento da NR-35 em 2016-2020		
Fonte: Relatórios de Inspeção (RI) de 2016-2020 (SFITWEB)		
CD Ementa	Infração	Autos de Infração NR-35
1350293	Permitir a realização de trabalho em altura sem prévia Análise de Risco.	1546
1350234	Deixar de avaliar o estado de saúde dos trabalhadores que exercem atividades em altura ou avaliar o estado de saúde dos trabalhadores que exercem atividades em altura em desconformidade com o previsto na NR-35.	1028
1350242	Deixar de consignar a aptidão para trabalho em altura no atestado de saúde ocupacional do trabalhador.	905
1350226	Permitir que trabalhos em altura sejam planejados, organizados e executados por trabalhador não capacitado e/ou não autorizado.	736
1350013	Deixar de garantir a implementação das medidas de proteção estabelecidas na NR-35 - Trabalho em Altura.	731
1350137	Deixar de promover treinamento teórico e prático para trabalho em altura e/ou deixar de promover treinamento para trabalho em altura com carga horária mínima de oito horas e/ou deixar de contemplar, no treinamento para trabalho em altura, o conteúdo programático mínimo constante nas alíneas "a" a "g" do item 35.3.2 da NR-35.	709
1350943	Deixar de utilizar sistema de proteção contra quedas sempre que não for possível evitar o trabalho em altura.	686
1350129	Deixar de promover programa para capacitação dos trabalhadores à realização de trabalho em altura.	680
1350072	Deixar de garantir que qualquer trabalho em altura só se inicie depois de adotadas as medidas de proteção definidas nesta Norma.	634
1350030	Deixar de desenvolver procedimento operacional para as atividades rotineiras de trabalho em altura.	534
1350021	Deixar de assegurar a realização da Análise de Risco - AR e/ou de emitir, quando aplicável, a Permissão de Trabalho - PT.	399
1350277	Permitir que seja realizado trabalho em altura sem supervisão.	316
1350102	Deixar de assegurar que todo trabalho em altura seja realizado sob supervisão.	278
1350269	Adotar medidas de controle nos trabalhos em altura em desacordo com o estabelecido na NR-35.	265
1350056	Deixar de adotar as providências necessárias para acompanhar o cumprimento das medidas de proteção estabelecidas na NR-35 - Trabalho em Altura pelas empresas contratadas.	199
1350595	Permitir que o trabalhador não se mantenha conectado ao sistema de ancoragem durante todo o período de exposição ao risco de queda.	183
1350250	Deixar de manter cadastro atualizado que permita conhecer a abrangência da autorização de cada trabalhador para trabalho em altura.	159
1350048	Deixar de realizar avaliação prévia das condições no local do trabalho em altura, pelo estudo, planejamento e implementação das ações e das medidas complementares de segurança aplicáveis.	151

TABELA 10 – AUTOS DE INFRAÇÃO NR 35 POR ATIVIDADE ECONÔMICA.

 Autos de infração lavrados por descumprimento da NR-35 em 2016-2020, por atividade econômica	
Fonte: Relatórios de Inspeção (RI) de 2016-2020 (SFITWEB)	
Atividade Econômica	Autos de Infração NR 35
Construção de edifícios	5245
Incorporação de empreendimentos imobiliários	922
Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores	703
Beneficiamento de arroz	318
alimentos - supermercados	252
Serviços de engenharia	244
Armazéns gerais - emissão de warrant	243
Obras de alvenaria	193
Montagem de estruturas metálicas	192
Instalação e manutenção elétrica	169
Cultivo de arroz	153
Fabricação de estruturas metálicas	139
Comércio atacadista de soja	135
Serviços de pintura de edifícios em geral	122
Cultivo de soja	119
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados	115
Outras obras de acabamento da construção	103
Comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados	103
Serviços especializados para construção não especificados anteriormente	102

II.5 Caracterização do problema regulatório

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

Todos esses elementos reunidos permitiram identificar como principal problema regulatório a **execução da atividade em altura, com risco de queda, sem a devida proteção e garantias de segurança e saúde do trabalhador.**

A natureza do problema está relacionada a riscos inaceitáveis para a segurança e saúde do trabalhador e a falhas regulatórias.

Assim, resumem-se a seguir as principais causas para o problema regulatório identificado:

a) Falta de harmonização da NR 35 com as normas de SST recentemente alteradas

Caracterizada como norma especial pela Portaria MTP nº 672, de 2021, a revisão da NR 01 foi efetuada conforme agenda regulatória aprovada por consenso na 96ª Reunião Ordinária da CTPP, em março de 2019, considerando a realização dos trabalhos em duas fases.

Na primeira fase, foi realizada a harmonização com a então estrutura do Ministério da Economia (ME), hoje Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), prevista no Decreto no 9.745, de 8 de abril de 2019, e alguns requisitos da Norma de Gestão - ISO 45001, bem como reposicionamento de dispositivos esparsos previstos em outras NR com relação a direitos e obrigações gerais, sendo o texto submetido e aprovado por consenso em junho de 2019, durante a 97ª Reunião Ordinária da CTPP.

A segunda fase consistiu na harmonização da norma com os demais requisitos da ISO 45001 e de referências internacionais, sendo realizada em paralelo com as revisões da NR 07, NR 09 e NR 17, por serem as normas gerais mais impactadas pela revisão da NR 01.

O novo texto da NR 01 aborda o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO), por meio do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), que trata do gerenciamento de todos os riscos ocupacionais.

A abrangência alcançando todos os perigos e riscos, com a previsão de uma sistematização do processo de identificação de perigos, avaliação dos riscos e estabelecimento de medidas de controle, articulada com ações de saúde, de análise de acidentes e de preparação para emergências, representa uma abordagem integradora do processo.

A NR 01 foi atualizada de maneira a contemplar todo o amplo processo de gerenciamento de riscos ocupacionais em um PGR, sendo que a estruturação

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

Em síntese, a organização deve assegurar a integração das ações do GRO, de forma coordenada, contínua e sistematizada, a todos os processos de negócios da organização.

O PGR deve fazer interface com outras NR, contemplando ou integrando-se com planos, programas e outros documentos previstos na legislação de segurança e saúde no trabalho.

Neste aspecto, destaca-se a integração com a NR 07 e a NR 09, ambas normas revisadas em 2020 e já harmonizadas com o PGR da NR 01 em todos os seus requisitos. Dessa forma, a NR 07 e a NR 09 complementam a gestão da segurança e saúde no trabalho em conjunto com a NR 01.

A NR 07 trata das questões relacionadas à gestão da saúde dos trabalhadores em relação aos riscos ocupacionais existentes nos ambientes de trabalho contemplados no PRG da empresa.

A NR 09 estabelece os requisitos para a avaliação das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos identificados no PGR.

Como dito anteriormente, o **GRO estabelecido pela NR 01 alcança todos os perigos e riscos ocupacionais existentes na organização**, como os riscos de acidentes decorrentes do trabalho em altura, bem como realiza uma sistematização dos processos de identificação de perigos, avaliação dos riscos ocupacionais e controle dos riscos ocupacionais, este articulado com ações de saúde, de análise de acidentes e de preparação para emergências, dentre outros requisitos legais.

Desta forma, o conteúdo da NR 35 que trata da gestão de riscos de queda no trabalho em altura necessita ser alterado e ajustado para os conceitos estabelecidos pelo Programa de Gerenciamento de Riscos previsto na nova NR 01.

Conforme destacado na Tabela 9 acima, as irregularidades mais verificadas nos locais inspecionados foram a realização de trabalho em altura sem análise prévia de risco e a realização de trabalho em altura sem a avaliação prévia do estado de saúde do trabalhador.

Estes dados demonstram a necessidade de se harmonizar a NR 35 de maneira a contemplar todo o amplo processo de gerenciamento de riscos ocupacionais.

Ainda, verifica-se que a **organização estrutural** do texto da NR 35 não está de acordo com as melhores técnicas legislativas. A atual redação da norma não possui sumário que oriente a leitura da norma, assim como não delimita seu objetivo e campo de aplicação. A inclusão desses itens é recomendada para fins de padronização com as demais NR e atendimento da Portaria MTP 672, de 2021, em seu Capítulo VI, que dispõe sobre as regras de aplicação, interpretação e estruturação das Normas Regulamentadoras.

Todas essas atualizações, além de promover maior organização à redação normativa, contribuem para conferir maior estabilidade ao texto da norma.

Portanto, a falta de revisão do texto da NR 35 tem o potencial de gerar conflitos normativos e problemas de diversas ordens para a prevenção em segurança e saúde no trabalho, tornando deficiente o processo de gestão dos riscos no trabalho em altura.

b) Lacuna nos requisitos de proteção

Conforme apresentado em item anterior, os acidentes e adoecimentos ocupacionais ocorridos são consequências importantes do problema regulatório

identificado, demonstrando a existência de algumas lacunas nos requisitos de proteção.

Verifica-se que a maioria dos acidentes está diretamente ligada à exposição dos trabalhadores do setor ao risco de queda com diferença de níveis sem a devida proteção, consequência de uma gestão de segurança e saúde no trabalho ineficiente.

Além disso, observou-se a existência de uma lacuna nos requisitos de proteção, em decorrência do problema da não aplicação dos requisitos da NR 35 aos trabalhos realizados em escadas. Destaca-se, inclusive, a necessidade de se criar requisitos de prevenção distintos para quando as escadas forem utilizadas como meio de acesso e como posto de trabalho.

Assim, espera-se que a atualização da NR 35 tenha como consequência uma gestão eficiente e eficaz dos riscos ocupacionais, acarretando melhoria nas condições dos ambientes de trabalho e redução nas taxas de acidentalidade, assim como melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores envolvidos nessas atividades.

INSPEÇÃO
DO TRABALHO

III. Identificação dos agentes afetados pelo problema regulatório

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

Neste capítulo serão abordados os atores afetados pelo problema regulatório, com dados sobre os estabelecimentos e trabalhadores dos setores com maior índice de acidentes decorrentes do trabalho em altura.

Importante salientar, contudo, que se deve ter especial atenção aos seguintes aspectos em relação à identificação dos agentes afetados: 1) execução de uma seleção limitada, isto é, um levantamento que inclua atores muito impactados, mas exclua alguns outros que, apesar de não tão impactados, podem ter uma atuação importante; 2) pouca discriminação dentro dos grupos de atores, como, por exemplo, pequenas e grandes empresas, as quais poderão ter percepções e necessidades diferentes; 3) pouca representatividade dos atores mais organizados e mais afetados têm interesses mais fortes e, portanto, se destacam mais do que interesses difusos ou menos organizados, cuja captação é mais difícil.

Enquanto norma especial, segundo a Portaria MTP nº 672, de 2021, a NR 35 não está vinculada a nenhum setor econômico específico e tem como objetivo regulamentar aspectos relacionados a trabalho em altura.

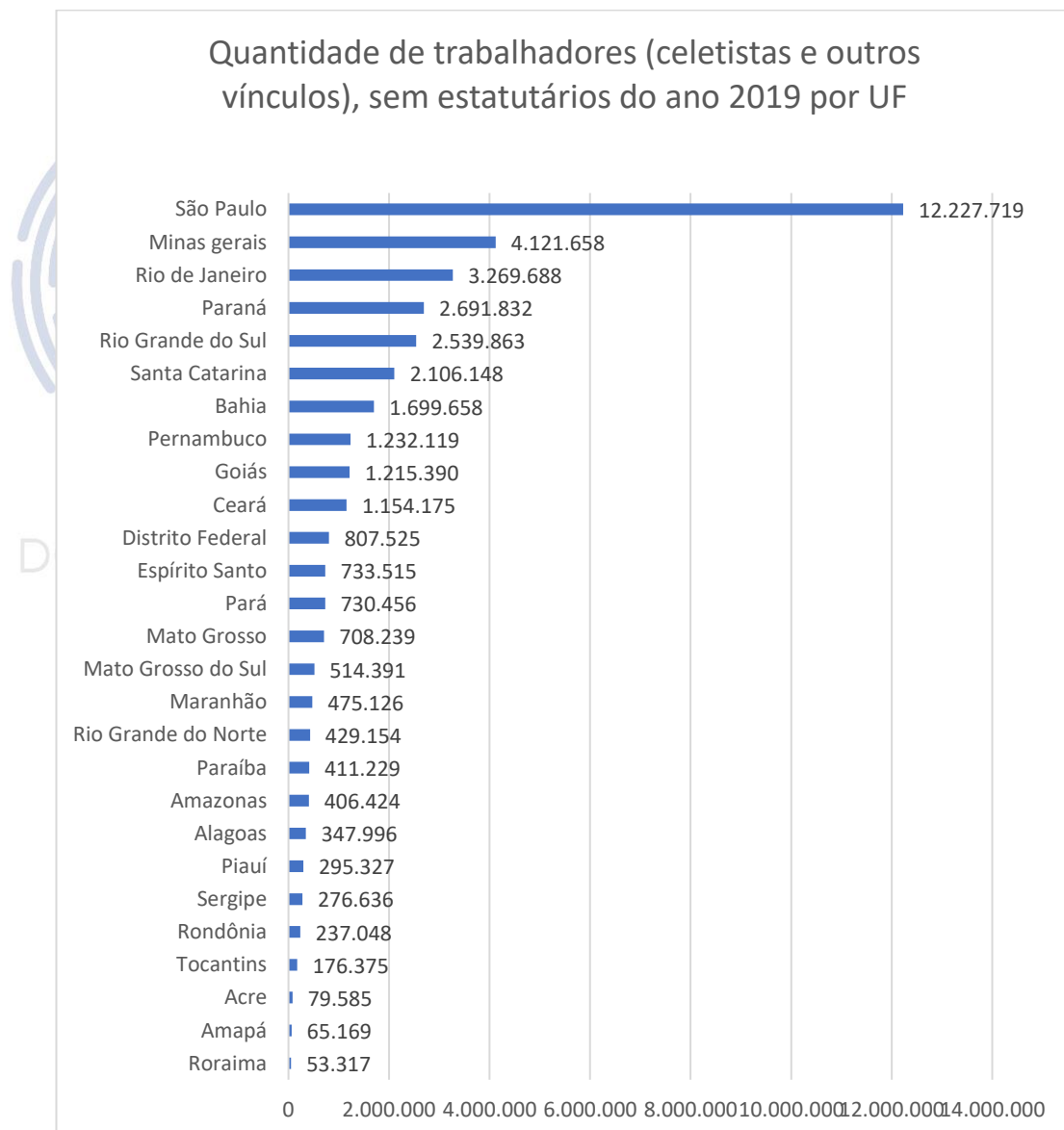
Essas atividades não se encontram concentrados em um setor em particular, mas antes são presentes nas mais variadas setores da economia, o que significa uma difusão extensa, tanto no aspecto de setor econômico, quanto no de localização geográfica, o que torna a execução de levantamento um desafio.

Empregadores dos mais variados setores econômicos são afetados pelo problema regulatório, pois encontra-se trabalho em altura na agricultura,

construção civil, indústria alimentícia, têxtil, papel e polpa, química e petróleo, metalurgia, transportes, eletricidade e telefonia.

Dados da RAIS de 2019 apontam que cerca de 30% dos trabalhadores estão no estado de São Paulo, conforme apresentado na Figura 2. A soma dos 10 estados com maior número de trabalhadores representa 82% do total de trabalhadores celetistas e com outros vínculos, com exceção dos estatutários.

FIGURA 2 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES (CELETISTAS E OUTROS VÍNCULOS) EXCLUÍDOS ESTATUTÁRIOS, POR UF – ANO 2019



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

Na Tabela 11, apresenta-se a quantidade de trabalhadores do ano de 2019 por Grupamento de Atividades Econômicas e Seção da CNAE 2.0. Verifica-se a grande concentração de trabalhadores no setor de serviços, com quase metade do número total. Dentro desse grupo, destacam-se os setores com maior quantidade de trabalhadores: informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas; alojamento e alimentação; e transporte, armazenagem e correio. No setor de administração pública, defesa e seguridade social, quase a totalidade dos trabalhadores possuem vínculo estatutário.

TABELA 11 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR GRUPAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SEÇÃO DA CNAE 2.0 - ANO 2019

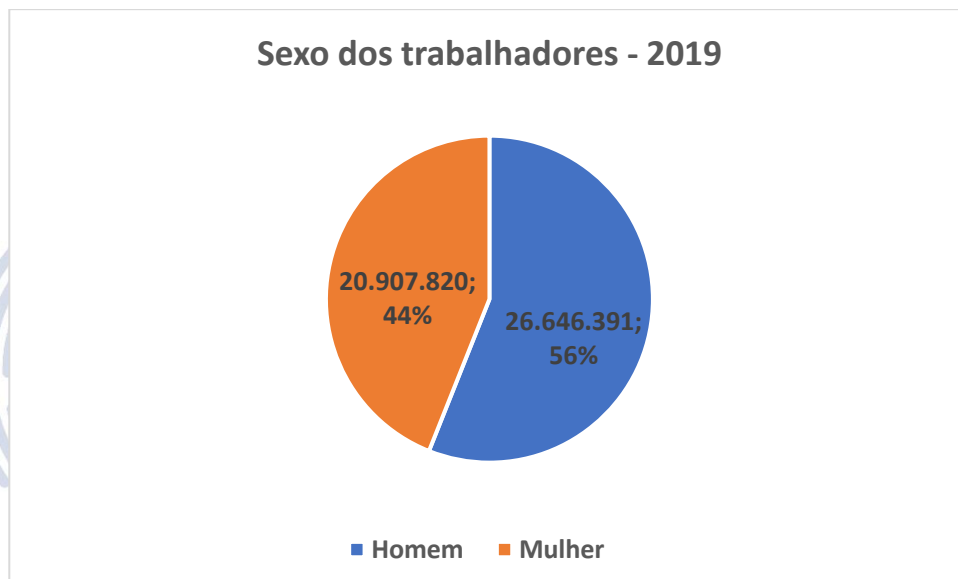
Grupamento de Atividades Econômicas e Seção da CNAE 2.0	Quantidade
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	1.482.537
Indústria geral	7.555.757
Indústrias Extrativas	227.838
Indústrias de Transformação	6.840.460
Eletricidade e Gás	134.840
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos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

Outras Atividades de Serviços	1.044.202
Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais	2.860

Fonte: RAIS.

Observa-se ainda que cerca de 44% dos trabalhadores são mulheres, conforme apresentado na Figura 3.

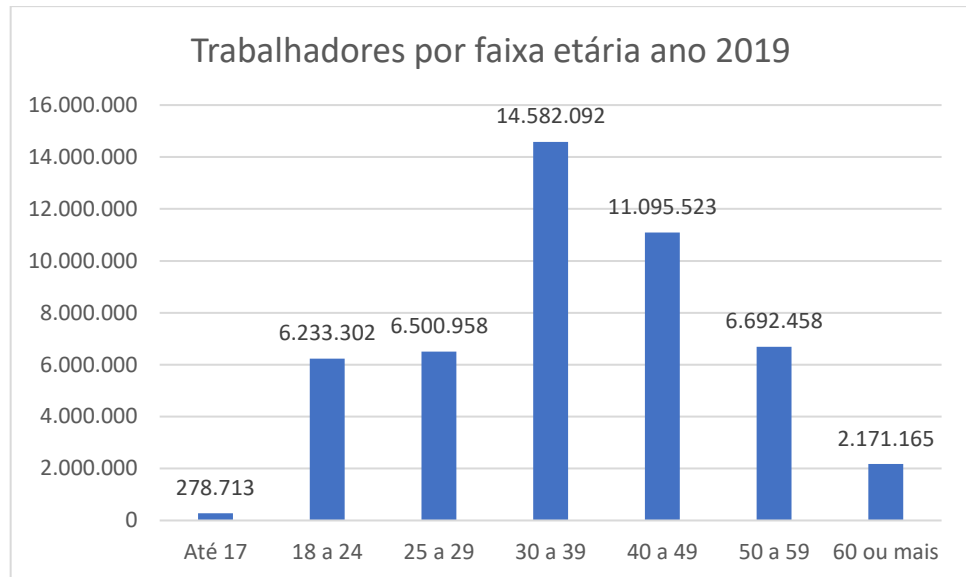
FIGURA 3 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR SEXO - ANO DE 2019



Fonte: RAIS.

Em relação à faixa etária, observa-se que mais de 30% dos trabalhadores possuem idade entre 30 a 39 anos, conforme dados da Figura 4.

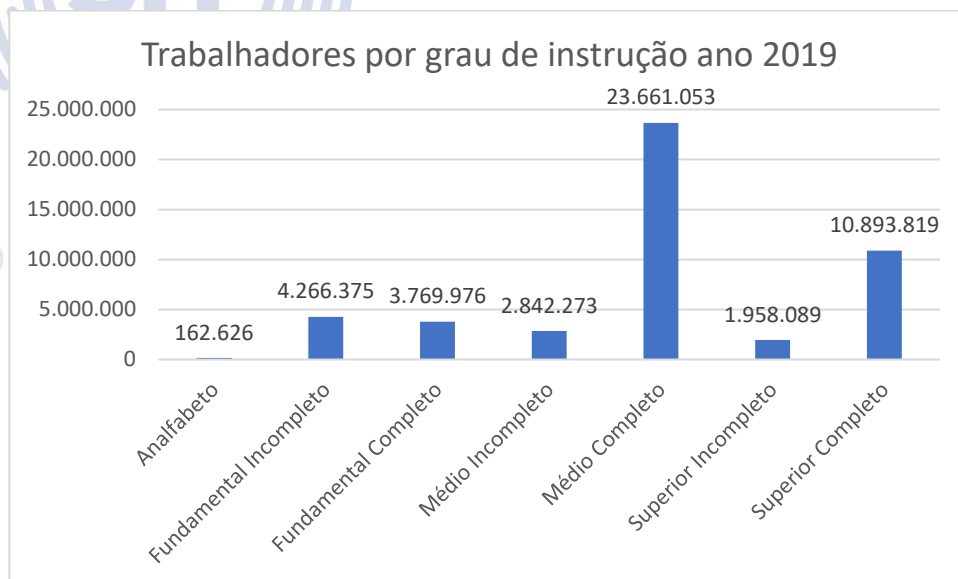
FIGURA 4 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES POR FAIXA ETÁRIA – ANO 2019



Fonte: RAIS.

Em relação ao grau de instrução, aproximadamente 50% dos trabalhadores possuem ensino médio completo, conforme Figura 5.


FIGURA 5 – TRABALHADORES POR GRAU DE INSTRUÇÃO – ANO 2019



Fonte: RAIS.

Com relação ao número de acidentes fatais, sobressaem-se os setores listados na Tabela 12. Esses setores somam mais de 3,5 milhões de trabalhadores, distribuídos em mais de 230 mil estabelecimentos.

TABELA 12 – ESTABELECIMENTOS E VÍNCULOS ATIVOS

 Estabelecimentos e vínculos ativos em 31.12.2019, por atividade econômica Fonte: RAIS 2019		
Atividade Econômica	Celetistas, incluindo avulsos, temporários e aprendizes	Estabelecimentos
Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências	903304	6750
Construção de edifícios	723259	41350
Criação de bovinos para corte	262179	89619
Cultivo de soja	147712	28043
Instalação e manutenção elétrica	168046	12029
Montagem de estruturas metálicas	31295	2155
Administração pública em geral	441074	3926
Incorporação de empreendimentos imobiliários	154929	12395
Serviços de engenharia	206853	11441
Fabricação de estruturas metálicas	49499	2873
Construção de estações e redes de distribuição de energia elétrica	86825	913
Fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto armado, em série e sob encomenda	32310	2456
Obras de alvenaria	55859	9147
Fabricação de açúcar em bruto	244796	312
Construção de estações e redes de telecomunicações	31720	504
Fabricação de esquadrias de metal	47785	7107
TOTAL	3587445	231020

A partir da Tabela 12, verifica-se que a quantidade de estabelecimentos classificados como “construção de edifícios” chega a 18% do total, com mais de 20% do total de trabalhadores.

Assim como os empregadores, os trabalhadores dos mais variados setores econômicos são afetados pelo problema regulatório, em maior ou menor grau, a depender do critério a ser considerado.

Se considerado o critério quantitativo de acidentes de trabalho fatais, as estatísticas de acidentes mostram que os trabalhadores da indústria da construção civil são os mais afetados, em particular, os pedreiros (CBO 715210), os serventes de obra (CBO 717020) e os montadores de estruturas metálicas (CBO 724205).

Na Tabela 7, destacou-se que os andaimes e plataformas de trabalho são o principal fato de gerador de acidentes por queda.

Já se o critério a ser analisado for o de acidentes, de um modo geral, a ocupação mais afetada pelo problema regulatório é a de motoristas de caminhão (CBO 782510).

Por fim, se considerado o critério da quantidade de descumprimento da NR 35, os trabalhadores da indústria da construção civil também sofrem os maiores impactos, principalmente devido à falta de análise prévia de risco e da não avaliação das condições de saúde dos trabalhadores que executam as atividades em altura.

Portanto, os empregadores dos diversos setores econômicos são diretamente afetados pelo problema principal desta análise, pois, por força de lei, devem proceder análise prévia de risco e das condições de saúde dos trabalhadores para que as atividades em altura, com risco de queda, sejam executadas com a devida proteção e garantias de segurança e saúde, evitando-se com isso os afastamentos por acidentes de trabalho ou adoecimentos que levam à diminuição da produtividade, afetando diretamente a produção.

Além disso, parte importante do problema identificado consiste na falta de aplicação da norma pelos empregadores, revelada pelas principais não conformidades detectadas pela Inspeção do Trabalho.

Por outro lado, os trabalhadores são diretamente afetados pelo problema principal desta análise, pois são eles que estão expostos aos diversos tipos de perigos decorrentes da execução do trabalho em altura sem a devida proteção e garantias de segurança e saúde.

Quando as medidas de prevenção e de proteção não são adotadas, inclusive no que tange à avaliação das condições de saúde daqueles que executam as atividades em altura, os trabalhadores ficam sujeitos à ocorrência de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais e ao conseqüente agravamento de lesões decorrentes desses eventos.

Por fim, se considerado o critério da quantidade de descumprimento da NR 35, os trabalhadores da indústria da construção civil também sofrem os maiores impactos do problema regulatório identificado.



IV. Identificação da fundamentação legal

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

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), 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.

Em decorrência dessa previsão, em 08 de junho de 1978, o extinto Ministério do Trabalho aprovou 28 Normas Regulamentadoras (NR) que regulamentam as disposições do Capítulo V, Título II, da CLT, relativas à segurança e medicina do trabalho.

Ademais, o Decreto n.º 7.602, de 07 de novembro de 2011, que dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), também reitera a competência normativa em matéria de segurança e saúde no trabalho do órgão trabalhista.

Todos esses dispositivos legais estabelecem expressamente a competência do Ministério do Trabalho e Previdência, por meio da Secretaria de Trabalho, para elaborar e revisar as NR de segurança e saúde no trabalho.

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

A construção desses regulamentos é realizada pelo Ministério do Trabalho e Previdência, adotando os procedimentos preconizados pela OIT, que recomenda o uso do sistema tripartite paritário (governo, trabalhadores e empregadores) para discussão e elaboração de normas na área de segurança e saúde no trabalho.

No que tange aos compromissos internacionais assumidos pelo país que tenham interface com a regulamentação em SST, destaca-se a ratificação das Convenção nº 155 - Segurança e Saúde dos Trabalhadores, da OIT, cujo texto consolidado constam no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

Cumprе destacar o disposto nos artigos 4 e 8 da Convenção nº 155 dispõem que (grifos nossos):

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.

.....

Artigo 8

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.

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

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

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

Atualmente, a CTPP é regida pelo **Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021** que dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Tripartite Paritária Permanente, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Dessa forma, conclui-se que o Ministério do Trabalho e Previdência - MTP possui competência legal para elaborar e revisar as NR de segurança e saúde no trabalho. Destarte, fica claro, conforme Convenção nº 155 da OIT, que o processo normativo operacionalizado por este órgão é devidamente embasado nas consultas às organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, realizadas mediante CTPP, resultando nas Portarias que criem ou alterem normas de segurança e saúde no trabalho.



V. Definição dos objetivos a serem alcançados

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

Neste capítulo, serão descritos os objetivos (fundamental e específicos) da atuação regulatória do MTP em relação ao tema deste Relatório.

Com base no problema regulatório e no escopo regulatório da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, o **objetivo fundamental** consiste em **reduzir a exposição de trabalhadores, sem a devida proteção, aos perigos do trabalho em altura com risco de queda.**

A partir do objetivo fundamental delineado, definem-se os seguintes **objetivos específicos**:

- **Reduzir ocorrências de acidentes e doenças ocupacionais decorrentes do trabalho em altura.**

A redução dos índices de acidentes e doenças ocupacionais relacionadas ao trabalho em altura só acontecerá com o esforço de toda sociedade, tendo como ponto essencial a existência de normas do trabalho que estabeleçam as medidas necessárias para a prevenção de acidentes e a gestão em segurança e saúde como um todo.

O trabalho em altura envolve grande risco à integridade das pessoas, devido às características intrínsecas da atividade e, por esta razão, os envolvidos devem cumprir protocolos claros e rígidos para manter a segurança de todos.

- **Harmonizar a NR 35 com as demais Normas Regulamentadoras**

Como já descrito detalhadamente neste relatório, a NR 35 foi muito impactada pela revisão de diversas normas regulamentadoras ocorridas nos últimos anos. Destaca-se a necessidade de harmonizar o texto desta Norma com a nova redação

da NR 01, que contemplou o PGR, tratando do Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, e a estruturação normativa seguindo a abordagem adotada pelo PDCA (*Plan, Do, Check and Act*), largamente utilizada nos sistemas de gestão.

• **Atualizar e ajustar a redação da NR 35**

Se faz necessário promover alguns ajustes de termos e conceitos técnicos, atualizações de denominação de cargos e estrutura das instituições, além de aprimorar a redação de alguns artigos. Trata-se de uma demanda natural, em função do período que a norma foi mantida sem nenhuma atualização de seu conteúdo.

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

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

Dentro do Programa Finalístico da Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213), cuja diretriz é dar ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho, foi traçado o Objetivo nº 1218, descrito como “modernizar as relações trabalhistas para promover competitividade e proteção ao trabalhador”.

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

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



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

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

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

NÃO AÇÃO

- Manter o atual texto e contexto de aplicação da NR 35: a alternativa de não agir implica a manutenção do texto da NR 35 na sua atual versão. Diante do caso concreto, a opção de não ação se mostra inviável, pois acarretaria uma desconformidade na interpretação conjunta das NR, bem como uma omissão do órgão que tem o dever legal de regulamentar a matéria relativa à Segurança e Medicina do Trabalho, conforme explicitado em capítulo anterior deste relatório.

NORMATIVAS

- Revisão da NR 35: realizar a revisão geral do texto da NR 35, com a eliminação de conflito normativo com as NR 01, 07 e demais NR atualizadas recentemente, além de eliminar as lacunas nos requisitos de proteção existentes.

NÃO NORMATIVAS

- Fiscalização: elaborar plano específico para a realização de ações fiscais com foco no trabalho em altura.
- Plano de comunicação sobre a NR 35: elaborar plano de comunicação, envolvendo profissionais de segurança e saúde no trabalho, universidades,

instituições de pesquisa, representações de empregadores e trabalhadores, para ações educativas e ampliar a conscientização para o cumprimento da NR 35.

Em capítulo adiante neste relatório, será realizada a comparação das alternativas consideradas acima.

VII. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas

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

Com a finalidade de melhor expor os possíveis impactos positivos e negativos das alternativas, adotou-se um método qualitativo, sem a monetização dos impactos, tendo em vista a disponibilidade e a qualidade dos dados, não só para a coleta, mas também para sua validação. 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: normativa (revisão da NR 35); não normativas (fiscalização com foco no trabalho em altura; e plano de comunicação); e combinação da alternativa normativa com as alternativas não normativas.

Cabe destacar que a alternativa de não ação não é referida neste capítulo, pois não se faz necessário avaliar o impacto em relação à manutenção das condições da atual situação problema, que já é analisada detalhadamente nesta AIR, notadamente no Capítulo II.

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 de geração de impactos indiretos também.

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

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

Foram considerados os seguintes atores impactados direta ou indiretamente pelo problema regulatório identificado:

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

Nas Tabelas 13 a 15, é possível verificar a síntese dos impactos mais relevantes em relação a cada alternativa considerada, bem como à combinação das alternativas normativas e não normativas.

TABELA 13 – ALTERNATIVA NORMATIVA: REVISÃO DA NR 35

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

Empregadores	<p>Economia resultante da desburocratização, simplificação e redução da insegurança jurídica, resultado da harmonização;</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;</p> <p>Implementação de um sistema eficiente de gestão de segurança e saúde para o trabalho em altura.</p>	Custos de conformidade legal.
Trabalhadores	<p>Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho em altura;</p> <p>Condições adequadas de trabalho;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais.</p>	
Inspeção do Trabalho	Harmonização com as demais normas regulamentadoras de caráter geral;	Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal.

	Harmonização com a Portaria MTP nº 972, de 2021.	
Profissionais de segurança e saúde no trabalho	Clareza sobre os requisitos da norma e maior segurança devido à harmonização; 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 altura.	
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 14 - ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS: FISCALIZAÇÃO COM FOCO NO TRABALHO EM ALTURA; PLANO DE COMUNICAÇÃO SOBRE A NR 35

Ator impactado	Vantagens (impactos positivos) (+)	Desvantagens (impactos negativos) (-)
Empregadores	Mais informação sobre as disposições da NR 35.	Custos de conformidade legal;

		Falta de integração com o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais e com o PGR.
Trabalhadores	<p>Aumento da conscientização sobre a percepção dos riscos e sobre medidas de prevenção;</p> <p>Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.</p>	<p>Falta de atualização ao atual contexto do mundo do trabalho.</p> <p>Menor efetividade nas medidas de prevenção.</p>
Inspeção do Trabalho	<p>Clareza sobre os requisitos de aplicação da NR 35;</p> <p>Orientação sobre as regras de interpretação e conduta da Inspeção do Trabalho em relação à NR 35;</p> <p>Atuação focada para prevenir acidentes relacionados ao trabalho em altura.</p>	<p>Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal;</p> <p>Maior contencioso administrativo com os administrados.</p> <p>Custos com ações de divulgação.</p>
Profissionais de SST	Mais informações sobre a aplicabilidade e as exigências da NR 35.	
Outros setores governamentais (Saúde e Previdência)	Possível redução de custos previdenciários, sociais e do Sistema Único de Saúde (SUS) com o aumento da efetividade das ações de fiscalização.	

Sociedade	Possível redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, com o aumento da efetividade das ações de fiscalização	Menor efetividade nas medidas de prevenção.
------------------	---	---

TABELA 15 - ALTERNATIVA NORMATIVA + ALTERNATIVAS NÃO NORMATIVAS

Ator impactado	Vantagens (impactos positivos) (+)	Desvantagens (impactos negativos) (-)
Empregadores	<p>Economia resultante da desburocratização, simplificação e redução da insegurança jurídica, resultado da harmonização;</p> <p>Aumento da produtividade;</p> <p>Aumento da eficiência de mercado;</p> <p>Integração do gerenciamento de riscos ocupacionais e do PGR;</p> <p>Implementação de um sistema eficiente de gestão de segurança e saúde para o trabalho em altura.</p>	Custos de conformidade legal.
Trabalhadores	Aumento da conscientização sobre a percepção dos riscos e sobre medidas de prevenção;	

	<p>Redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;</p> <p>Condições adequadas de trabalho;</p> <p>Integração ao gerenciamento de riscos ocupacionais dos estabelecimentos.</p>	
Inspeção do Trabalho	<p>Harmonização com as demais normas gerais;</p> <p>Clareza sobre os requisitos de aplicação da NR 35;</p> <p>Orientação sobre as regras de interpretação e conduta da Inspeção do Trabalho em relação à NR 35;</p> <p>Atuação focada para prevenir acidentes relacionados ao trabalho em altura.</p>	<p>Custos relacionados a treinamento do corpo fiscal.</p> <p>Maior contencioso administrativo com os administrados.</p> <p>Custos com ações de divulgação.</p>
Profissionais de SST	<p>Clareza sobre os requisitos da norma e maior segurança devido à harmonização;</p> <p>Maior efetividade na aplicação da norma.</p>	

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 altura.	
Sociedade	<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, conforme evidenciado na Tabela 16, utilizou-se uma classificação que compreende 7 (sete) níveis de impacto, sendo que os sinais expressam tanto as consequências quanto a probabilidade.

TABELA 16 – CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE IMPACTO

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

Com base nos impactos relatados nas Tabelas 14 a 15, pode-se verificar a alternativa que, no saldo geral, possui mais impactos positivos. Na Tabela 17, 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 17 - NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

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

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

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

Este capítulo tem como objetivo relatar as considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise.

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

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

Não obstante, como forma de subsidiar a presente AIR, houve coleta de informações por meio de instauração da Tomada Pública de Subsídios (TPS), publicado na seção 03, do Diário Oficial da União, em 19 de março de 2021, de maneira a permitir a manifestação dos atores sociais envolvidos quanto a problemáticas existentes na NR 35. Inicialmente planejada para um prazo de 30 dias, a referida Tomada foi prorrogada, de forma excepcional, por mais 30 dias.

A consulta foi disponibilizada por meio da plataforma Participe + Brasil, disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/tomada-publica-de-subsidios-a-revisao-da-nr-n-35>, na qual podem ser consultadas todas as contribuições recebidas.

A TPS é etapa anterior à revisão ou à discussão de texto normativo e tem o objetivo de coletar subsídios para a identificação de problemas regulatórios relacionados à norma. Tratou-se de um questionário com perguntas abertas que permitiram identificar questões regulatórias, as alternativas existentes e suas repercussões, a fim de subsidiar os trabalhos de revisão da NR 35.

Para identificação do problema regulatório, seu contexto, suas consequências, suas causas, sua extensão ou magnitude, sua evolução no futuro e suas possíveis soluções, foram feitos os seguintes questionamentos:

1. Qual o problema você identifica na NR?
2. Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema? Qual o ambiente no qual ele está inserido?
3. Quais as consequências do problema? Este problema causa o quê?
4. Quais são as causas ou indutores do problema?
5. Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados? Quanto o problema afeta a sua vida diária? Em relação aos seguintes atores: empregadores, trabalhadores, governo, sociedade em geral, qual comportamento teria que mudar para que a situação melhorasse?
6. Qual a evolução do problema esperado do problema no futuro caso nada seja feito?
7. Quais as possíveis soluções para resolver esse problema?
8. Por que a NR deveria ser revisada? Justifique a necessidade de modificar a norma. Em relação aos seguintes atores: empregadores, trabalhadores, governo, sociedade em geral, quais os efeitos positivos e quais os efeitos negativos da alteração pretendida?

9. O que se pode fazer sem alterar a norma? Em relação aos seguintes atores empregadores, trabalhadores, governo, sociedade em geral, quais os efeitos positivos e quais os efeitos negativos da solução não normativa?

10. Se for possível, anexe documentos, estatísticas ou outros materiais que possam esclarecer o problema elencado.

Foram recebidas 403 contribuições, sendo estas enviadas por organizações, profissionais da área de segurança e saúde no trabalho e integrante da sociedade civil.

Após a análise das manifestações encaminhadas, verificou-se que a maior parte se referia a temas específicos da norma. Ainda que o objetivo da TPS não seja a coleta de sugestões sobre a redação de itens específicos da NR, as contribuições enviadas foram utilizadas para identificar problemas no texto vigente da NR 35.

De fato, boa parte das contribuições limitam-se a sugerir alterações no texto da NR 35, sem, no entanto, contextualizar o problema que se pretende solucionar, indicar precisamente suas causas e consequências, sugerir alternativas à alteração do texto normativo, identificar efeitos que possam impactar os diversos atores sociais em caso de implementação da proposta, dentre outras informações que poderiam melhor contribuir para o processo de AIR.

Exemplificativamente, reproduzem-se algumas das contribuições que trataram apenas de sugestões de alteração da norma, sem adentrar nos quesitos propostos pela TPS:

- *“35.6.4 As pessoas responsáveis pela execução das medidas de salvamento devem estar capacitadas a executar o resgate, prestar primeiros socorros e possuir aptidão física e mental compatível com a*

atividade a desempenhar. Não deveria ser uma capacitação específica pra este fim e carga horaria adequada pra treinamento de salvamento?”

- *“O treinamento periódico bienal deve ter carga horária mínima de oito horas, conforme conteúdo programático definido pelo empregador. Na minha opinião, 24 meses é um período muito extenso para realizar um novo treinamento, principalmente para trabalhos que envolvem altura, devido aos diversos riscos, as características de cada atividade, sendo assim, creio de 12 meses seria tempo suficiente para realizar novo treinamento e assim revisar os procedimentos, e reciclar sobre o tema.”*
- *“A necessidade mencionada no item 35.4.8.1, alínea c, onde diz que a Permissão para Trabalho deve mencionar as autorizações para trabalho em altura de cada colaborador, se torna uma burocracia pesada para as organizações manterem.”*
- *“Dar maior ênfase a inspeção e manutenção de sistema e equipamentos na NR-35. Sugestão - Incluir no item 35.2.1 um subitem trazendo ao empregador a responsabilidade pela implementação de uma sistemática garantindo inspeções de rotina e inspeções com registros para sistemas e equipamentos bem como para manutenção (incluindo limpeza e armazenamento (zelo) e controle.”*

Ressalte-se que tais contribuições devem ser devidamente consideradas e analisadas, dentro do contexto geral do processo de alteração normativa, em momento posterior, caso esta alternativa venha a ser implementada para a solução dos problemas relacionados com a NR 35 em sua atual redação.

No entanto, na presente etapa, em que se busca realizar a necessária análise de impacto regulatório, como requisito inclusive para a decisão quanto à conveniência e oportunidade de atualização normativa, cabe dar maior enfoque às

contribuições apresentadas na TPS com efetiva resposta às questões nela suscitadas, as quais contribuem para as reflexões realizadas no âmbito desta AIR.

Dentre eles, pode-se citar o tema referente a escadas que, conforme exposto anteriormente, é uma das principais lacunas nos requisitos de proteção da norma, confirmando-se, dessa forma, a necessidade de se criar requisitos de prevenção específicos para as escadas, diferenciando-as quando forem utilizadas como meio de acesso e como posto de trabalho.

Assim, para melhor análise das contribuições, as manifestações foram agrupadas em temas. Conforme é possível observar no quadro abaixo, as três maiores quantidades de contribuições dizem respeito à supervisão do trabalho em altura, capacitação e escadas:

TABELA 18 – TEMAS DAS CONTRIBUIÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA.

Temas	Número de Contribuições
Supervisão do Trabalho em Altura e Procedimentos	96
Capacitação e treinamento	55
Escadas	53
Harmonização, atualização e Normas técnicas	52
Análise de Risco e Planejamento do TA	41
EPI e dispositivos de Ancoragem	36
Inspeção de Segurança	21
Acesso por cordas	19
Implementação da Norma, Guias e Manuais	15
Inaptidão para o TA	7

Dentre os principais temas referidos acima, “Supervisão do Trabalho em Altura e Procedimentos” representa 24,30% do total de contribuições, sendo o tema que mais recebeu contribuições.

Por outro lado, o tema de “Implementação da Norma, Guias e Manuais”, consideradas como medidas não normativas, representou apenas 3,8% do total de contribuições recebidas.

Interessante observar que cerca de 67% das contribuições dizem respeito à parte operacional do trabalho em altura, como análise de risco, supervisão, acesso por cordas, EPI e inspeção de segurança.



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

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

Este tópico tem como objetivo mapear a experiência internacional e o tratamento aplicado em outros países quanto à regulamentação do assunto.

É importante ressaltar que este tópico, fruto de consultas a legislações isoladas, não tem a pretensão de esgotar o assunto, tampouco objetiva avaliar o ordenamento jurídico dos países objeto da pesquisa. Não foi realizado um levantamento exaustivo, mas buscou-se destacar países considerados relevantes para o escopo da análise realizada.

A seguir, passa-se a destacar aspectos nos normativos sobre trabalho em altura de alguns países.

Estados Unidos

Nos Estados Unidos, segundo dados da OSHA⁴, as quedas são a principal causa de fatalidades na Indústria da Construção, respondendo por cerca de um terço de todas as fatalidades. Por exemplo, o *Bureau of Labor Statistics* relatou que houve 291 quedas fatais por diferença de nível na construção em 2013, de um total de 828 fatalidades.

A *Subpart M* do Código de Regulamentações Federais (CFR)⁵, Proteção contra quedas, estabelece os requisitos e critérios para proteção contra queda na

⁴ U.S. Department of Labor - Occupational Safety and Health Administration OSHA 3146-05R 2015

⁵ A Subpart M, Title 29 Code of Federal Regulations (CFR) Subpart M - Fall Protection, 29 CFR 1926.500, 29 CFR 1926.501, 29 CFR 1926.502, and 29 CFR 1926.503.

Construção. Segundo o código, deve-se aplicar os requisitos de proteção contra queda para todo trabalho executado a 6 pés (1,80m) ou mais acima de um nível inferior. O referido código também estabelece os requisitos de proteção contra queda de objetos, quedas por tropeçar ou cair em buracos e proteção ao caminhar e trabalhar em torno de equipamentos perigosos sem levar em conta a altura.

Inicialmente, os empregadores devem avaliar o local de trabalho para determinar se as superfícies para caminhar ou trabalhar têm a resistência necessária e integridade estrutural para apoiar com segurança os trabalhadores. Uma vez que é determinado que as superfícies de trabalho irão suportar com segurança a atividade de trabalho, o empregador deve determinar se os sistemas de proteção contra quedas são necessários (usando os requisitos estabelecidos na Norma 29 CFR 1926.501) e, em caso afirmativo, selecionar e fornecer aos trabalhadores os equipamentos de proteção que atendam aos critérios estabelecidos pela norma.

A Norma **Subpart M** requer o uso integral do sistema de proteção contra quedas quando os trabalhadores da construção estão trabalhando em alturas de 6 pés (1,80m) ou mais acima de um nível inferior. Por outro lado, o sistema de proteção também deverá ser utilizado para trabalho em alturas inferiores se a atividade for executada próxima de equipamentos perigosos, como por exemplo, máquinas com transmissão de força abertas, polias ou engrenagens ou cubas abertas de agentes desengordurantes ou ácido.

No geral, cada trabalhador executando atividade em altura deve ser protegido do risco de queda por um sistema de guarda-corpo, um sistema de rede de segurança ou um sistema individual de prevenção de quedas. Um sistema individual de prevenção de quedas consiste em ancoragem, conectores e cinto de segurança,

podendo também incluir talabarte, dispositivo de desaceleração, linha de vida ou combinações adequadas destes dispositivos.

Os empregadores devem fornecer capacitação para o trabalho em altura para trabalhadores que podem estar expostos a riscos de queda. O treinamento deve incluir a identificação dos riscos de queda e como minimizá-los.

Reino Unido

No Reino Unido, de acordo com o *Health and Safety Executive (HSE)*⁶, a indústria da construção tem o maior número de acidentes com queda considerada elevada, mas a agricultura e a construção civil apresentam taxas de mortalidade semelhantes. Há poucas mortes devido a quedas de baixa altura (*low falls*), mas esse tipo de acidente representa cerca de 60% do número total de quedas, com as indústrias de serviços tendo o maior número de acidentes, mas a menor taxa de acidentes. A construção civil apresenta a maior taxa de acidentes por *low falls*.

Segundo HSE, o trabalho em altura significa qualquer atividade em que haja diferença de nível e de onde o trabalhador possa cair e sofrer alguma lesão, mesmo se for no mesmo nível do chão. Isso inclui também o trabalho em locais em que o acesso ou a saída possam levar à queda. Assim, diferente do Brasil e dos EUA, a norma do Reino Unido não especifica a diferença de nível que deve existir para que o trabalho seja considerado em altura, bastando haver o perigo de queda com a probabilidade de sofrer lesão.

Além disso, a Norma Britânica estabelece que todo empregador deve garantir que o trabalho em altura seja devidamente planejado, supervisionado e realizado de uma maneira que seja, na medida do possível, segura, e que seu planejamento inclu

⁶ Health and Safety Executive. United Kingdom Legislation. Falls from height: prevention and risk control effectiveness. United Kingdom; 2003

a seleção de equipamentos de proteção de acordo com o regulamento. O planejamento do trabalho em altura deve incluir situações de emergências e resgate, bem como deve ser garantido que o trabalho somente seja executado quando as condições climáticas não comprometam a saúde ou segurança das pessoas envolvidas no trabalho.

Canadá

No Canadá, segundo o *Canadian Centre for Occupational Health and Safety (CCOHS)*⁷, existem quatorze jurisdições - uma federal, dez provinciais e três territoriais, cada uma com sua própria legislação de saúde e segurança ocupacional.

De modo geral, é considerado trabalho em altura quando o trabalhador apresenta risco de queda de três metros ou mais, devendo, dessa forma, utilizar equipamentos específicos de proteção contra quedas. No entanto, os requisitos de proteção podem variar de acordo com a legislação local.

Observa-se que a maioria das jurisdições exige o uso de medidas específicas de proteção contra quedas, além dos equipamentos de proteção individual (EPI). Essas medidas geralmente incluem o seguinte:

- barreiras fixas (corrimãos, guarda-corpos);
- proteção de abertura de superfície (tampas, grades de proteção etc.);
- barreiras de advertência / zonas de controle;
- sistemas de restrição de queda ou deslocamento (ou seja, um sistema para evitar que um trabalhador caia de uma posição de trabalho ou se desloque para uma borda desprotegida da qual possa cair);

⁷ Canadian Centre of Occupational Health and Safety. Fall Protection - Fall Protection Plan (General). 2018. https://www.ccohs.ca/oshanswers/hsprograms/fall%20protection_general.html

- sistema de contenção de queda (redes de segurança);
- sistemas de prevenção de quedas (ou seja, um sistema que irá impedir a queda de um trabalhador antes que ele atinja a superfície abaixo).



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

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

Neste capítulo, serão identificados os principais riscos decorrentes da revisão da NR 35, por se tratar de alternativa que visa à alteração de ato normativo.

Os efeitos (possíveis impactos) da revisão da norma já foram analisados anteriormente no Capítulo VII. Como visto, a revisão da NR 35 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** é 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 têm a ver com a possibilidade de os efeitos positivos avaliados não se concretizarem ou com efeitos negativos indesejáveis que possam ocorrer com a edição do ato normativo.

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

Para os riscos que foram avaliados como baixos ou pequenos, considerou-se conveniente simplesmente aceitar a existência do risco. Por exemplo, no caso do risco de aumento dos custos de conformidade, avaliou-se que a severidade seria pequena, tendo em vista que a NR 35 já está em vigor e o processo de revisão tem como foco a harmonização. Assim, as empresas que realizam atividade em altura já têm a obrigação legal de aplicar a norma, não importando novos custos.

A seguir, são apresentados os riscos selecionados como mais relevantes para 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 segurança e saúde no trabalho, tendo em vista que pode

gerar efeitos indesejados, como dificuldades para sua implementação até discussões judiciais sobre trechos que eventualmente não tenham alcançado consenso ou mesmo 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 de diversos fatores: do 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; da baixa capacidade de fiscalização dos órgãos estatais.

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

c) Risco de não redução de acidentes e adoecimentos no setor

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: Alta
- Probabilidade de ocorrência: Média

- Nível de risco: Alto

Na Tabela 19, são apresentadas as propostas de medidas para mitigar os riscos considerados relevantes, que devem constar no plano de implementação, no Capítulo XII 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 19 – 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; Orientação 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 no setor	ALTO	Busca pela efetividade na aplicação da norma; Monitoramento de externalidades e previsão de planos de contingências, quando for o caso.

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

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

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

NÃO AÇÃO

- Manter o atual texto e contexto de aplicação da NR 35: a alternativa de não agir implica a manutenção do texto da NR 35 na sua atual versão. Diante do caso concreto, a opção de não ação se mostra inviável, pois acarretaria uma desconformidade na interpretação conjunta das NR, bem como uma omissão do órgão que tem o dever legal de regulamentar a matéria relativa à Segurança e Medicina do Trabalho, conforme explicitado em capítulo anterior deste relatório.

NORMATIVAS

- Revisão da NR 35: realizar a revisão geral do texto da NR 35, com a eliminação de conflito normativo com as NR 01 e demais NR atualizadas recentemente, além do preenchimento de lacuna nos requisitos de proteção.

NÃO NORMATIVAS

- Fiscalização sobre a NR 35: incorporar a fiscalização do cumprimento do disposto na NR 35 nas diretrizes do planejamento estratégico da Inspeção do Trabalho, com base em evidências relacionadas ao tema.

- Plano de comunicação sobre a NR 35: elaborar plano de comunicação, envolvendo profissionais de segurança e saúde no trabalho, universidades, instituições de pesquisa, representações de empregadores e trabalhadores, para ações educativas e ampliar a conscientização para o cumprimento da NR 35.

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

Na elaboração desta análise, tecnicamente, optou-se por adotar a Análise Multicritério (AMC), metodologia específica para aferição da razoabilidade do

impacto econômico. A AMC é considerada uma técnica quali-quantitativa, que agrega características de técnicas qualitativas, como a utilização de grupos de discussão e técnicas de *brainstorming*, e de técnicas quantitativas, como a utilização de escalas e pesos para os diferentes indicadores do modelo.

Entre as diversas técnicas de AMC que podem ser utilizadas para identificação da melhor opção regulatória, 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.

XI.1 Estruturação da metodologia AHP

A ideia central da teoria da análise hierárquica introduzida pelo método AHP é a redução do estudo de sistemas a uma sequência de comparações aos pares de critérios. Nesta etapa do processo, as alternativas são comparadas, par a par, em relação a cada critério. Para tanto, utiliza-se a Tabela 20 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 20 – 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]

XI.2 Critérios

A utilização do AHP começa pela definição de 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 critérios exibidos na Tabela 21.

TABELA 21 – CRITÉRIOS

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

Destaca-se que a **proteção à saúde e à vida** está relacionada diretamente ao problema principal foco deste estudo, mais especificamente, **execução da atividade em altura, com risco de queda, sem a devida proteção e garantias de segurança e saúde do trabalhador.**

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 22 e 23.

TABELA 22 – TABELA DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS

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

TABELA 23 – MATRIZ DE COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS

Objetivo	Proteção à saúde e à vida	Custos	Segurança jurídica
Proteção à saúde e à vida e à vida	1	7	5
Custos	1/7	1	1
Segurança jurídica	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 24 e 25.

TABELA 24 - NORMALIZAÇÃO DA MATRIZ - PRIMEIRA ETAPA

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

TABELA 25 - 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 pela média aritmética dos valores de cada um dos critérios, conforme apresentado nas Tabelas 26 e 27.

TABELA 26 – 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 27 – TABELA MATRIZ COMPARATIVA DE CRITÉRIOS

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

Assim, obtêm-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 28 – TABELA DE 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 $\lambda_{Máx}$ o número principal de Eigen ($\lambda_{Máx}$).

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

TABELA 29 – 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	0,746
Custos	0,143	1,00	1,00	0,120
Segurança Jurídica	0,200	1,00	1,00	0,134

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

Valor Principal de Eigen $\lambda_{Máx}$ =	$(3,0241 + 3,0048 + 3,0090) / 3 =$	3,0126
--	------------------------------------	---------------

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

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

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

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

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

onde, RI é um valor constante e depende da dimensão da matriz que se está comparando, ou seja, do número de critérios avaliados, conforme Tabela 30.

TABELA 30 – 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, constituindo-se, então, numa boa taxa de consistência.

XI.3 Avaliação das alternativas e critérios

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

Nesse sentido, apresentam-se as alternativas resumidas na Tabela 31.

TABELA 31 - ALTERNATIVAS

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

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

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 demonstrado nas Tabelas 32 e 33, cabe realizar a ordenação das alternativas por meio da comparação, duas a duas, dentro da escala de comparação.

TABELA 32 - TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA

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

Normativa + Não Normativa	Extremamente mais importante	Não Ação
Normativa	Moderadamente mais importante	Não Normativa
Normativa	Muito mais importante	Não Ação
Não Normativa	Moderadamente mais importante	Não Ação

TABELA 33 – TABELA DE MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO: PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA

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

Apresentam-se na Tabela 34, os pesos de cada uma das alternativas para o critério estudado.

TABELA 34 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS PARA O CRITÉRIO PROTEÇÃO À SAÚDE E À VIDA

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

Destaca-se que a taxa de consistência (CR) obtida para a Matriz Comparativa acima foi (CR) igual a 0,077, portanto, menor que 0,10, constituindo-se numa 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 35 e 36, realiza-se a ordenação das alternativas por meio da comparação, duas a duas, dentro da escala de comparação.

TABELA 35 – TABELA DE COMPARAÇÃO: ALTERNATIVAS X CUSTOS

Comparação entre alternativas		
Custos		
Normativa + Não Normativa	Moderadamente menos importante	Normativa
Normativa + Não Normativa	Muito menos importante	Não Normativa
Normativa + Não Normativa	Extremamente menos importante	Não Ação
Normativa	Menos importante	Não Normativa
Normativa	Muito menos importante	Não Ação
Normativa	Moderadamente menos importante	Não Ação

TABELA 36 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO CUSTOS

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

Alternativa 3	7	5	1	1/3	0,291
Alternativa 4	9	7	3	1	0,574

A Tabela 37 apresenta, para o critério estudado, os pesos de cada uma das alternativas.

TABELA 37 – TABELA COM OS PESOS DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO CUSTOS

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

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

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

Destaca-se que a taxa de consistência (*CR*) obtida para a Matriz Comparativa acima foi (*CR*) igual a 0,062, portanto, menor que 0,10, enquadrando-se como 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 38 e 39, realiza-se a ordenação das alternativas por meio da comparação, duas a duas, dentro da escala de comparação.

TABELA 38 – TABELA DE COMPARAÇÃO ALTERNATIVAS X SEGURANÇA JURÍDICA

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

TABELA 39 – TABELA DA MATRIZ COMPARATIVA DE ALTERNATIVAS COM O CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA

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

Apresentam-se, na Tabela 40, para o critério estudado, os pesos de cada uma das alternativas.

TABELA 40 – PESOS DE CADA UMA DAS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO SEGURANÇA JURÍDICA

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

Conforme 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 (*CR*) igual a 0,006, portanto, menor que 0,10, constituindo-se, assim, numa boa taxa de consistência.

XI.4 Conclusão

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

O mecanismo de cálculo da prioridade final pode ser determinado pelo somatório dos produtos entre o peso de prioridade da alternativa e o peso do critério, conforme dados apresentados na Tabela 41.

TABELA 41 – RESULTADO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS ANALISADOS

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

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 42.

TABELA 42 – PRIORIDADE GLOBAL

Prioridade Global	
Alternativas	Pesos
Normativa + Não Normativa	52,8%
Normativa	24,1%
Não Normativa	11,7%
Não Ação	11,2%

Nesse sentido, para o enfrentamento do problema regulatório identificado para o trabalho em altura, a alternativa recomendada é uma combinação das alternativas normativa e não normativa, que é composta pelas seguintes ações:

- **Revisão da NR 35:** Revisar a NR 35 com a eliminação de conflito normativo com as NR 01, 07 e demais NR atualizadas recentemente, bem como a eliminação de lacunas nos requisitos de proteção.

- **Fiscalização sobre a NR 35:** incorporar a fiscalização do cumprimento do disposto na NR 35 nas diretrizes do planejamento estratégico da Inspeção do Trabalho, com base em evidências relacionadas ao tema.
- **Plano de comunicação sobre NR 35:** Elaborar plano de comunicação, envolvendo profissionais de segurança e saúde no trabalho, universidades, instituições de pesquisa, representações de empregadores e trabalhadores, para ações educativas e ampliar a conscientização para o cumprimento da NR 35.



XII. Descrição 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 35, acrescida da fiscalização com foco no trabalho em altura e do plano de comunicação sobre a NR 35.

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

Inicialmente, para a implantação das alternativas expostas no capítulo anterior para enfrentamento do problema, devem-se aplicar os 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 estabelecidos no capítulo VII, da Portaria MTP nº 672, de 2021.

Posteriormente, deverá ser elaborado um planejamento para sua implementação, contemplando as diversas ações possíveis, com prioridade para as seguintes medidas:

- A. Revisar a NR 35 para a eliminação de conflito normativo com as NR 01, 07 e demais NR atualizadas recentemente, bem como a eliminação de lacunas nos requisitos de proteção.
- B. Capacitar, de maneira continuada, os Auditores-Fiscais do Trabalho com foco nas disposições sobre o gerenciamento de riscos ocupacionais da nova NR 01, combinadas com as obrigações da NR 35, elaborando um Projeto Técnico-Pedagógico junto a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho (ENIT);

- C. Incorporar a fiscalização do cumprimento no disposto na NR 35 nas diretrizes do planejamento estratégico da Inspeção do Trabalho, com base em evidências relacionadas ao tema.
- D. Elaborar um plano de comunicação, buscando a realização de seminários, palestras, reuniões técnicas, eventos, campanhas publicitárias, campanhas educativas, encontros e cursos para os envolvidos e as representações das partes interessadas da atuação regulatória.
- E. Elaborar material de divulgação, como, por exemplo: Guias, Manuais, Cartilhas, Cartazes, Folders, Vídeos, Webinários, 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 da atividade, respeitando-se as prerrogativas e competências legais de cada instituição envolvida no projeto.



XIII. Referências

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

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 do Trabalho e Previdência. **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 17/01/2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS - RAIS.** Ano base 2019. Disponível em <http://pdet.mte.gov.br/rais>. Acesso em 17/01/2022.

BRASIL. Inspeção do Trabalho. Ministério do Trabalho e Previdência. **Normas Regulamentadoras.** Disponíveis em <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>. Acesso em 17/01/2022.

U.S. Department of Labor. Occupational Safety and Health Administration. **Fall Protection in Construction.** <https://www.osha.gov/sites/default/files/publications/OSHA3146.pdf> Acesso em 17/01/2022.

UNITED KINGDOM. HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE. **The work at height regulations** 2005.

https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/735/pdfs/uksi_20050735_en.pdf. Acesso em 17/01/2022.

UNITED KINGDOM. HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE. **Falls from height: prevention and risk control effectiveness.** United Kingdom; 2003.

<https://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr116.pdf> Acesso em 17/01/2022.

Canadian Centre of Occupational Health and Safety. **Fall Protection - Fall Protection Plan (General).** 2018.

https://www.ccohs.ca/oshanswers/hsprograms/fall%20protection_general.html

Acesso em 17/01/2022.

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

SIT
INSPEÇÃO
DO TRABALHO



DESPACHO Nº 374/2022/STRAB/SEPRT-ME

Processo nº 19966.101100/2021-13

1. Trata-se de aviso de consulta pública para dar publicidade à proposta de texto técnico com escopo de revisar a Norma Regulamentadora nº 35 (NR 35) - Trabalho em altura.
2. Verifica-se que foi assinado e publicado o Aviso de Consulta Pública, conforme Despacho Decisório nº 61 (23661616), sem que se tenha decidido pela adoção da alternativa indicada no relatório da AIR da NR 35, a qual conclui pela necessidade de "*revisar a NR 35 para a eliminação de conflito normativo com as NR 01, 07 e demais NR atualizadas recentemente, bem como a eliminação de lacunas nos requisitos de proteção*".
3. Dessa forma, é relevante que seja tomada a decisão pela revisão da norma previamente à publicação do aviso de consulta pública com o novo texto proposto para a NR 35.
4. Por esta razão, e de forma a evitar questionamentos futuros, esta Secretaria retirou do Portal Gov.br o acesso à consulta pública e solicita que o aviso seja republicado após a tomada de decisão pela adoção da alternativa indicada no relatório da AIR da NR 35.
5. Para tanto, encaminham-se a minuta de Despacho (23823651), com a proposta de decisão pela adoção da alternativa indicada no relatório da AIR, e a minuta de Despacho (23823668), tornando sem efeito o Aviso de Consulta Pública nº 2/2022, de 30 de março de 2022, publicado na página 127 da Seção 3 do Diário Oficial da União de 4 de abril de 2022, e submetendo à nova consulta a proposta de NR 35.

Documento assinado eletronicamente
LUIS FELIPE BATISTA DE OLIVEIRA
Secretário de Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Luis Felipe Batista Oliveira, Secretário(a)**, em 06/04/2022, às 16:57, 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, informando o código verificador **23822789** e o código CRC **469D4CCA**.



DESPACHO DECISÓRIO Nº 67/2022/MTP

Processo nº 19966.101100/2021-13

1. Trata-se de procedimento voltado para a avaliação de conveniência e oportunidade da adoção das alternativas constantes do relatório de Análise de Impacto Regulatório -AIR (SEI 23476936) da revisão da Norma Regulamentadora nº 35 (NR 35).
2. Nos termos do §2º do art. 15 do Decreto nº 10.411, de 2020, c/c art. 132 da Portaria MTP nº 672, de 2021, **decido** pela adoção da alternativa indicada no relatório da AIR da NR 35.
3. Restitua-se à Secretaria Executiva, em prosseguimento.

Brasília, 04 de abril de 2022.

Documento assinado eletronicamente

JOSÉ CARLOS OLIVEIRA

Ministro de Estado do Trabalho e Previdência



Documento assinado eletronicamente por **José Carlos Oliveira, Ministro(a) de Estado do Trabalho e Previdência**, em 12/04/2022, às 18:34, 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, informando o código verificador **23761382** e o código CRC **06B9A067**.