

COMISSÃO DE SEGURANÇA SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.216, DE 2011 (Apenso o PL 7.097, de 2002)

Altera a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, para dispor sobre a segurança e higiene do trabalho rural.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado PADRE JOÃO

I – RELATÓRIO

A presente proposição propõe incluir na Lei que regula o trabalho rural alguns dispositivos relacionados à saúde e à segurança do trabalho.

Na exposição de motivos do projeto original apresentado na Casa Alta, a Senadora Lúcia Vânia esclarece que a finalidade da proposição é assegurar tratamento isonômico aos trabalhadores rurais e urbanos. Afirma que, apesar de a Constituição Federal garantir igualdade entre os dois grupos, a realidade mostra tratamento muito mais severo para os camponeses.

Encontra-se apensado o Projeto de Lei nº 7.097, de 2002, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que “institui o Código Brasileiro de Segurança e Saúde no Trabalho”. O projeto também trata de diversas questões afetas à saúde e segurança no trabalho, de forma geral, criando órgãos, estabelecendo atribuições para os vários atores envolvidos e definindo termos, entre outros.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos.

Além desta Comissão de Seguridade Social e Família, as proposições serão também encaminhadas para análise de mérito às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Em seguida, serão apreciadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a respeito de sua constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa. Por terem caráter conclusivo nas comissões, dispensam a apreciação do Plenário.

Cabe a este Colegiado a análise das proposições do ponto de vista sanitário e quanto ao mérito. Eventuais ponderações acerca da redação ou da técnica legislativa deverão ser apontadas pela CCJC.

É o relatório

II – VOTO DO RELATOR

Os projetos de lei pretendem regulamentar questões relacionadas à saúde e à segurança no trabalho. Apresentam dispositivos de ordem geral, mas também detalham alguns pontos.

Abordam tema de inquestionável relevância. Como bem apontado pelos autores, os trabalhadores são amiúde expostos a condições precárias e que necessitam grandes melhorias. Isso ocorre tanto no meio urbano quanto no rural.

No entanto, tal realidade não decorre de qualquer possível vácuo legal. Pelo contrário, o tema já conta, na legislação brasileira, com regulamentação bastante ampla e tecnicamente adequada.

O principal documento legal sobre o assunto é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que ordena as questões relacionadas ao direito do trabalho. A rigor, essa Lei dirigir-se-ia exclusivamente aos trabalhadores urbanos; em seu art. 7º, alínea b, exclui os

trabalhadores rurais, ressaltando determinações expressas em contrário. Ocorre, todavia, que a Lei nº 5.889, de 1973, que o projeto principal pretende alterar, determina que as relações do trabalho rural sejam reguladas tanto por seus dispositivos quanto pelos constantes da CLT, naquilo em que não conflitem (art. 1º). Dessa forma, resta claro que os dispositivos da CLT direcionam-se também aos trabalhadores rurais.

A CLT destina capítulo específico para tratar da saúde e da segurança no trabalho: o Capítulo V – Da segurança e da medicina do trabalho, que já aborda todos os assuntos presentes em ambas as proposições, seja diretamente, seja por meio de delegação expressa. O Capítulo contém 16 seções, que examinam diversos temas específicos. Apenas como exemplo, cito os órgãos de segurança e de medicina do trabalho nas empresas (Seção III), incluindo a Comissão interna de prevenção de acidentes (Cipa) e o Serviço especializado em segurança e em medicina do trabalho (Sesmt); os equipamentos de proteção individual - EPI (Seção IV); e as medidas preventivas de medicina do trabalho (Seção V), entre tantos outros.

Em conformidade com o disposto na Carta Magna (CF, art. 24, XII e § 1º), a CLT dispõe prioritariamente sobre princípios gerais, outorgando ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o detalhamento da matéria. Tal postura vem explícita nos seus art. 155 e 200, mas é reiterada em diversos outros dispositivos. Ressalte-se que a Lei 5889/73, em seu art. 13, também acolhe expressamente as normas expedidas pelo Ministério.

Essa lógica mostra-se justa e deve ser mantida. A Lei deve pautar normas amplas, que estatuem linhas gerais, imputando ao regulamento infralegal os detalhes necessários e cabíveis. Esses assuntos consistem essencialmente em questões técnicas, que demandam agilidade para sua constante atualização, e também em dispositivos operacionais e administrativos.

Nesse contexto, cumpre manter a lógica vigente, estatuída pela Constituição Federal e apropriada para a matéria em análise: à lei federal cabem regras gerais, que devem ser detalhadas por meio de portarias ministeriais. Opção contrária fatalmente engessaria o tema, em especial no que respeita à sua adequação ao constante avanço tecnológico.

Devo pontuar, então, que o Ministério do Trabalho e Emprego já regulamenta tais questões de forma detalhada e consentânea. Ele o faz por meio da Portaria MTE nº 3.214, de 8 de junho de 1978, que “aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho”. Atualmente vigem 36 NRs e há várias propostas de atualização em fase de consulta pública.

Esses documentos detalham e aprofundam os mais variados âmbitos da saúde e da segurança do trabalhador. São elaboradas por especialistas em cada campo e atualizadas periodicamente, sempre submetidas a consultas públicas. Primam, portanto, por acompanhar o desenvolvimento científico e tecnológico; mantêm-se há décadas como referência no âmbito técnico.

Isso posto, devo analisar os dois projetos de lei em tela. O projeto principal, proveniente da Casa Alta, trata do trabalho rural. Inclui diversos dispositivos na Lei nº 5.889, de 1973, incorporando em seu texto questões atualmente constantes das NRs.

Quanto a isso, cabe retomar brevemente o histórico da regulamentação do tema em nosso meio. Inicialmente, foram publicadas algumas NRs específicas sobre o trabalho rural: as chamadas Normas Regulamentadoras Rurais (NRR). Em 2005, no entanto, o MTE, aprovou a NR 31, referente à segurança e à saúde no trabalho na agricultura, pecuária silvicultura, exploração florestal e aquicultura. A nova NR compilou e atualizou os dispositivos presentes nas NRRs e, por esse motivo, o Ministério revogou estas últimas, por intermédio da Portaria n.º 191, de 15 de abril de 2008. Desde então, o trabalho rural vem sendo regulamentado principalmente pela NR 31, mesmo que também sujeito às demais NRs.

Analisando o projeto proveniente do Senado Federal, percebe-se que todos os temas dele constantes estão já contemplados na NR 31, cujo detalhamento o supera. Alguns dos dispositivos assemelham-se inclusive na redação. No entanto, o projeto retoma também alguns pontos idênticos aos das NRRs, vigentes à época de sua apresentação naquela Casa, mas revogados ou substituídos pela regulamentação mais moderna.

Exemplo disso é a recriação do Serviço Especializado em Prevenção de Acidentes de Trabalho (SEPATR), substituído na NR 31 pelo Serviço Especializado em Segurança e Saúde no Trabalho Rural (SESTR), que atua em consonância com a CIPATR. Dessa forma, o projeto, além de não inovar, implica certo retrocesso na regulamentação da matéria.

Já a propositura apensada, ao propor a criação de um código de segurança e saúde no trabalho, aborda maior número de temas. Repete algumas normas já presentes na CLT e traz para a lei uma série de dispositivos hoje presentes nas normas regulamentadoras.

Determina que o Ministério do Trabalho e Emprego crie o Conselho Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (Consest), a quem imputa variadas atribuições que atualmente são cumpridas a contento por outras instâncias. Apesar de não ser competência desta Comissão de mérito analisar a constitucionalidade das proposições, não posso deixar de comentar que tal medida aparenta impor atribuição ao Poder Executivo, criando um órgão e dispondo sobre o funcionamento da administração pública, matéria cuja iniciativa cabe privativamente ao Presidente da República, conforme rege a Constituição Federal.

Por outro lado, ao trazer dispositivos técnicos e operacionais para o texto da lei federal, cria obstáculos tanto para o tratamento legal quanto para a necessária modernização das regras que estipula. O modelo vigente tem por base as normas regulamentadoras, que possuem força de lei e apresentam grande qualidade técnica. Elas logram manter-se atualizadas exatamente porque sua alteração pode dar-se com agilidade. Nesse contexto, não vejo por que alterar a lógica atual, pois isso levaria a um engessamento do processo.

De fato, se os dispositivos em questão forem transportados para o texto de uma lei federal, somente poderão ser alterados por meio de outra lei, que necessitará ser apreciada pelas duas casas legislativas, com todas as dificuldades já conhecidas. Prova disso é que ambos os projetos em discussão já tramitam neste Parlamento há anos. Obviamente, seus dispositivos, após tanto tempo, já se mostram anacrônicos e superados.

Pelo exposto, considero que o tema em debate já se encontra adequadamente regulamentado tanto no nível legal quanto no infralegal. Além disso, as proposições em tela propõem, equivocadamente, trazer para o texto da lei federal matéria própria para regulamento infralegal.

Dessa forma, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.216, de 2011, e de seu apensado, o Projeto de Lei nº 7.097, de 2002.

Sala da Comissão, em 06 de junho de 2013.

Deputado PADRE JOÃO
Relator