Proteção jurídico-normativa da Saúde e Segurança do Trabalho: desvirtuamento do adicional de insalubridade, ausência de mecanismos céleres de atualização dos riscos e das medidas de redução e de um sistema de controle democrático[1]

Protección jurídica y reglamentaria de la salud y seguridad en el trabajo: distorsión del complemento salarial por riesgo, falta de mecanismos rápidos para actualizar las evaluaciones de riesgos y las medidas de mitigación, y ausencia de un sistema de control democrático

Legal and regulatory protection of occupational health and safety: distortion of the unhealthy work allowance, absence of rapid mechanisms for updating risk assessments and mitigation measures, and lack of a democratic control system

Tutela legale e normativa della salute e sicurezza sul lavoro: distorsione dell'indennità di rischio, mancanza di meccanismi rapidi per l'aggiornamento delle valutazioni dei rischi e delle misure di mitigazione e assenza di un sistema di controllo democratico

Maristela Aparecida Steil Basan[2]
Mestranda, PPG em Direito da Saúde, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil

Marcelo Lamy[3]
Pós-Doutor, PPG em Direito da Saúde, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil

RESUMO. Contextualização. O presente artigo estuda as condições que asseguram o trabalho digno e seguro do trabalhador. **Problema**: Quer-se saber se as normas brasileiras relacionadas à saúde do trabalhador são consentâneas com os tempos e preocupações atuais, possuem mecanismos adequados para a verificação de sua efetividade. **Objetivos**: Destacar os aspectos principais do sistema de proteção jurídico-normativo edificado pelo Brasil para garantir a saúde e a segurança no trabalho, suas fragilidades e atualidade, diante do paradigma do desenvolvimento, e sua potencialidade de efetividade. **Métodos**: Fez-se uma revisão crítica e narrativa da legislação, constitucional e infraconstitucional, e da doutrina brasileira de fins exploratórios. Pela ótica do direito comparado, fez-se a comparação das normas brasileiras com as normas estatuídas pela União Europeia e pela Organização Internacional do Trabalho relacionadas com a saúde e a segurança no trabalho. **Resultados**: As normas da União Europeia que visam garantir a saúde e bem-estar do trabalhador, estão em consonância com as normas e documentos internacionais, principalmente ao estabelecer um sistema mais efetivo e democrático de fiscalização e uma agência coordenadora de sua atualização. A legislação brasileira carece de atualização e conta com um mecanismo de fiscalização centrado no Estado. **Conclusões**: As normas brasileiras que garantem a saúde e segurança no trabalho destoam das normas e documentos internacionais (tratados, recomendações, diretrizes europeias e outros), revelando-se arcaicas, prejudicando a efetiva garantia dos trabalhadores ao direito à saúde e ao trabalho digno, o trabalho salutar em um ambiente apropriado e seguro.
Palavras-chave: Segurança e Saúde do Trabalhador. Insalubridade. Direito comparado. OIT.

---

[1] Esse trabalho foi apresentado inicialmente no XXV Congresso de Direito Ambiental, realizado entre os dias 26 e 28 de maio de 2026, na Unisanta. Diante da recomendação de publicação, preparou-se a presente versão.

[2] Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Saúde: Dimensões Individuais e Coletivas, Santos - SP, Brasil (Unisanta). Orcid: https://orcid.org/0009-0004-3316-392X. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5061022793322 75. E-mail: maristela.basan@hotmail.com.

[3] Pós-Doutor. Professor permanente e Vice-coordenador do PPG *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Santa Cecília (Unisanta). Orcid: http://orcid.org/0000-0001-8519-2280. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9347562683746206. E-mail: marcelolamy@unisanta.br.

RESUMEN. ***Contextualización***. *Este artículo estudia las condiciones que garantizan un trabajo digno y seguro para los trabajadores.* ***Problema***: *Este estudio tiene como objetivo determinar si las regulaciones brasileñas relacionadas con la salud de los trabajadores son coherentes con los tiempos y preocupaciones actuales, y si poseen mecanismos adecuados para verificar su efectividad.* ***Objetivos***: *Resaltar los principales aspectos del sistema de protección jurídico-normativa construido por Brasil para garantizar la salud y la seguridad en el trabajo, sus debilidades y relevancia actual en el contexto del desarrollo, y su potencial de efectividad.* ***Métodos***: *Se realizó una revisión crítica y narrativa de la legislación brasileña, tanto constitucional como subconstitucional, y doctrina con fines exploratorios. Desde una perspectiva de derecho comparado, las regulaciones brasileñas se compararon con las establecidas por la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo en relación con la salud y la seguridad en el trabajo.* ***Resultados***: *Las regulaciones de la Unión Europea destinadas a garantizar la salud y el bienestar de los trabajadores están en línea con los estándares y documentos internacionales, particularmente en el establecimiento de un sistema de supervisión más efectivo y democrático y un organismo coordinador para su actualización. La legislación brasileña carece de actualización y se basa en un mecanismo de aplicación centrado en el Estado.* ***Conclusiones***: *La normativa brasileña que garantiza la salud y la seguridad en el trabajo se desvía de las normas y documentos internacionales (tratados, recomendaciones, directrices europeas, entre otros), lo que la hace obsoleta y dificulta la garantía efectiva del derecho de los trabajadores a la salud y al trabajo decente, así como a un trabajo saludable en un entorno adecuado y seguro.*

Palabras clave: *Salud y seguridad en el trabajo. Condiciones de trabajo insalubres. Derecho comparado. OIT.*

ABSTRACT. ***Contextualization***: *This article examines the conditions that ensure dignified and safe work for the worker.* ***Problem***: *The study seeks to determine whether Brazilian regulations regarding worker health align with current times and concerns and whether they possess adequate mechanisms to verify their effectiveness.* ***Objectives***: *To highlight the key aspects of the legal-regulatory protection system established by Brazil to guarantee occupational health and safety—including its weaknesses, its relevance within the development paradigm, and its potential for effectiveness.* ***Methods***: *A critical, narrative review of Brazilian legislation (both constitutional and statutory) and legal doctrine was conducted for exploratory purposes. From a comparative law perspective, Brazilian regulations were compared with those established by the European Union and the International Labour Organization (ILO) regarding occupational health and safety.* ***Results***: *European Union regulations aimed at ensuring worker health and well-being align with international standards and documents, particularly by establishing a more effective and democratic oversight system and a coordinating agency for updating regulations. Brazilian legislation lacks modernization and relies on a state-centric oversight mechanism.* ***Conclusions***: *Brazilian regulations guaranteeing occupational health and safety diverge from international standards and documents (treaties, recommendations, European directives, etc.); they appear archaic, thereby undermining the effective guarantee of workers' rights to health, dignified work, and a safe, healthy working environment.*

Keywords: *Occupational Health and Safety. Unhealthy working conditions. Comparative law. ILO.*

RIASSUNTO: ***Contestualizzazione***. *Questo articolo studia le condizioni che garantiscono un lavoro dignitoso e sicuro per i lavoratori.* ***Problema***: *Questo studio mira a determinare se la normativa brasiliana in materia di salute dei lavoratori sia coerente con i tempi e le preoccupazioni attuali e se disponga di meccanismi adeguati per verificarne l'efficacia.* ***Obiettivi***: *Evidenziare i principali aspetti del sistema di tutela giuridico-normativa costruito dal Brasile per garantire la salute e la sicurezza sul lavoro, le sue debolezze e la sua rilevanza attuale nel contesto dello sviluppo, nonché il suo potenziale di efficacia.* ***Metodi***: *A fini esplorativi, è stata condotta un'analisi critica e narrativa della legislazione brasiliana, sia costituzionale che sub-costituzionale, e della dottrina. Da una prospettiva di diritto comparato, la normativa brasiliana è stata confrontata con quelle stabilite dall'Unione Europea e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro.* ***Risultati***: *La normativa dell'Unione Europea volta a garantire la salute e il benessere dei lavoratori è in linea con gli standard e i documenti internazionali, in particolare per quanto riguarda l'istituzione di un sistema di controllo più efficace e democratico e di un organismo di coordinamento per il suo aggiornamento. La legislazione brasiliana manca di aggiornamento e si basa su un meccanismo di applicazione incentrato sullo Stato.* ***Conclusioni***: *La normativa brasiliana in materia di salute e sicurezza sul lavoro si discosta dagli standard e dai documenti internazionali*

(trattati, raccomandazioni, linee guida europee e altri), risultando arcaica e ostacolando l'effettiva garanzia del diritto dei lavoratori alla salute e a un lavoro dignitoso, ovvero a un lavoro sano in un ambiente adeguato e sicuro.

***Parole chiave**: Salute e sicurezza sul lavoro. Condizioni di lavoro insalubri. Diritto comparato. OIL.*

Introdução

A partir da revolução industrial (século XVIII), o trabalhador foi inserido em um meio ambiente insalubre, permeado de riscos à saúde, e passou a vivenciar frequentes acidentes de trabalho e doenças profissionais (Ceribelli, 2015). Em reação, normas e documentos internacionais, regionais e nacionais passaram a estruturar garantias para construir um ambiente de trabalho saudável.

A Constituição Federal de 1988, nessa toada, estabeleceu o direito de todos os trabalhadores à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (artigo 7º, inciso XXII) e o direito ao pagamento do adicional de insalubridade (artigo 7º, inciso XXIII). Aos servidores públicos foi inicialmente estendido tal regime constitucional protetivo (redação original do §2º do art. 39, atual §3º). Até que, em 1998, por Emenda Constitucional (EC n. 19), foi-lhes retirado a garantia constitucional do adicional de insalubridade. Os servidores públicos, desde então, não possuem a garantia constitucional do pagamento do adicional de insalubridade. A concessão dessa tutela à saúde, depende, desde então, de regulamentação infraconstitucional do ente federativo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

No âmbito infraconstitucional, o artigo 189 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece a caracterização geral da insalubridade: expor o trabalhador à agentes nocivos à saúde acima do limite de tolerância (Brasil, 1943). O artigo 191 da CLT, por sua vez, deixa claro que a luta principal é eliminar ou neutralizar a insalubridade (Brasil, 1943). E os artigos 192 e 194 da CLT complementam o quadro com a lógica que a Constituição não deixou explícita: na impossibilidade da eliminação ou neutralização, surge o direito à percepção de um adicional pecuniário (Brasil, 1943) que, segundo o tema 1.252 do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2024), tem natureza remuneratória.

Estudos relacionados à necessidade de priorizar a eliminação das condições laborais insalubres (art. 7º, inciso XXII) antes de se percorrer o caminho complementar do pagamento do adicional de insalubridade (art. 7º, inciso XXIII), tonam-se necessários; inclusive porque, segundo doutrinadores: os baixos custos dos adicionais de insalubridade incentivam o empregador a continuar exigindo trabalho em condições insalubres (Ceribelli, 2015).

Nos contextos mutantes hodiernos, em que surgem novas profissões e novas modalidades de trabalho, a atualização das normas para garantir a segurança e a saúde do trabalhador de forma efetiva e a consolidação de novos mecanismos de fiscalização tornam-se imprescindíveis.

A legislação brasileira nesse âmbito, nos últimos anos, sofreu pequenas alterações[4], mas não chegou a consolidar paradigmas inovadores para os tempos e pensamentos atuais. De outro lado, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a União Europeia (EU) moldaram vasta legislação para assegurar a Segurança e Saúde do Trabalho (SST) adaptada às necessidades atuais.

É esse contexto que motivou a presente investigação: a necessidade de conhecer os paradigmas hodiernos de Segurança e Saúde do Trabalhador, moldados pelas esferas internacionais e europeias para identificar o que o nosso país deve ter em conta para atualizar suas normativas e criar mecanismos mais eficazes de redução dos riscos ou de compensação pelo dano inevitável.

1 Convenções da OIT relacionadas à segurança e à saúde do trabalhador

As convenções internacionais fundamentais de segurança e saúde ocupacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são as convenções n. 155 e n. 187 da OIT, que são complementares e constituem melhorias progressivas e sustentadas em direção à provisão de ambientes de trabalho seguros e saudáveis, quando aplicadas juntas. A Convenção n. 155 afirma que "o objetivo" da política nacional deve ser prevenir acidentes e lesões à saúde, enquanto a n. 187 exige que os Estados membros da OIT promovam a melhoria contínua da segurança e saúde ocupacional para prevenir lesões e doenças ocupacionais e morte.

O Decreto nº 10.088 (Brasil, 2019), consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pelo Brasil. Nesse decreto, vê-se que a Convenção 155 da OIT foi ratificada pelo Brasil. A Convenção 187 da OIT ainda não foi ratificada pelo Brasil, embora tenha sido enviada para o Congresso Nacional há tempos, em maio de 2023.

A Convenção 187 da OIT trata do "Marco Promocional para a Segurança e a Saúde no Trabalho (SST)". Foi adotada pela OIT em 2006 e elevada à categoria de Convenção Fundamental da OIT em 2022.

Um dos pontos principais da Convenção 187 é que os Estados Membros devem formular sua política nacional, à luz das condições e práticas nacionais e em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, com o objetivo de promover princípios básicos como a avaliação de riscos ou perigos ocupacionais; o combate aos riscos ou perigos ocupacionais na fonte; e o desenvolvimento de uma cultura nacional de segurança e saúde preventiva que inclua informação, consulta e treinamento.

[4] Na prática, os artigos 154 a 201 da CLT (base jurídica do direito à redução dos riscos e do adicional de insalubridade) foram atualizados apenas em 1977 pela Lei nº 6.514. Somente as Normas Regulamentadoras (NRs), editadas pelo Ministério do Trabalho, têm sido atualizadas desde então. Exemplificamos: a NR-01, em 2024, foi atualizada para induir riscos psicossociais); a NR-05, em 2022, foi atualizada para induir o combate ao assédio sexual e outras formas de violência no trabalho; a NR-09, em 2026, trouxe novas regras de avaliação e controle dos Agentes Físicos, Químicos e Biológicos); a NR-15, relacionada à insalubridade, em 2026, sofreu alterações em anexos específicos.

Portanto, esta Convenção nº 187 modificaria consideravelmente a legislação nacional em vigor, caso fosse ratificada, pois exigiria grandes esforços para sua implementação como um todo, principalmente, com relação ao desenvolvimento da cultura nacional de "combate aos riscos e perigos" e de "segurança e saúde preventiva".

A Convenção 187 não foi ratificada pelo Brasil, talvez porque esbarre com a necessidade de uma grande modificação da cultura nacional relativa à segurança e à saúde no trabalho. Notadamente, o país necessitaria criar estruturas de consulta e oitiva de todos os envolvidos e teria que assegurar que o adicional de insalubridade deixasse de ser válvula de escape para a medida mais relevante de eliminar ou mitigar o risco.

2 Normas brasileiras relacionadas ao adicional de insalubridade

O adicional de insalubridade está disposto no título II, capítulo II, que prevê os direitos sociais, em seu artigo Art. 7º, XXIII, que depende de regulamentação, conforme assim dispõe a Constituição.

No Brasil, a Lei 185/1936, regulamentada pelo Decreto-Lei 399/1938, que previu as primeiras garantias do direito à saúde e segurança do trabalho e o reconhecimento do adicional de insalubridade. Passando a ser operacionalizada, desde 1978, pela Norma Regulamentadora nº 15 e seus Anexos, que sofreu várias alterações (Ceribelli, 2015).

Atividades insalubres são "aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos", conforme o artigo 189 da CLT (Brasil, 1943).

A eliminação ou a neutralização da insalubridade, conforme o artigo 191 da CLT (Brasil, 1943), deve ocorrer com a "adoção de medidas que conservem o meio ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância; com a utilização de equipamentos de proteção individual ao trabalhador, que diminuam a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância", que devem ser regulamentados, conforme dispõe a própria CLT em seu artigo 190 (Brasil, 1943).

A previsão do pagamento do adicional está prevista na CLT, em seu artigo 192, regulamentado pela NR 15, devendo ser pago nos índices mínimo (10%), médio (20%) e máximo (40%), tendo como base de cálculo o salário mínimo da região do trabalhador.

Diante das Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), com força de lei entre os empregados e empregadores da categoria, nos termos do artigo 611-A da CLT (Brasil, 1943), pode ser determinada regra própria para o enquadramento do grau de insalubridade (inciso XII) e até mesmo prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia (inciso XIII).

3 Do adicional para os servidores públicos

Leis infraconstitucionais podem determinar o direito ao pagamento e os índices e base de cálculos do adicional de insalubridade e periculosidade para os servidores públicos.

O adicional de insalubridade para servidores públicos tem de ser previsto em lei, lei estas elaboradas pelo ente público responsável pelo pagamento, caso contrário este trabalhador não tem direito ao adicional.

Tal situação trouxe muitas discussões, pois diferencia os direitos do trabalhador celetista dos direitos do servidor público, quando se trata de receber ou não o adicional de insalubridade.

Entretanto, o entendimento jurisprudencial fixou-se no sentido de que deve ser privilegiada a regra da legalidade, garantindo-se também a autonomia dos entes federados (Hass et al, 2019).

O Projeto de Lei 199, de autoria dos Srs. Amauri Teixeira e outros, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dá nova redação ao § 3º do art. 39 da Constituição Federal para ela voltar a garantir adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas aos servidores públicos.

4 Norma regulamentadora: NR-15 e seus Anexos

Em 1978, foi promulgada a Portaria 3.214/78, que aprovou 29 Normas Regulamentadoras (NRs) da CLT (Cap. V, Tít. II), relacionadas à segurança e à medicina do trabalho (MTE, 2020).

O Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes do Trabalho (DIESAT) promove, desde 1980, estudos, pesquisas, seminários, debates e publicações relacionados com a saúde do trabalhador. Em 1986, na VIII Semana de Direito do Trabalho, deu-se o despertar da consciência do movimento sindical mais organizado na conquista do direito à saúde do trabalhador (MTE, 2020). Com a promulgação da Constituição de 1988, foi garantida a expansão dos direitos dos aos trabalhadores, com a introdução dos direitos da saúde do trabalhador no ordenamento jurídico nacional (artigo 7º).

Através do Programa Internacional para o Melhoramento das Condições de Trabalho e do Meio Ambiente do Trabalho (PIACIT), foi promulgado o Decreto 1.254/1994, ampliando o conceito de meio ambiente do trabalho para fins de segurança e saúde dos trabalhadores, mediante aplicação da ergonomia, com a finalidade de reduzir todos os riscos que afetam a saúde e segurança do trabalhador no ambiente do trabalho.

A NR-15, originalmente aprovada pela Portaria MTb nº 3.214, de 8 de junho de 1978, estabelece as "Atividades e Operações Insalubres", de forma a regulamentar os artigos 189 a 196 da CLT, que integram o Capítulo V (da Segurança e da Medicina do Trabalho) da CLT.

A NR-15 regulou o direito ao adicional de insalubridade, definindo os Limites de Tolerância para agentes físicos, químicos e biológicos (quando é possível quantificar a contaminação do ambiente) e listando as situações em que o trabalho é considerado insalubre qualitativamente.

Os Limites de Tolerância determinados na norma tiveram como base os valores de *Threshold Limits Values* (TLV) do texto da *American Conference of Governmental Industrial Hygienists* (ACGIH), na versão de 1976, adaptados à jornada oficial brasileira de 48 horas semanais (vigente à época) (MTE, 2020).

Os anexos da NR-15 tratam da exposição dos trabalhadores a ruído, calor ambiente, radiações ionizantes, trabalho sob condições hiperbáricas, radiações não ionizantes, vibrações, frio, umidade, agentes químicos, poeiras minerais, além dos agentes biológicos.

A avaliação quantitativa de agentes aos quais o trabalhador está exposto exige a determinação da intensidade, no caso de agentes físicos, e da concentração ambiental, no caso dos agentes químicos. Devem ser realizadas avaliações quantitativas para ruído, calor, radiações ionizantes, vibração, agentes químicos e poeiras minerais.

O texto da NR-15 sofreu diversas alterações ao longo dos seus mais de 40 anos de vigência. Os seus anexos, em especial, foram modificados diante das mudanças industriais e do surgimento de novas atividades que colocavam os trabalhadores em risco.

Em 1996, foi criada a Comissão Tripartite Paritária Permanente - CTPP (Portaria SSST n° 2, de 10 de abril de 1996). A partir de então, todas as alterações de normas regulamentadoras passaram a ser aprovadas em ambiente tripartite, com a participação de representantes dos empregadores, trabalhadores e governo.

Diante da desatualização da NR-15, foi apresentada pela CTPP a iniciativa de se fazer uma revisão geral da norma, em 2010, formando um Grupo Técnico (GT), composto de Auditores-Fiscais do Trabalho e Técnicos da Fundacentro.

Em reunião ordinária da CTPP, realizada em junho de 2012, o coordenador da bancada de governo informou a finalização da proposta de texto básico, construída pelo GT. Em agosto de 2012, foi publicada a Portaria SIT nº 332, divulgando a proposta de texto de revisão. Ocorre que os trabalhos do GT de revisão da NR15 foram suspensos. A CTPP foi extinta pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019 e recriada pelo Decreto 9.944, de 30 de julho de 2019.

As reuniões realizadas após 30 de julho de 2019 consolidaram apenas duas novas modificações na NR-15: novo regramento sobre Atividades e Operações Insalubres, vigente desde janeiro de 2022, novos Limites de Tolerância para Exposição ao Calor, Vibração e Benzeno, vigente desde abril de 2022.

A CTPP não era de todo adequada para o que a OIT propugnava (a oitiva e a participação plena e ampla de todos os afetados e interessados). Mas, de qualquer forma, aproximava o nosso país de uma modelo mais democrático de gestão, menos estadocêntrico.

De outro lado, atualmente, muitas atividades profissionais e ambientes de trabalho não possuem regulamentação, devido à falta de atualização das normas. Novas profissões e novos ambientes de trabalho surgiram diante das necessidades atuais do mercado de trabalho que estão desguarnecidas: serviço "home office", exposição a equipamentos digitais e de inteligência artificial etc.

5 Lógica constitucional do adicional de insalubridade

O trabalho saudável e a saúde do trabalhador são garantidos pelas normas constitucionais, remetendo a obrigatoriedade de legislar sobre os adicionais a serem pagos para proporcionar ou compensar pela falta de um trabalho digno e salutar ao trabalhador.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, no artigo 6º, os direitos sociais, fazendo parte deste o trabalho e a saúde.

O Brasil tem garantias constitucionais relevantes para a situação em análise elencadas em vários artigos da Constituição de 1988, dentre eles: a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III); o valor social do trabalho (artigo 1º, IV), a promoção do bem comum (artigo 3º, IV); a inviolabilidade do direito à vida e à segurança (artigo 5º, caput,); o direito à saúde como um direito social fundamental (artigo 6º); eliminação e neutralização dos meio ambientes insalubres, como medida de redução dos riscos inerentes ao trabalho (artigo 7º, XXII); o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225).

Os direitos sociais dependem de prestações proporcionadas pelo Estado, que possibilitem melhores condições de vida para todos, especialmente aos menos favorecidos (Daroncho, 2012).

A definição ampla da saúde dentro do modelo de trabalho constitucionalmente protegido remete aos parâmetros de trabalho decente e salubre – incluindo a redução dos riscos inerentes ao trabalho, prevista no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais da CF/88. Constata-se que a Constituição define parâmetros mínimos para a regulação do trabalho (Darocho, 2012).

Contudo, o pagamento do adicional de insalubridade para o trabalhador, quando não se faz esforço para a redução dos riscos, destoa frontalmente da lógica constitucional, que estabelece, em primeiro lugar, a garantia de um labor em um local de trabalho saudável.

O pagamento do adicional de insalubridade não exonera o empregador da preservação do ambiente de trabalho, que é essencial para promover a dignidade humana e a qualidade de vida do trabalhador.

6 Quadro estratégico da União Europeia sobre a segurança e saúde no trabalho

A Comissão Europeia estabeleceu no artigo 153 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (EU) uma variedade de medidas comunitárias no domínio da segurança e saúde no trabalho. De outro lado, as diretivas europeias relacionadas ao tema são juridicamente vinculativas e têm de ser conduzidas para as legislações nacionais dos Estados-Membros.

A Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA) realiza estudos prospectivos e projetos que visam antecipar os riscos e identificar prioridades, contribuindo para o desenvolvimento de práticas e políticas de SST, assim como disponibiliza recursos para pôr em prática a prevenção nos locais de trabalho, para os trabalhadores na linha de frente ou para os que trabalham em casa.

O quadro europeu de Saúde e Segurança no Trabalhado - SST para o período de 2021-2027, define as principais prioridades e ações necessárias para melhorar a saúde e a segurança dos trabalhadores, no contexto pós-pandemia (marcado pelas transições ecológica e digital, por desafios econômicos e demográficos e pela evolução do conceito tradicional de local de trabalho).A sustentabilidade e a competitividade da economia da EU – segundo esse quadro – dependem de condições de trabalho saudáveis e seguras, de uma mão de obra saudável e produtiva, evitando ao máximo o sofrimento com doenças ou acidentes relacionados com o trabalho.

Dois fatores contribuem para explicar os resultados da abordagem da UE em matéria de SST. Em primeiro lugar, a UE e os Estados-Membros desenvolveram um sistema regulamentar para definir as medidas de prevenção e proteção para combater os riscos profissionais. Em segundo lugar, a UE baseia-se no envolvimento de trabalhadores, empregadores e governos para efetivar o desenvolvimento e a aplicação de SST a nível nacional e da UE.

Em matéria de SST, o quadro legislativo da UE possui 24 diretivas específicas. A diretiva-quadro 89/391/CEE dispõe sobre princípios comuns e normas mínimas para toda a UE. Esta diretiva-quadro é focada na prevenção dos riscos e estabelece as obrigações dos empregadores no que respeita a: avaliações de riscos; medidas de prevenção; informação aos trabalhadores sobre SST; formação; consulta e participação equilibrada. Estas obrigações aplicam-se a todos os setores e profissões e aos empregadores públicos e privados. As demais diretivas são específicas e incidem em riscos, grupos e contextos específicos.

A Diretiva 89/391/CEE, estabelece os principais princípios para incentivar melhorias na segurança e saúde dos trabalhadores no trabalho, que garante os requisitos mínimos de segurança e saúde em toda a União Europeia, embora os Estados-Membros possam manter ou estabelecer medidas mais rígidas.

A visão geral da legislação da UE sobre SST - Segurança e Saúde no Trabalho, além da Diretiva-Quadro (Diretiva 89/391/CEE), pode ser consultada nas seguintes diretivas:

- Requisitos do local de trabalho (Diretiva 89/654/CEE),
- Equipamentos de trabalho (Diretiva 2009/104/CE),
- Equipamento de Proteção Individual (Diretiva 89/656/CEE),
- Sinalização de segurança e/ou saúde no trabalho (Diretiva 92/58/CEE),
- Manuseio manual de cargas (Diretiva 90/269/CEE),
- Equipamentos com tela de visualização (Diretiva 90/270/CEE),
- Riscos relacionados com agentes químicos no trabalho (Diretiva 98/24/CE),
- Exposição a substâncias cancerígenas ou mutagênicas no trabalho (Diretiva 2004/37/CE),
- Exposição ao amianto no trabalho (Diretiva 2009/148/CE),
- Exposição a agentes biológicos no trabalho (Diretiva 2000/54/CE),
- Prevenção de lesões por objetos cortantes no setor hospitalar e de saúde (Diretiva 2010/32/UE),
- Riscos de atmosferas explosivas (Diretiva 1999/92/CE),
- Riscos decorrentes da vibração (Diretiva 2002/44/CE),
- Riscos decorrentes do ruído (Diretiva 2003/10/CE),
- Riscos decorrentes da radiação óptica artificial (Diretiva 2006/25/CE),
- Riscos decorrentes de campos eletromagnéticos (Diretiva 2013/35/UE),
- Canteiros de obras temporários ou móveis (Diretiva 92/57/CEE),
- Tratamento médico a bordo de embarcações (Diretiva 92/29/CEE),
- Trabalho a bordo de embarcações de pesca (Diretiva 93/103/CE),
- Indústrias de extração mineral (Diretiva 92/104/CEE),
- Indústrias de extração mineral por perfuração (Diretiva 92/91/CEE),
- Relação de trabalho por tempo determinado ou temporário (Diretiva 91/383/CEE),
- Trabalhadoras grávidas e lactantes (Diretiva 92/85/CEE),
- Jovens no trabalho (Diretiva 94/33/CEE).

O Quadro Estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho 2021-2027, que possui um papel fundamental para a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA), que adota, estrategicamente, o envolvimento das instituições da UE, os Estados-Membros, os parceiros sociais e outras partes interessadas, centrando-se em três principais prioridades e ações necessárias para melhorar a saúde e segurança dos trabalhadores, quais sejam: antecipação e gestão da mudança, melhoria da prevenção e aumento da preparação, apresentando soluções para mudanças na economia, na demografia e nos padrões de trabalho.

A legislação da UE em matéria de SST é elaborada pelo Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho (CCSST), composto por representantes dos governos nacionais, sindicatos e organizações patronais. A EU-OSHA emite orientações e disponibiliza: informações setoriais específicas destinadas principalmente às pequenas e médias empresas (PME); e orientam os empregadores em todas as fases do processo de avaliação dos riscos. Já o Comité de Altos Responsáveis da Inspeção do Trabalho (CARIT) emite pareceres sobre a aplicação da legislação da UE em matéria de SST e promove a partilha de conhecimentos sobre práticas de inspeção do trabalho.

Um dos objetivos do quadro-diretivo é fazer mais pela SST na UE para que os locais de trabalho se adaptem às mudanças cada vez mais rápidas na economia, na demografia, nos padrões de trabalho e na sociedade em geral. Para parte dos trabalhadores da UE, o conceito de local de trabalho está a tornar-se mais flexível, mas também mais difícil à medida que surgem novas formas de organização, modelos empresariais e indústrias.

Salienta-se que este quadro estratégico sempre está se alterando, diante dos diversos estudos, devido às diversas mudanças das inúmeras áreas de atuação do trabalhador, para garantir a SST, sempre havendo objetivos a serem alcançados para garantir um local de trabalho saudável e seguro, seja em níveis da UE, nacional, setorial e empresarial.

Os avanços tecnológicos, a robotização, a utilização da inteligência artificial, o uso da internet e a maior prevalência do trabalho à distância reduzem os riscos de tarefas perigosas, mas necessário é que a SST também tenha aplicação neste setor, garantido a saúde física, psicológica e mental do trabalhador, tendo novos desafios a serem enfrentados, como: a irregularidade acrescida no que diz respeito ao momento e ao local onde o trabalho é realizado e aos riscos relacionados com novas ferramentas e máquinas.

Para aplicação do quadro estratégico, a UE conta com os Estados-Membros para efetivar a aplicação e fiscalização das normas (que podem ser mais abrangentes) e a inspeção dos locais de trabalho, garantindo a SST da forma mais equânime na UE, salientando que a própria Comissão também efetua a fiscalização de tais normas, fazendo esforços para uma abordagem «visão zero» das mortes relacionadas com o trabalho na UE.

Com relação à Covid-19, o reconhecimento dela como doença profissional ou acidente de trabalho é uma realidade em 25 Estados-Membros. Embora as doenças profissionais sejam uma questão estreitamente relacionada com a segurança social, que é uma competência nacional, a Recomendação da Comissão sobre as doenças profissionais promove o reconhecimento pelos Estados-Membros das doenças profissionais, com vista a incentivar a convergência.

O quadro estratégico contribuiu para melhorar aplicação e execução da legislação da UE em vigor, por exemplo na atividade dos inspetores do trabalho, com o apoio dos intervenientes relevantes (por exemplo, o CCSST, a EU-OSHA e o CARIT). Proporcionar aos inspetores do trabalho formação com níveis nacional e da UE para promover a cooperação e métodos de inspeção inovadores contribui para efetivar a coerência da execução da legislação em todos os Estados-Membros. A Comissão e a EU-OSHA também trabalham em conjunto para desenvolver instrumentos de apoio e orientações para os empregadores, a fim de cumprirem a legislação em matéria de SST.

A UE promove a instituição de normas eficazes em matéria de SST a nível mundial, diante da globalização, com o objetivo de evitar ameaças para a saúde e a segurança do trabalhador além das fronteiras, sendo necessária a troca de experiências, boas práticas e diálogo com países parceiros da UE, das organizações regionais e internacionais.

Diante disso, tem-se que o quadro estratégico visa motivar as instituições da UE, os Estados-Membros, os parceiros sociais e outras partes interessadas pertinentes, em torno de prioridades comuns de proteção da saúde e segurança dos trabalhadores. Aplica-se a todas as partes envolvidas na saúde e segurança no trabalho (administrações nacionais, incluindo

inspeções do trabalho, empregadores, trabalhadores e outros intervenientes relevantes em matéria de SST) e estabelece um quadro de ação, cooperação e intercâmbio.

A Comissão tem o objetivo de trabalhar, juntamente com os Estados-Membros e os parceiros sociais para: fazer face à mudança no novo mundo do trabalho; melhorar a prevenção de acidentes e doenças profissionais, em conformidade com a abordagem «visão zero»; e aumentar o grau de preparação para eventuais crises sanitárias futuras.

7 Comparação entre as normas brasileiras e as normas da União Europeia

A UE possui normas e fiscalização para abranger todos os países membros, garantindo a forma mais igualitária das normas entre os países, com a finalidade de garantir a Segurança e Saúde no Trabalho – SST.

Mantém a UE, através da Comissão e parceiros sociais, uma união para garantir a SST à nível mundial, principalmente com relação aos casos de pandemia, tendo uma visão global dos direitos do trabalhador, face à mudança no novo mundo do trabalho.

Além disso, o compromisso da Comissão Europeia em manter a atualização das normas, com o constante progresso das atividades profissionais, principalmente diante da era digital e de inteligência artificial, assim como a fiscalização e os estudos para garantir a saúde do trabalhador, traz a segurança que o trabalhador precisa, para garantir o bem-estar físico e mental no local de trabalho.

Constata-se que os países da UE não possuem normas que determinam o pagamento do adicional de insalubridade ou periculosidade aos trabalhadores, pois o objetivo é garantir a SST, com a elaboração de normas, sua constante atualização, diante da modificação das atividades laborais, devido à modernidade mundial constatada nos diversos ramos de atividades, e a fiscalização efetiva das normas e das atividades laborais insalubres.

A Comissão Europeia tem a SST como um dos principais objetivos econômicos e sociais da UE, diante da sua importância para o desenvolvimento dos países membros da UE, obedecendo as normas internacionais de garantias e preservação dos direitos humanos e da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

É óbvio que a legislação brasileira teve alguma evolução, mas é constatável um grande atraso nas garantias aos direitos à segurança e à saúde do trabalhador, demonstrando incongruências nacionais ao deixar o capítulo do adicional de insalubridade do servidor público sob o manto da autonomia dos entes federativos.

A legislação brasileira não possui uma legislação que se coaduna com a realidade atual das condições de trabalho, diante da modernidade mundial constatada nos diversos ramos de atividades. Ademais, efetivamente não possui uma fiscalização governamental eficaz e regulamentada, para garantir a segurança e saúde do trabalhador, para que os empregadores sejam punidos por não garantir o ambiente salutar e saudável ao trabalhador, em todos os seus

aspectos, podendo ser o pagamento do adicional de insalubridade um subterfúgio dos empregadores para não fornecimento de um ambiente de trabalho salutar e salubre.

As diretivas da SST possuem regras gerais, com prazo para cumprimento das determinações nela contidas na EU, exigindo dos Estados Membros o seu cumprimento e a sua fiscalização. As normativas exigem dos Estados Membros o envio de relatórios periódicos sobre a aplicação das próprias normativas, assim como a opinião dos empregadores e empregados sobre a aplicação destas normativas, garantindo, assim, a melhor adequação das normas ao objetivo que se destinam, além de se adequar à modernidade dos ramos de atividades.

Considerações Finais

A legislação brasileira prevê o pagamento do adicional de insalubridade (mecanismo compensatório, embora de natureza remuneratória) para os trabalhadores expostos ao ambiente insalubre, mas parece não exigir, de forma efetiva, um mecanismo adequado para assegurar mudanças normativas, nem para garantir condições de saúde e ambiente salutar ao trabalhador de maneira primordial.

O pagamento do adicional pode se tornar uma forma de beneficiar empregadores que não querem investir em um ambiente salutar e seguro para seus empregados, por ser o meio de menor custo. Essa via resulta, no entanto, na ampliação dos acidentes e doenças decorrentes do trabalho, prejudicam o trabalhador, a sociedade e a própria economia do Estado, pois, com trabalhadores doentes e incapacitados para o trabalho, gera-se um custo indireto para todos, inclusive para o Estado.

O legislador brasileiro precisa ter uma visão ampla dos direitos dos trabalhadores e da SST, de forma eficaz e atualizada ao mundo industrializado e digital, inclusive com relação às normas sanitárias. A legislação europeia (UE) parece-nos mais conectada com essa preocupação. A existência de uma Agência especializada em SST, como a da UE, parece-nos uma solução a ser pensada pelo nosso país.

A participação dos empregados, empregadores, entidades e colaboradores, através de relatórios periódicos da aplicação das normas, como imaginada e propugnada pela OIT, parece-nos uma forma consentânea para um Estado que quer ser construído de forma responsável e democrática.

O Brasil precisa transitar de um modelo que permite impassivelmente a compensação financeira (pagamento de adicionais), ou seja, que permite "monetizar" o risco à saúde do trabalhador, para um modelo que estabeleça a prevenção e a garantia de saúde, fazendo que o foco deixe de ser o "preço do risco" para passar a ser a “eliminação do perigo” à saúde do trabalhador.

A implantação no Brasil de um modelo como o quadro estratégico da UE para garantia da SST, consentâneo com as diretrizes da OIT, focada na prevenção real de riscos, com participação multissetorial, com criação de uma agência nacional, de comissões estaduais e municipais, que envolvam empregadores e empregados, entidades de classe e colaboradores

técnicos, além da fiscalização, com exigência de relatórios periódicos sobre a aplicação das normas da SST, dariam a transparência necessária para monitorar a eficácia e a necessidade de atualização das medidas adotadas.

O Brasil deve modernizar suas normativas, estabelecendo leis de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) que reflitam a realidade da era industrial moderna e do mundo digital, tendo como prioridade absoluta a garantia de um ambiente salutar, verdadeiramente seguro e digno ao trabalhador, não incentivando a "compra e venda da saúde".

Referências

AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHO – EU-OSHA**.** **Quadro Estratégico da UE para a Saúde e Segurança no Trabalho 2021-2027.** Disponível em: https://osha.europa.eu/pt/safety-and-health-legislation/eu-strategic-framework-health-and-safety-work-2021-2027#:~:text=O%20Quadro%20Estrat%C3%A9gico%20para%20a,e%20nos%20padr%C3%B5es%20de%20trabalho**.** Acesso em: 21, Fev., 2026.

BRASIL. **Consolidação da Leis do Trabalho**. Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23, Fev., 2026.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23, Fev., 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Ratificação das Convenções OIT, inclusive Convenção nº 155. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10088-5-novembro-2019-789348-publicacaooriginal-159331-pe.html. Acesso em: 02, Dez., 2025.

BRASIL. Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

BRASIL. **Norma Regulamentadora Nº. 15** (NR-15). Ministério do Trabalho e Emprego, Portaria MTb nº 3.214, 8, Jun., 1978. Brasília. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-15-nr-15. Acessado em: 23, Fev., 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 199**. Amauri Teixeira e Outros. Brasília. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1112617#:~:text=Portanto%2C%20no%20%C2%A73%C2%BA%2C%20do,em%20de%20maio%20de%202013. Acesso em 24, Fev., 2026.

COMISSÃO EUROPÉIA. "Diretiva-Quadro" de segurança e saúde no trabalho. Bruxelas. 1989. Disponível em https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/health-and-safety-work_en?prefLang=pt. Acesso em: 24, Abr.2026.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Econômico e Social Europeu e ao Comité das Regiões**. Bruxelas, 28, Jun., 2025. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0323&qid=1626089672913#PP1Contents. Acesso em 18, Nov. 2024.

DARONCHO, L., **Saúde laboral – o Adicional de Insalubridade e o direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido**. Caderno Ibero-Americano de Direito Sanitário. Fiocruz. Brasília, v.1, n.1, jan./jun. 2012-44. ISSN 2317-8396. Disponível em: https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/38/83. Acesso em 26, Fev., 2026

HAAS, R. O. BRINGUENTE, A. C. de O. **Uma Análise Crítica Sobre a Possibilidade de Revogação do Adicional de Insalubridade na Administração Pública**. Artigo no Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Rio Grande do Sul. 2019. Disponível em: https://domalberto.phl.bib.br/rd/rafaelo201902dir.pdf. Acesso em: 26, Fev., 2026.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 187**. 2006. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312332. Acesso em: 28, Fev., 2026.

Informação deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas bibliográfica (ABNT):

BASAN, Maristela Aparecida Steil; LAMY, Marcelo. Proteção jurídico-normativa da Saúde e Segurança do Trabalho: desvirtuamento do adicional de insalubridade, ausência de mecanismos céleres de atualização dos riscos e das medidas de redução e de um sistema de controle democrático. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 26, jan./dez. 2026, e026039. São Paulo: ESDC, 2026. ISSN: 1983-2303 (eletrônica). DOI: https://doi.org/10.62530/e026039.

Recebido em 30/05/2026
Aprovado em 18/07/2026

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br
Com essa licença os artigos são de acesso aberto que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado

Créditos de autoria
Os autores são responsáveis pelo artigo e desempenharam todos os papéis da dassificação CRediT (Contributor Roles Taxonomy).

Declaração sobre conflito de interesses
Não há conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento
Esta pesquisa não foi realizada com financiamento.

Declaração de disponibilidade de dados
Não foram gerados ou analisados novos dados no presente trabalho.

Editores Responsáveis
Carol de Oliveira Abud & Danilo de Oliveira.